



MacArthur
Foundation



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



SPDA

30
años

Las Relaciones de China con América Latina y el Ferrocarril Bioceánico Brasil-Perú

Editores:
Jorge Caillaux Z.
Fabián Novak
Manuel Ruiz M.

Las Relaciones de China con América Latina y el Ferrocarril Bioceánico Brasil-Perú

*Editores:
Jorge Caillaux Z.
Fabián Novak
Manuel Ruiz M.*

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Instituto de Estudios Internacionales**

Las Relaciones de China con América Latina y el Ferrocarril Bioceánico Brasil-Perú

Editores: Jorge Caillaux Z., Fabián Novak y Manuel Ruiz M.

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)**

Prolongación Arenales 437 Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 612 4700 Fax: (511) 442-4365
Email: postmast@spda.org.pe
www.spda.org.pe

© **Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)**

Pontificia Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-6170
Email: idei@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/idei

Primera edición: Octubre 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Diagramación e Impresión: Fenix Soluciones Gráficas y Digitales S.R.L.
Av. Argentina 144 AH 12- Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-14899

ISBN: 978-612-4261-18-3

Los autores y editores extienden su agradecimiento a Eleana Llosa responsable de la corrección de los textos que forman parte de esta publicación.

Esta publicación fue posible gracias al gentil apoyo de la la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur.

Las opiniones expresadas en ésta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores



Este libro ha sido impreso en papeles con certificación FSC.
Carátula: FSC* C002350 Texto: FSC* C001810

Índice

Presentación.....	5
Introducción	7
La presencia global y regional de China: el gran salto desde la década de 1990.....	11
<i>Javier Alcalde Cardoza</i>	
Las relaciones bilaterales entre el Perú y la República Popular de China (2006-2016)	37
<i>Fabián Novak y Sandra Namihás</i>	
La Ferroviía Transcontinental Brasil-Perú: contexto, efectos económicos y geopolítica.....	61
<i>Sebastien Adins</i>	
Impacto ambiental y social que causaría una ferrocarril interoceánica en el Perú.....	95
<i>Marc Dourojeanni</i>	
Perspectivas desde Brasil: una primera mirada al proyecto de ferrocarril bioceánico o transamazónico.....	119
<i>Diogo Vallim y Thadeu Melo</i>	
El reto de prevenir el impacto ambiental de la ferrocarril Perú-Brasil. Política, derecho e institucionalidad ambiental	149
<i>Jorge Caillaux Z. y Manuel Ruiz M.</i>	
Siglas y abreviaturas usadas.....	171

OBRA ARBITRADA

La presente publicación ha pasado por la revisión de árbitros pares

AUTORES

ALCALDE, Javier

Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación sobre el Orden Internacional de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. PhD en Asuntos Internacionales por la Universidad de Virginia. Fue Asociado Posdoctoral de la Fundación MacArthur en Paz y Seguridad Internacionales e Investigador Visitante en las Universidades de Cambridge y Harvard. Sus publicaciones incluyen *The Idea of Third World Development* (1987), *Development, Decay and Social Conflict* (1991), *Los Estados Fallidos* (2004), *Después de la Guerra Fría* (2014) y *De Pedro el Grande a Putin* (2015).

NOVAK, Fabián

Abogado, Master en Derecho Internacional Económico y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor “Honoris Causa” por la Academia Brasileira de Filosofia. Actualmente es Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público y Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Árbitro Internacional. Fue Asesor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1996-2001) y Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008). Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Asociado del Institut de Droit International. Autor de numerosos libros y artículos publicados en español, portugués e inglés, tanto en el Perú como en Europa.

NAMIHAS, Sandra

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomada en Derecho Internacional por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (Río de Janeiro, 1998), por el Instituto del Canal y Estudios Internacionales de la Universidad de Panamá y la Organización de Estados Americanos (Panamá, 2001) y por la Academia de Derecho Internacional de La Haya (2005). También es diplomada en Defense Planning and Resource Management por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los EE.UU. (Washington, 2001) y en Seguridad y Defensa Nacional por el Centro de Altos Estudios Nacionales —CAEN— (2007). Asesora del Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa (2006-2008). Es autora de diversos artículos y libros. Actualmente es Coordinadora e Investigadora Principal del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP.

ADINS, Sebastien

Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magister en Relaciones Internacionales y Macroeconomía por la Universidad de Gante (UGent) en Bélgica. Actualmente se desempeña como docente a tiempo completo de cursos relacionados con la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad San Ignacio de Loyola. Sus principales temas de investigación son: la

integración regional; la política exterior brasileña y la historia política de Europa. Ha escrito en revistas tanto europeas (Internationale Spektator, Samenleving & Politiek, etc.) como peruanas (Revista Andina de Estudios Políticos, Revista de Ciencia Política y Gobierno, Agenda Internacional, entre otras). Miembro del Consejo Editorial de la Revista Agenda Internacional del IDEI-PUCP.

DOUROJEANNI, Marc

Es ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal y Doctor en Ciencias . Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Entre otros cargos fue Director General Forestal del Perú, oficial *senior* del Banco Mundial y Jefe de la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo. También ha sido Vicepresidente de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Vicepresidente de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) y Presidente fundador de Pronaturaleza. Es autor de 17 libros y de centenares de artículos.

VALLIM, Diogo

Es Master el Gobernanza y Desarrollo del Instituto sobre Estudios del Desarrollo, de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Tiene más de una década de trabajo como socio de Giral Desenvolvimiento, en la elaboración, monitoreo y levantamiento de fondos para proyectos ambientales/desarrollo, especialmente en la Amazonia. Ha trabajado como consultor para AVINA, Fundo Vale, Natura, Ministerio del Medio Ambiente, Fundación del Banco de Brasil y FAO.

MELO, Thadeu

Es periodista, graduado de la PUC-SP, co-fundador de Entrenós en 2012. Actúa en el planeamiento y monitoreo de proyectos de responsabilidad social, con una multiplicidad de actores. Desde 2002 se ha desempeñado como responsable de las comunicaciones en algunas de las más importantes organizaciones en Brasil, incluyendo el Fundo para la Biodiversidad de Brasil-FUNBIO y Greenpeace-Brasil.

CAILLAUX ZAZALLI, Jorge

Es abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es asimismo Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). Es Director de Corporación AGROKASA.

RUIZ MULLER, Manuel

Es abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En la actualidad se desempeña como Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Es coordinador del curso de Derecho Ambiental Internacional del Programa de Segunda Especialización en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la PUCP desde 2009 y de varios proyectos en la SPDA.

Presentación

El mundo vive momentos difíciles y todo indica que el futuro planteará a los países retos enormes en lo económico, social, político y ambiental. La globalización entra a una fase de ajuste innegable en todos sus frentes. Las relaciones comerciales marcan buena parte del desarrollo en casi todo el mundo y, desde la caída seguramente irreversible del proceso multilateral impulsado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Perú, Brasil y la región en general busca acomodarse a esta nueva realidad mediante acuerdos comerciales y vinculaciones bilaterales con los principales centros económicos del planeta, especialmente Europa, Estados Unidos de América, el Asia y especialmente con China.

En las últimas dos décadas, China ha iniciado un proceso paulatino de afianzamiento de su presencia en Suramérica, incluyendo muy fuertemente en Perú y Brasil. Esta presencia se refleja en varios frentes tales como la inversión en minería, servicios financieros, infraestructura, hidrocarburos, entre otros. La publicación que tiene en sus manos presenta la visión de un grupo variado de especialistas sobre cómo se manifiesta la presencia china en Perú y Brasil y algunos de los efectos que ha tenido y va a tener en el futuro. De especial interés para los autores es cómo China ha logrado colocar en la agenda política de Perú y Brasil una idea que durante muchos años ha tenido sus idas y venidas, a saber, la construcción de una vía ferroviaria que una el Atlántico con el Pacífico para acercar a las economías brasileras y peruana con el gigante asiático. La iniciativa incluye rutas alternativas vía Bolivia.

Una idea a primera vista atractiva, plantea una serie de retos y desafíos para poder materializarse. Desde los enormes costos de la obra cualquiera fuera la ruta acordada y su financiamiento hasta los impactos ambientales que tendría en tanto cruzaría de palmo a palmo la Amazonía, los Andes y algunas de sus zonas más sensibles, es evidente que se requieren de salvaguardas y condiciones muy rigurosas para su realización. En esta publicación se abordan varios de esos desafíos y se presentan también los escenarios esperables, especialmente si la ruta del ferrocarril se definiera por el Norte del Perú. Aunque la crisis política en Brasil y la definición de nuevas prioridades en materia de desarrollo del nuevo Gobierno del Perú- habría detenido el ímpetu político que hace un año tuvo el

ferrocarril bioceánico y considerando que hay intereses expresos de llevar este proyecto a pasar por Bolivia (con inversión alemana), lo cierto es que el proyecto como idea existe y las voluntades latentes en China, Brasil y Perú pueden reflotar en cualquier momento, incluyendo la opción via Ilo hacia Bolivia.

Esta publicación resulta oportuna y pertinente para ventilar aspectos de esta iniciativa que no necesariamente han recibido la atención y el escrutinio ciudadano dada su enorme importancia. Esperamos que el libro, estimule una saludable discusión sobre la importancia y condiciones de los proyectos de mega-infraestructura cuyos efectos e implicancias trascienden lo que puede ser definido por los gobiernos de turno y las altas esferas de Gobierno.

Pedro Solano
Director Ejecutivo

Fabián Novak
Director

Introducción

En las últimas cuatro décadas, la República Popular China se ha convertido en una potencia mundial económica e industrial, con tasas de crecimiento muy elevadas, millones de personas saliendo de la pobreza y un aumento significativo de su población urbana a lo largo y ancho del país. Desde finales de la década de 1970, el paulatino pero muy consistente proceso de consolidación del capitalismo de Estado chino ha abierto oportunidades para la iniciativa privada, aunque el aparato estatal aún mantiene su poder sobre los sectores estratégicos, como la energía, la industria pesada y la banca. El enorme mercado interno que significan sus casi 1.400 millones de habitantes ha convertido a China en pieza fundamental del motor de crecimiento de la economía global y en una suerte de pulpo importador y exportador. Para todo ello, la estrategia de desarrollo de este país ha requerido una demanda constante de materias primas y alimentos, de manera que se puedan saciar los requerimientos de sus diferentes sectores y las necesidades de una creciente población urbana y una clase media en proceso de expansión.

El impacto que ha tenido China en las economías de muchos países latinoamericanos es enorme, incluyendo al Brasil y el Perú, países que se han convertido en proveedores fiables de bienes y servicios. Al mismo tiempo, las inversiones chinas en la región se han multiplicado, acentuándose la presencia y los intereses de este gigante asiático en muchos sectores, que incluyen la minería, los hidrocarburos y los grandes proyectos de infraestructura, entre otros. Asimismo, las relaciones entre China y Latinoamérica se han consolidado, al punto de que la desaceleración en el crecimiento chino de inmediato repercute en las economías de la región. Estratégicamente, China es un país con el que se prevé desde los países latinoamericanos una profundización de las relaciones comerciales, en tanto se siguen abriendo oportunidades para incrementar las exportaciones y atender a su todavía creciente mercado interno.

Frente a este escenario, el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y otras instituciones han comenzado a estudiar las relaciones actuales y potenciales entre China y el Perú en el marco de la presencia china en Latinoamérica, siendo el Brasil el socio regional indispensable para la expansión del gigante asiático. Específicamente, el interés mostrado por China en invertir en el sector de la gran infraestructura (represas, carreteras, ferrovías, etc.) de forma directa o a través de alianzas con el Estado peruano y con el Estado brasileño, se ha visto reflejado en importantes obras en ambos países. Una de estas posibles obras, que viene evaluándose y discutiéndose en diferentes niveles desde hace algunos años, es el proyecto de construcción de una gran ferrovía bioceánica o transamazónica que una un puerto peruano del Pacífico con un puerto brasileño del Atlántico. Siendo el transporte uno de los principales desafíos para la exportación confiable y oportuna de bienes desde Latinoamérica hacia China, esta ferrovía se ha pensado además como una nueva alternativa para acercar a China al también importante mercado brasileño (250 millones de personas), ofreciendo una vía alternativa y menos costosa para exportar productos desde las zonas productoras de la costa atlántica brasileña, especialmente minerales y productos agrícolas.

Este tipo de infraestructura estratégica impulsada por los intereses chinos no es novedosa. El controvertido canal interoceánico que se pretende construir en Nicaragua es otro reflejo de los intereses económicos de China, en este caso por controlar o al menos tener influencia en una nueva vía y ruta marina que una el Pacífico con el Atlántico. En ese sentido, la idea del ferrocarril bioceánico no es sorprendente.

La presente publicación consiste en una serie de ensayos y reflexiones sobre las relaciones de China con Latinoamérica, incluyendo aquellas con el Perú y el Brasil, específicamente a partir del interés mostrado por impulsar un ferrocarril a través de la Amazonía que una los océanos Pacífico y Atlántico, atravesando territorio brasileño y peruano como primera opción. Las implicancias de este proyecto no son menores y tienen repercusiones que sin lugar a dudas se sentirán por décadas en el ámbito social, ambiental, cultural, económico y geopolítico. Tanto por su envergadura como por su trazo, atravesando uno de los más importantes ecosistemas del planeta, su eventual realización no estará exenta de controversia.

Dada la aún limitada información y debate público sobre esta iniciativa y los vaivenes en cuanto a su realización, especialmente desde el Brasil y más recientemente desde el Perú, esta publicación recoge las opiniones de algunos destacados especialistas, los que ofrecen su visión sobre lo que significa la relación de China con la región y sus perspectivas sobre el planeado ferrocarril bioceánico. Más que tratar de llegar a conclusiones definitivas, este volumen pretende estimular y expandir el debate alrededor de un proyecto particularmente

especial y de una envergadura pocas veces vista en el mundo y, sin la menor duda, en Suramérica.

El primer artículo, un ensayo de Javier Alcalde, analiza el salto económico de China desde los años 1970 y muestra cómo se ha consolidado la presencia china en la economía del mundo a partir de la década de 1990. Su mirada es, además, económica, en tanto rastrea los intereses chinos y su búsqueda de mercados y especialmente de materias primas. También toca la relación y tensión de China con Estados Unidos y su estrategia para asentarse en Latinoamérica.

Fabián Novak y Sandra Namihas, por su parte, describen y explican las relaciones económicas bilaterales entre China y el Perú en los últimos diez años. Para ello, hacen un detallado repaso de cómo ellas han ido evolucionando y cómo se vienen consolidando la presencia china en el país y las exportaciones del Perú hacia China. El análisis permite entender y contextualizar las posibles repercusiones de un eventual ferrocarril bioceánico que atraviese territorio peruano.

En el tercer artículo, Sebastien Adins se acerca a la ferrovía bioceánica desde la perspectiva de la geopolítica regional e internacional y de los intereses de China en Latinoamérica. Su ensayo, además, analiza el contexto económico que rodea este proyecto y el porqué de su importancia estratégica.

Marc Dourojeanni, más adelante, analiza –con la escasa información pública existente a la fecha– los posibles impactos ambientales en el ecosistema amazónico y andino del proyecto de una ferrovía interoceánica desde una perspectiva crítica. Dourojeanni cuestiona la oportunidad de esta iniciativa a la luz de la experiencia de otras grandes obras de infraestructura, por ejemplo, la Carretera Interoceánica Sur, que no han generado el impacto económico previsto, pero sí serios procesos de deforestación y afectación al patrimonio ambiental del Perú.

Enseguida, Diogo Vallim y Thadeu Melo plantean el análisis desde el punto de vista brasileiro, detallando las razones y la racionalidad del interés del Brasil por contar con esta vía para llegar al enorme mercado chino, especialmente con sus productos agrícolas y minerales. Este proyecto sería parte de la denominada “logística de infraestructura” que requiere el Brasil para hacerse más competitivo en el mercado global. Aunque estos autores reconocen que la actual coyuntura política brasileira no es la óptima para generar el desarrollo del proyecto, se trata de una iniciativa que ha contado con el respaldo del Gobierno del Brasil, mas no ha sido objeto de mayor debate social.

Finalmente, Jorge Caillaux y Manuel Ruiz centran su atención en los aspectos, ambientales e institucionales del proyecto de ferrovía bioceánica a partir de una mirada desde el Perú y de los marcos normativos y regulatorios ambientales que podrían serle aplicables. Su reflexión también cuestiona la limitada información

y el escaso debate público de un proyecto a todas luces importante pero extremadamente sensible desde el punto de vista ambiental y social. Plantean que, desde herramientas como los estudios de impacto ambiental, la consulta previa y la participación ciudadana se podría, llegado el caso, lograr viabilizar y legitimar un proyecto que, de lo contrario, contará con enormes resistencias en muchos sectores de la sociedad, más allá de las voluntades e intereses del gobierno y el Estado peruanos y el sector empresarial en su conjunto.

Fabián Novak, Jorge Caillaux y Manuel Ruiz

La presencia global y regional de China: el gran salto desde la década de 1990

Javier Alcalde Cardoza

1. Las reformas de Deng Xiaoping

El año 1976 fue crucial en la historia moderna de China. En enero falleció Zhou Enlai, lugarteniente de Mao Zedong desde la fundación del Estado comunista y artífice de la diplomacia de Beijing. Apenas acababa la pugna por el cargo de primer ministro, que recayó en Hua Guofeng, cuando en setiembre murió Mao, el fundador y conductor de la China Popular. Con su desaparición se cerró definitivamente una de las grandes revoluciones de la historia.

En tanto que Hua Guofeng quedó formalmente al frente del Partido Comunista, Deng Xiaoping, un veterano militante opuesto al dogmatismo económico que alguna vez había sido acusado de inclinarse a la vía capitalista¹, se convirtió en julio de 1977 en viceprimer ministro y desde este cargo comenzó a desarrollar las reformas que abrirían una nueva etapa en la evolución de China. Su ambicioso programa de las “cuatro modernizaciones”, dirigido a la agricultura, la industria, la ciencia y la defensa, buscaba hacer de China una potencia industrial moderna a la vuelta del siglo.

Durante el gobierno de Mao (1949-1976), China se había convertido en un Estado-nación moderno, centralizando el Estado, aboliendo arcaicas estructuras de explotación en el campo y creando un mercado nacional. En menos de tres décadas, dejó de ser una nación agraria para llegar a un nivel intermedio de industrialización. Gracias a su tamaño, esto le permitía ocupar el sexto lugar mundial en producción industrial y gracias a una verdadera revolución industrial, este tipo de producción había crecido 38 veces, mientras la industria pesada lo hizo en 90 veces, logrando tasas más altas que las que tuvieron otros países de industrialización tardía, como Alemania, Japón y Rusia (Meisner 1999: 415-417).

En los años 1970, la economía china cubría las necesidades básicas de la población y el país contaba con un sistema educativo moderno. El desarrollo se había

¹ Junto a Liu Shaoqi, a comienzos de los años 1960, lo que costó a Deng ser purgado del Partido Comunista.

alcanzado, además, sin problemas de inflación ni deuda externa. Sin embargo, la agricultura se mantenía bastante rezagada de la industria, aunque llegaba a superar el crecimiento de la población.

El mismo sector industrial, que se había desarrollado de manera autónoma, padecía los problemas de otros sistemas comunistas, tales como desperdicio, ineficiencia, inercia burocrática, atraso tecnológico, baja productividad y corrupción en pequeña escala. El modelo de desarrollo estatista había privilegiado la acumulación de capital y la expansión industrial, con descuido del consumo y de la elevación de los niveles de vida de la población. De esta manera, a mediados de los años 1970, China era una potencia atómica y producía aviones supersónicos y modernos navíos, pero no había desarrollado la industria automotriz. El desarrollo de su economía se había basado desde 1949 en consideraciones estratégicas de autosuficiencia, que se sustentaban en la percepción de un mundo hostil.

En este sentido, aunque el régimen maoísta había abolido la propiedad privada y beneficiado a la población acabando con la pobreza absoluta y disminuyendo drásticamente el desempleo, su carácter socialista fallaba al negar los intereses y la participación de las masas en la conducción de la economía, tarea que era reservada a una cúpula en el Partido Comunista.

Precisamente, el ascenso de Deng fue impulsado por elementos militares así como por activistas que querían democratizar el Partido Comunista y el Estado. Pero una vez que se consolidó como hombre fuerte del partido, en diciembre de 1978, Deng reafirmó su adhesión a la dictadura del proletariado y denunció y reprimió a los partidarios de la democracia, considerándolos anarquistas.

No obstante, Deng conservó su propósito de reformar la economía, observando que el fin del socialismo era hacer próspero al pueblo. Expresó que el fortalecimiento de la economía y su apertura externa debían ser orientaciones de largo plazo y que, si bien se permitiría la iniciativa individual así como las inversiones conjuntas con capital privado chino y extranjero, la propiedad pública de carácter socialista sería la modalidad predominante (Lynch 1998: 69). A nivel político, la descentralización del Estado estaba llamada a ser un elemento esencial de la reforma económica, empoderando a diferentes niveles a los gobiernos locales, tanto en la toma de decisiones como en materia fiscal (Jacques 2009: 154). Deng entendía la vía china como una de socialismo reformado y no de adopción del capitalismo².

2 En este sentido, véase las observaciones de Arrighi, glosando a James Galbraith, acerca de si el crecimiento chino de los años 1990 sería producto de la adopción de las medidas del Consenso de Washington (Arrighi 2007: 354).

En el frente político externo, significativamente, el primer paso de Deng fue restablecer formalmente relaciones diplomáticas con Washington, una acción consistente para un régimen que se sentía amenazado por la rivalidad soviética y que había dejado de percibir al resto del mundo en una relación antagónica, por lo cual podía optar por proyectar su economía al exterior. En este sentido, Estados Unidos otorgó a China el estatus de nación más favorecida, lo cual abría las puertas del mercado estadounidense a sus exportaciones. Deng veía además en Estados Unidos la principal fuente de suministro de la tecnología que vigorizaría a la economía china.

Las reformas económicas se iniciaron en el campo, buscando elevar la productividad agrícola a través de un sistema de incentivos que permitía a los campesinos disponer de una parte de la producción para venderla en el mercado.

Después de lograr un marcado incremento en el valor de la producción agrícola entre 1978 y 1984 y de reducir las diferencias entre las ciudades y el campo, las reformas se concentraron en la industria, el sector urbano y la educación técnica. Las empresas industriales fueron autorizadas a vender una parte de su producción en el mercado y se dio impulso a zonas económicas especiales en el sureste del país, con una importante participación del capital extranjero en industrias de exportación. Se empezó con la ciudad de Shenzhen, frente a la colonia británica de Hong Kong, uno de los “dragones” asiáticos. Muchas empresas de Hong Kong se mudaron entonces a Shenzhen, donde los salarios eran más bajos, en tanto que seguían aprovechando el financiamiento de la banca de Hong Kong. Además, frente a la isla de Taiwán –otro “dragón” asiático–, se crearon las zonas especiales de Shantou y Xiamen.

A través del funcionamiento de estas zonas especiales, durante los años 1980 la inversión externa creció cuatro veces y las exportaciones chinas se quintuplicaron (Lynch 1998: 70-72). La inversión provenía sobre todo de comunidades chinas residentes no solamente en Hong Kong, sino también en Taiwán, Indonesia, Tailandia y otros países del Asia del Este y el Sudeste.

Es digno de destacar que el gobierno fomentó también las empresas de pueblos y villorrios, herederas de las comunas de la época de Mao, propiedad de gobiernos locales que operaban en libre competencia y en muchos casos se dedicaban a la exportación (Rosser y Rosser 2004: 418).

El crecimiento de los años 1980 vino acompañado de un proceso de ajuste, el cual, sin asumir las características de un shock, vio disminuir la intervención del Estado en la economía, reformando particularmente las grandes empresas públicas. A mediados de la década, era claro el descenso de los ingresos de la mayor parte de obreros y funcionarios medios, a lo cual se sumó el problema de la inflación, creando considerable malestar social, el cual se difundió y se asoció

con demandas de cambio del autoritario régimen político. En 1987 el propio secretario general del Partido Comunista, Hu Yaobang, apoyó la creación de un debate público que incluyera los temas políticos, lo cual le valió ser destituido por Deng.

Hu Yaobang murió en desgracia, en 1989, y grupos de estudiantes levantaron su figura y salieron a las calles a pedir la apertura del sistema político. El gobierno impuso entonces la ley marcial. Después de seis semanas de protestas y manifestaciones de diversos grupos en todo el país, especialmente en Beijing, las autoridades aplicaron una brutal represión en la plaza Tiananmén, el 4 de junio, dejando cientos de muertos.

Los líderes veteranos del partido miraban con horror los estragos que la liberalización política había provocado en la Unión Soviética y algunos veían los sucesos como una rebelión contrarrevolucionaria. Deng, en particular, que había presenciado la Revolución Cultural, conocía bien los padecimientos que traía consigo el quebrantamiento del orden público (Hutton 2006: 26-28; Sieff 2009: 66; Westad 2012: 380-382).

Contra lo que muchos esperaban, después de los sucesos de Tiananmén, el gobierno no perdió legitimidad (Sieff 2009: 66) y optó por acelerar la instauración del mercado y la apertura externa. Así, Deng proclamó una “economía socialista de mercado” en 1993, tras haber realizado una publicitada gira por las zonas económicas especiales de las prósperas provincias de Guandong y Fujian.

En ese año, la inversión extranjera dio un espectacular salto y, en el resto de la década de 1990, la inversión europea, japonesa y estadounidense fluyó masivamente, sumándose al capital de la diáspora china. Grandes empresas multinacionales entraron al país, convirtiéndolo en el segundo destino mundial del capital productivo (solamente detrás de Estados Unidos) (Arrighi 2007: 353). Todo esto ocurrió en medio de una dura represión de la oposición política y de un marcado incremento de la desigualdad³.

China devaluó fuertemente el yuan en 1994 y esto provocó un mayor aumento de sus exportaciones. Evidenciando la importancia que venía cobrando la presencia comercial china, este hecho fue un factor de peso en los trastornos de las balanzas comerciales de las potencias emergentes de la región, contribuyendo al estallido de la crisis asiática en 1997 (Panitch y Gindin 2012: 292).

Deng cayó enfermo en 1994 y falleció en 1997, después de haber transferido el poder a Jiang Zemin (presidente de 1993 a 2003), quien representaba a la tercera generación de líderes comunistas (a continuación de las dos primeras: la de Mao

3 Lo que se muestra mediante el coeficiente de Gini, que se elevó de 0,34 en 1988 a 0,43 en 1995 (Rosser y Rosser 2004: 438).

y la de Deng, respectivamente). En poco menos de dos décadas, el liderazgo de Deng había introducido el mercado en la economía china y había proyectado esta al mundo, convirtiendo al país en la primera potencia emergente del Asia.

Cuando Deng inició las reformas, en 1978, se estimó que había unos 150 mil hogares involucrados en negocios privados; en 1992, pocos años antes de su desaparición, el sector privado había crecido a catorce millones y medio de empresas (Sklair 1995: 230).

El año de la muerte de Deng, el presidente Jiang Zemin abrió una nueva etapa de reformas al anunciar el inicio de un proceso de privatización de empresas estatales. Dos años más tarde (1999), la Constitución fue enmendada y se reconoció la legitimidad del sector privado.

En el plano político externo, los sucesos de Tiananmén y posteriormente la caída de la Unión Soviética (1991) señalaron aparentemente el término de la estrategia china de alinearse con Estados Unidos de cara a la rivalidad soviética. En su lugar, se habría difundido en los líderes comunistas la percepción de una amenaza a la subsistencia del régimen del lado del coloso norteamericano. Esta percepción se acentuaría entre 1996 y 1998, cuando ocurrieron, primero, la movilización de barcos de guerra estadounidenses en el contexto de una crisis de China con Taiwán y, luego, el bombardeo por la OTAN de la embajada china en Belgrado (Yu 2015: 1053).

La reorientación de la estrategia china de ascenso, que intentaba disminuir la gravitación en las potencias occidentales, apuntó crecientemente a la cooperación Sur-Sur, buscando fortalecer las relaciones con el resto del Asia y con África y América Latina, con objetivos tanto políticos como económicos, estos últimos en la forma de procurar recursos y mercados (Yu 2015: 1054).

2. El ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC)

En 2000, China, culminando años de laboriosas negociaciones, suscribió un acuerdo para realizar su ingreso a la OMC, el cual se concretaría en el año siguiente. La adhesión de China a la OMC significaba la consolidación de la ruptura con la economía del pasado y el compromiso de adaptar su mercado a normas internacionales de liberalización.

En esta coyuntura se produjo un gran incremento de inversión externa en Hong Kong (que volvió a ser parte de China en 1997), aparentemente a la espera de la plena incorporación china al comercio mundial. En 2002, con Hu Jintao como nuevo secretario general, el Partido Comunista dio el histórico paso de permitir el acceso de empresarios a sus niveles más altos (Rosser y Rosser 2004: 430).

Además, la nueva Constitución de 2003 estableció el derecho a la propiedad privada. Este mismo año, Jiang Zemin dejó la presidencia de la República a Hu Jintao (presidente de 2003 a 2013), transfiriendo el liderazgo supremo a una cuarta generación de líderes comunistas.

No ocurría solamente que los empresarios ganaban acceso a los altos niveles del Partido Comunista; al mismo tiempo, familiares cercanos de los más altos dirigentes del mismo incursionaban con éxito en el ámbito empresarial. Jiang Mianheng, hijo de Jiang Zemin, ingeniero eléctrico graduado en Estados Unidos, llegó a ser vicepresidente de la Academia de Ciencias y como empresario fundó varias compañías. Entre estas, aprovechando préstamos oficiales, creó la más importante productora de circuitos integrados del país. Por su parte, Hu Haifeng, hijo de Hu Jintao, aprovechó su labor académica en la Universidad Tsinghua para crear una empresa de escáneres de seguridad –Nutech–, con lo que lograría un cuasi monopolio de equipamientos aeroportuarios y lograría una vasta red de exportación (Bergere 2011: 126).

Después de la admisión a la OMC y en particular a partir de 2004, se generó un nuevo salto en la inversión externa en China, el cual le permitió superar a Estados Unidos como primera receptora de inversión en el mundo (Jacques 2009: 159). Los principales inversionistas fueron en este momento las grandes potencias industriales, lideradas por Estados Unidos, que era también el principal proveedor de tecnología. En esta situación, China adoptó la política de acumular masivas reservas, que eventualmente le pudieran permitir capear una crisis financiera de la envergadura de la crisis asiática de 1997-1998 (Panitch y Gindin 2012: 292, 296). En efecto, en 2009, las reservas chinas superaron los 3.200 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones estaban invertidos en bonos del Tesoro de Estados Unidos, apareciendo como el país con la mayor tenencia de bonos estadounidenses (Dammert y García Carpio 2013: 98). Además, a partir de 2003, China comenzó también a aumentar consistentemente su stock de inversión en el extranjero (Shambaugh 2013: 177).

Muchas de las empresas que ingresaron a China en ese momento lo hicieron interesadas en el volumen y potencial de su mercado interno; otras, como en el caso de la industria automotriz, eran atraídas por las nuevas obligaciones que asumía China en la OMC, tales como respetar los derechos de propiedad y dar un trato no discriminatorio a los inversionistas, así como permitir la repatriación de utilidades. En este contexto, a fines de la primera década de este siglo, China superó en producción de automóviles a Estados Unidos (Panitch y Gindin 2012: 294).

Pero quizás el mayor cambio que se dio en este momento fue la transformación del país, dentro de la división internacional del trabajo, en productor y exportador de bienes de alta tecnología. En 2003, las exportaciones chinas de maquinarias y

equipos de alta tecnología, especialmente electrónicos y de telecomunicaciones, representaban el 27% de su exportación de manufacturas, muy por encima del promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que era de 18%. Sin embargo, los sectores de alta tecnología estaban dominados en China por empresas mixtas y extranjeras (Panitch y Gindin 2012: 297). Por otro lado, ese mismo año, la agricultura había declinado su participación, llegando a 16% del producto nacional, aunque todavía ocupaba a la mayor parte de la población activa (51%)⁴.

Como consecuencia de su ingreso a la OMC, China vio aumentar la participación del comercio exterior en su producto nacional de 43% a 68% (al año 2007) (Panitch y Gindin 2012: 293). Sus flujos comerciales, que en 1980 representaban 1% del comercio mundial, llegaron a 8% del mismo en 2011 y sus exportaciones desplazaron del primer lugar a las de Alemania (2009). De esta manera, tal como lo proclamaba *The Economist* en octubre de 2003, la provincia de Guandong pasó a ocupar las funciones de “taller del mundo”, papel que en siglos anteriores habían tenido Sheffield y Birmingham en Inglaterra y luego Pennsylvania en Estados Unidos (Sieff 2009: 64).

La activa promoción de las exportaciones que realiza el gobierno chino jugó un importante papel en esta expansión. En 1995, China tenía un solo banco para el financiamiento de exportaciones, el cual prestaba una quinta parte (4 mil millones de dólares) de lo que financiaba el Eximbank estadounidense a nivel mundial. A 2009, el Eximbank mantenía el mismo nivel de financiamiento que en 1995, en tanto que China, con cinco instituciones de crédito, manejaba un monto veinte veces mayor que el de Estados Unidos (250 mil millones de dólares) (Moyo 2012: 77).

En 2010, en particular, China aumentó marcadamente su comercio con varias regiones: 51% con América Latina, 37% con los países del Asean (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) –que eran sus principales socios– y 33% con el África, donde superó a Estados Unidos como primer socio comercial de la región (Shambaugh 2013: 158).

La imagen de China como potencia exportadora comenzó a cambiar dramáticamente desde entonces, dado que, por un lado, no se trataba solamente de producción y exportación de bienes de bajo contenido tecnológico; y, por otro lado, porque mostró la importancia de su mercado interno: en el siglo XXI China aparece como el tercer país importador, así como el tercer consumidor de productos de lujo del mundo (Lampton 2007).

4 En 1952, al comienzo de las reformas de Mao, la agricultura representaba 60% del producto bruto interno (PBI) (Jacques 2009: 159).

3. Las inversiones mundiales de China

En el siglo XXI, China ha cambiado rápidamente su rol predominante de anfitriona de capital extranjero. En 1996, Jiang Zemin había comenzado a anunciar una nueva política del gobierno: la globalización de las empresas chinas como parte central del “ascenso pacífico” del gigante asiático. En 2001, en vísperas de su ingreso a la OMC, el primer ministro Zhu Rongji lanzó esta política a través de una serie de normas para regular e incentivar la inversión externa china, la cual, se multiplicó seis veces ese año, hasta los 6.900 millones de dólares. Aunque hubo una breve caída al año siguiente, en 2003 se inició un consistente incremento de la misma.

Para ello, el gobierno designó a 120 empresas estatales “campeonas nacionales” y les confió la tarea de liderar la internacionalización de las empresas chinas y en 2004 publicó una serie de directivas para la inversión externa, así como sendas listas de sectores industriales y países prioritarios. Al mismo tiempo, fue suscribiendo acuerdos bilaterales de inversión con diversos Estados (Shambaugh 2013: 174-177)⁵.

El principal propósito de las empresas chinas en el mundo es adquirir materias primas y energía (como veremos en la siguiente sección), pero también obtener tecnologías avanzadas, adquirir empresas de renombre y superar barreras comerciales. En este sentido, representó un hito histórico la adquisición en 2005 de la división de computadoras personales de IBM por la compañía china Lenovo (Dammert y García Carpio 2013: 98; Moyo 2012: 78).

En 2010, el gobierno chino reportó inversión externa de unos 70 mil millones y, en 2014, por primera vez el capital saliente del país (126 mil millones) superó al ingre-sante (118 mil millones de dólares), convirtiendo a China en un exportador neto de capital, manteniendo al mismo tiempo el primer lugar mundial como anfitrión de inversión extranjera (Anderlini 2014).

La inversión externa china ha comenzado a desplegarse bastante tarde en comparación con la de otras potencias industriales. Por ello, en 2010, las inversiones de Estados Unidos y Japón, por ejemplo, le llevaban una considerable ventaja. Así, en 2010, las empresas estadounidenses invirtieron cinco veces más que las chinas en el mundo; el mismo año, el stock acumulado de inversión japonesa era tres veces más elevado. Pero se estimaba que tanto la apetencia china de fuentes de energía y minerales como una mayor inversión en producción manufacturera y en servicios conexos en distintas regiones harían incrementar significativamente la inversión china, en 800 mil millones de dólares, al año 2016 (Shambaugh 2013: 178-179)⁶.

5 A julio de 2011 sumaban 127 los acuerdos bilaterales de inversión suscritos por el gobierno chino.

6 Shambaugh cita las estimaciones de Neil Gough en el *International Herald Tribune* (8 de junio de 2012).

Sin contar el lugar prominente de los paraísos fiscales como receptores de la inversión china⁷, Australia y Estados Unidos fueron sus principales destinos entre 2005 y 2012. En ese mismo periodo, es digno de destacar que América Latina atrajo mayor inversión de China que sus socios tradicionales en el Asia del Este (Shambaugh 2013: 181; Moyo 2012: 79). En 2014, por regiones, dicha inversión se repartió principalmente entre el Asia (76 mil millones de dólares), América Latina (14.400 millones), Europa (6 mil millones) y América del Norte (4.900 millones) (García Herrero 2015).

En regiones de países emergentes, como América Latina y África, las inversiones chinas se han dirigido en un 70% a los sectores de minerales y energía, aunque en algunos casos, como Brasil, se enrumbaron también al sector automotor y al de artefactos domésticos (Shambaugh 2013: 181).

A partir de tal inversión, las empresas multinacionales chinas saltaron al primer plano mundial en el siglo XXI. En 2001 solamente 12 figuraban entre las 500 de la revista *Fortune*; en 2011 se multiplicaron, llegando a 61, de las cuales 49 son estatales. Por el número de grandes empresas multinacionales, China ocupó el tercer puesto en la lista, detrás de Estados Unidos y Japón.

Sin embargo, en este último año, entre las compañías chinas únicamente podían considerarse globales por su ámbito de operaciones Huawei, Haier y las compañías petroleras Sinopec (China Petrochemical Corporation), CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) y CNPC (China National Petroleum Corporation). Mientras tanto, en cuanto a reconocimiento mundial de marca, solamente ocho compañías chinas lograron este nivel, a saber: Haier en línea blanca; Geely en automóviles (por su adquisición de Volvo); Lenovo en computadoras; Huawei en telecomunicaciones; Hisense en televisores; Lineng en ropa deportiva; la cerveza Tsingtao y la aerolínea Air China (Shambaugh 2013: 184-187).

En un nivel más alto, entre las que Peter Nolan considera empresas “integradoras de sistemas” –poseedoras de marcas dominantes y tecnologías superiores–, las cuales suman alrededor de un centenar en el mundo, China solo cuenta con una –Huawei–, demostrando un relativo rezago tecnológico (Wolf 2013).

4. La búsqueda de materias primas y energía

Un rasgo singular del ascenso de China como contendora por la hegemonía económica mundial es su fuerte déficit de energía, materias primas y alimentos, de cara a las crecientes necesidades de su aparato productivo y fuerza laboral.

7 Tales como Hong Kong, Gran Caimán, Luxemburgo y las Islas Vírgenes Británicas, desde donde la inversión se dirige a distintos Estados.

Este rasgo de la economía china contrasta poderosamente con las características del ascenso y predominio de Estados Unidos, país generosamente dotado de recursos y con baja densidad poblacional. China, a diferencia de este país, cuyo crecimiento se ha ido potenciando con los aportes de la inmigración, debe sumar a los recursos requeridos para sostener el crecimiento, aquellos necesarios para el consumo ascendente de una enorme población.

La deficiencia de recursos de China puede también contrastarse históricamente con el caso de la Inglaterra hegemónica del siglo XIX, que contaba en su territorio con los recursos básicos para el desarrollo industrial y además podía disponer de las materias primas de sus posesiones imperiales. El caso chino presenta alguna analogía con el ascenso japonés desde 1950, aunque este involucró una escala de producción y una población bastante menores.

Desde fines del siglo XX, China se ha visto obligada a emprender una gigantesca búsqueda de recursos en una economía mundial poseedora de redes y estructuras de explotación y distribución que estaban dirigidas a satisfacer las demandas de las economías de la tríada formada por Estados Unidos, Europa y Japón. En efecto, China realiza vigorosos esfuerzos económicos y políticos por desarrollar nuevas fuentes de explotación y estructuras de distribución, así como por reorientar los arreglos existentes en función de la satisfacción de sus propias necesidades.

En la búsqueda china de recursos, puede distinguirse básicamente tres rubros: energía; metales y minerales; y maderas, granos y alimentos en general. También hay que considerar la infraestructura que facilita la explotación y el transporte de los recursos, como carreteras, líneas férreas y puertos.

En efecto, la estrategia china de procurarse recursos incluye la concreción de la infraestructura que asegure que estos puedan ser llevados de la manera más rápida y segura a su territorio; esta inversión en infraestructura en el exterior tiene su contraparte en la que realiza en él: más de la mitad de los primeros diez puertos de contenedores en el mundo hoy son chinos, con Shanghái en el primer puesto (Moyo 2012: 80).

La ayuda y el crédito, el comercio y la inversión, son los grandes medios que utiliza China en esos tres rubros. Lo hace a través de una gran estrategia de capitalismo de Estado, cuyos intereses están representados por diferentes agencias gubernamentales, compañías, individuos y el mismo Partido Comunista (Moyo 2012: 5-6).

De manera más concreta, China muestra principalmente tres formas de adquirir recursos en el ámbito internacional:

- A. Inversión directa, en compras o concesiones de tierras, yacimientos o minas.
- B. Comercio, a través de transacciones swap, en las cuales compra la producción pero no el activo, concertando suministros a largo plazo.

C. Inversión de cartera, ganando acceso indirecto a compañías a través de los mercados de capital y comprando acciones que en algunos casos le permiten un grado de control corporativo (Moyo 2012: 82-83).

Además, las agencias chinas ofrecen ayuda y financiamiento para proyectos de infraestructura conectados a sus intereses, sobre todo a países en desarrollo, a través de la compra de bonos de gobiernos o la oferta de préstamos a estos, préstamos que están sujetos a condiciones formales menos rigurosas que los otorgados por los principales organismos multilaterales.

En el terreno del comercio, China es el mayor comprador de energía y recursos en el mundo, ejerciendo, en el caso de estos últimos, una clara influencia en la demanda y los precios, así como en el crecimiento de los países productores (tal como se está comprobando, de manera negativa, con la disminución de la demanda china en los últimos años).

Entre 1990 y 2008, China impulsó un aumento de 41% en la demanda mundial de energía, por ejemplo, de 87% en el caso de carbón y de 31% en el de petróleo. Luego, entre 2000 y 2010, provocó una expansión de 89% en la demanda mundial de hierro y de 75% de la de cobre. En la actualidad cubre el 58% de las importaciones mundiales de soya (Dammert y García Carpio 2013: 98-99; Zanabria 2015: 88).

Luego, en 2009, China se convirtió en el más grande consumidor y en el segundo importador (detrás de Estados Unidos) de energía del mundo, sobre todo por las necesidades de desarrollo de su industria pesada. La demanda internacional china es especialmente de petróleo, más de la mitad de cuyo consumo se abastece del exterior.

Para satisfacer esta demanda, China cuenta con tres grandes conglomerados estatales: CNPC, CNOOC y Sinopec. Una cuarta compañía, China Chemical Corporation (Sinochem), se halla en proceso de crecimiento. En 2010, Sinopec y CNPC ocupaban por sus ingresos el quinto y sexto lugar entre las empresas multinacionales en el mundo, según Fortune (claramente detrás de Shell, Exxon y BP).

La mayor parte de las importaciones de petróleo de China provienen del Medio Oriente (con Arabia Saudí, Irak e Irán a la cabeza). En segundo lugar, están las importaciones de África del Norte y Subsahariana (principalmente de Angola y Sudán). En tercer lugar, se encuentran los flujos de América Latina, sobre todo de Venezuela y Brasil.

Una gran mayoría de las importaciones chinas de petróleo llega por la vía marítima, pasando un 77% por el vulnerable estrecho de Malaca. Esta situación provoca un fuerte interés de Beijing por establecer rutas alternativas,

conectándose con una red de oleoductos que atraviesan el Asia central y el Cáucaso (Shambaugh 2013: 163).

A diferencia del comercio de petróleo, en el que múltiples factores y actores condicionan los precios y las tendencias del mercado, hemos visto que China por sí sola ejerce una apreciable influencia en las tendencias mundiales del comercio de metales y minerales. Además de las compras de hierro y cobre, destaca el hecho de que este país es el primer productor e importador de oro del mundo y controla el 95% de la producción global de tierras raras (utilizadas en aplicaciones de alta tecnología).

En contraste también con el caso del petróleo, las empresas chinas del sector minero son numerosas, incluyendo algunas en el sector privado. China Minmetals es la más grande de todas –sexta empresa de metales del mundo–, con operaciones en 26 países. Sin embargo, las empresas chinas controlan un número relativamente pequeño de minas a nivel internacional y no se distinguen por una buena gestión laboral ni ambiental. Pese a que el 24% de la inversión externa china corresponde a minería, ella solo representaba un 6% de la inversión mundial en el sector en 2010 (Shambaugh 2013: 171-173).

En el caso de los alimentos, al mismo tiempo que la ingesta de calorías de la población gracias a la bonanza se ha elevado a niveles similares a los de Estados Unidos (Alden 2012: 26), tanto las Naciones Unidas como la Academia China de Ciencias han advertido acerca de la pérdida de tierras cultivables y de un descenso de la producción de granos, lo que llevaría al país a la inseguridad alimentaria en pocas décadas. Esto ha impulsado a la Corporación China de Inversiones a realizar importantes inversiones en la compra de tierras agrícolas en países en desarrollo (Shambaugh 2013: 75).

5. La presencia de China en el Asia y la reacción de Estados Unidos

Quizás el aspecto más destacado del ascenso de China ha sido la forma como ha conseguido reconectarse con el Asia. Hasta fines de los años 1970, China estaba virtualmente excluida del Asia, mientras que hoy en día es el motor del desarrollo de la región, goza de una imagen favorable y es un protagonista central en su accionar multilateral (Westad 2012: 405-406).

Cuando China comenzó a abrir su economía, Deng pensó que un acercamiento con el Sudeste Asiático, poblado por importantes minorías chinas, sería menos problemático, desde el punto de vista político, que una aproximación a Estados Unidos, Japón o Corea del Sur. En este sentido, la primera salida de Deng fue una visita oficial a Singapur en 1978.

Además, el ataque de China a Vietnam en 1979, con el que apareció como defensora de los gobiernos conservadores que temían el control del Sudeste Asiático por la Unión Soviética y Vietnam, ayudó considerablemente a debilitar la percepción que había de China como una amenaza subregional (Westad 2012: 418-419). Por otro lado, el capital de la diáspora china, en gran parte proveniente del Sudeste Asiático, se encargó efectivamente de impulsar el crecimiento de China en los años 1980.

En 1989, se notó un cambio del clima político regional, cuando muchos países del Asia se abstuvieron de condenar los sucesos de Tiananmén. Solo Japón lo hizo de manera explícita (pero dejó de participar en las sanciones del G7 en 1990), mientras que Corea del Sur lo consideró un “incidente lamentable”, Malasia y Tailandia estimaron que era un asunto interno y otros países del Sudeste Asiático permanecieron en silencio (Shambaugh 2004: 67).

Como parte de la reorientación de su estrategia de ascenso global a partir de Tiananmén, China modificó su actitud negativa hacia el multilateralismo asiático en 1996, expresando interés por incorporarse al proceso de Asean. En 2000 se mostró mucho más activa en las instituciones regionales, incluso en el Foro Regional de Asean, grupo de países regionales y extrarregionales que aborda temas de seguridad regional (Christensen 2015: 22).

Podemos encontrar que la nueva postura asumida por China en el Asia se asienta en cinco pilares: (i) participación y creación de organizaciones regionales; (ii) establecimiento de asociaciones estratégicas y profundización de relaciones bilaterales con varios países; (iii) expansión de lazos económicos regionales; (iv) financiación de proyectos de infraestructura que la conecten con la región y a esta con el resto del mundo; y (v) disminución de la desconfianza y la incertidumbre en la esfera de seguridad (enumeración adaptada de Shambaugh 2004: 72).

En el Asia central, China creó junto con Rusia y tres Estados de la región, la asociación Los Cinco de Shanghai, que luego se convertiría en la Organización de Cooperación de Shanghai (2001), con fines de seguridad y cooperación económica. Además, en poco tiempo, desplazó a Rusia como principal socio comercial de los Estados centroasiáticos, hasta volverse indispensable para ellos a través de la compra de energía, la construcción de oleoductos y gasoductos hacia su propio territorio y la venta de manufacturas baratas y de aceptable calidad (Christensen 2015: 18).

Actualmente, China participa en varias organizaciones y foros regionales: Asean más Uno (Asean y China), Asean más Tres (con China, Japón y Corea del Sur), el Foro Regional de Asean, el Grupo de Visión de Asean, la Reunión de Altos Funcionarios de Asean, la Organización de Cooperación de Shanghai, el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, la Cumbre del Asia del Este y el APEC

(Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico). En 1997, China estableció el Asean más Tres, junto con Japón y Corea del Sur, y suscribió luego un acuerdo de libre comercio con Asean (2002), que crea un área de libre comercio, la cual fue implementada en 2010.

La mayor participación multilateral de China, como vemos, se da en Asean (especialmente en Asean más Tres); asimismo, en la Organización de Cooperación de Shanghai. Con Asean, China desarrolla proyectos de cooperación, tales como formación de recursos humanos, desarrollo de tecnologías de información y transporte, ayuda al desarrollo y al medio ambiente y aprovechamiento conjunto de la cuenca del río Mekong, en el Sudeste Asiático.

Además, China ha creado, en forma independiente y con los Brics, respectivamente, dos nuevas instituciones multilaterales de financiamiento en el Asia: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y el Nuevo Banco de Desarrollo, de los Brics.

El banco de los Brics fue formalmente propuesto por Xi Jinping en 2013 y su sede central se inauguró en Shanghai en 2015, con un capital inicial de 100 mil millones de dólares y asignando igual poder de votación a los cinco países. El Nuevo Banco de Desarrollo otorga préstamos a países en desarrollo de todo el mundo, incorporando los valores de estos y utilizando procedimientos rápidos y flexibles, según se afirma.

Al mismo tiempo, culminando un significativo triunfo de China en la región, el BAII vio sus estatutos aprobados a mediados de 2015, con miras a empezar sus funciones a fin de año. Este es un organismo con 37 miembros asiáticos y 20 de otras partes del mundo, en el que China cuenta con el mayor poder de votación (26%). Contra las objeciones de Washington, por ser una entidad que rivalizará con el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, así como Arabia Saudí y Qatar, decidieron integrarlo.

Además de Estados Unidos, también Japón ha quedado fuera de la nueva institución, país que es el mayor accionista del BAD. Aunque ni el Banco Mundial ni el BAD poseen la capacidad para financiar las necesidades de infraestructura de la región, Estados Unidos ve la creación del BAII como una medida de Beijing orientada primordialmente a conseguir mayor acercamiento y poder con relación a los países del Sudeste Asiático (Kalha 2014).

A nivel bilateral, China sostiene cumbres anuales con casi todos sus vecinos. Con Japón comenzó una nueva relación, al mismo tiempo que se acercó a Estados Unidos en 1971. Bajo Deng, la década de 1980 vio el punto más alto de la cooperación sino-japonesa, hasta que las relaciones se deterioraron por las muertes de Tiananmén. Más adelante, durante los años 1990, al mismo tiempo que la inversión de Japón crecía considerablemente en China, a nivel político

las relaciones se volvieron inestables, sujetas a cambiantes actitudes de ambos gobiernos, con el telón de fondo del temor japonés al aumento de la estatura china, del resentimiento de China por las atrocidades japonesas durante la guerra sino-japonesa (1937-1945) y de la disputa por las islas Diaoyu o Senkaku.

Se afirma, precisamente, que desde los años 1990 China desempeña un rol central en la formación de una red de crecimiento industrial en el Asia del Este, en la cual se integran capital, tecnología y componentes (Christensen 2015: 44). Por ser China el último punto de ensamblaje de cadenas transnacionales con los países de Asean, estos exportan a China materias primas y manufacturas y acumulan superávits de comercio con ella (aunque quienes obtienen las mayores ganancias son firmas multinacionales de países industrializados). Este hecho incentiva a países como Vietnam a mantener buenas relaciones diplomáticas con China, pese a las disputas por límites marítimos.

De hecho, puede hablarse de un área de producción multinacional en el Asia del Este y del Sudeste que tiene a China como núcleo. En este escenario, dicho país ha superado a Estados Unidos como principal socio comercial de varias economías, como las de Corea del Sur, Japón, Taiwán y las de los países de Asean (Christensen 2015: 45). Por otra parte, el comercio intrarregional del Asia del Este y del Sudeste se ha incrementado gracias al rol de China, habiendo superado al comercio extrarregional en el siglo XXI, lo cual da al conjunto de sus Estados una mayor estabilidad y cohesión.

En cuanto a su relación económica con países específicos, China se ha convertido en el socio comercial más importante de Corea del Sur y en el primer receptor de su inversión externa. Además, medio millón de coreanos trabajan en China (siendo Corea del Sur el país con más trabajadores extranjeros allí). Como consecuencia de esto y de los lazos culturales e históricos entre ambos países, los coreanos miran con la misma simpatía a China que a Estados Unidos⁸.

Con India, el comercio se ha elevado de 2 mil millones de dólares en el año 2000 a 74 mil millones en 2011, lo que convierte a China en el primer socio comercial de India (Christensen 2015: 19), pese a que ambas naciones mantienen irresueltas disputas de límites.

Con Indonesia, la economía más grande y la primera potencia militar de Asean, no obstante que las relaciones bilaterales y en el marco de Asean transcurren sin problemas mayores, existe un recelo en Jakarta, intensificado por las disputas de delimitación en el Mar del Sur de la China, que inclina a Indonesia a alinearse con Estados Unidos.

8 Según encuestas de opinión realizadas en 2005. Este dato y los anteriores son de Westad (2012: 406, 411).

En el terreno de la infraestructura regional, sobresale el papel de China en el desarrollo del gran proyecto intercontinental de la Ruta de la Seda, con una versión terrestre y otra marítima. La versión terrestre, la Franja Económica de la Ruta de la Seda, financiada por el BAI, es una red de proyectos que en su primer tramo unirá a la provincia china de Xinkiang con Uzbekistán, Kirguistán y Kazajistán. Luego se planea extender esta ruta a Irán, Irak, Siria y Turquía, para ingresar a Europa por Bulgaria y llegar a Alemania, desde donde seguiría, en dos ramales, a Rotterdam y a Venecia, conectándose en esta última ciudad con la Ruta Marítima de la Seda. Al mismo tiempo, ya funciona una conexión ferroviaria desde la ciudad china de Chengdú, a través del Asia central, hasta Lodz en Polonia, la cual finaliza en Madrid.

La Ruta Marítima de la Seda comienza en la pujante provincia meridional china de Fujian, para seguir al estrecho de Malaca, llegar a Kolkata y atravesar el océano Índico hasta Nairobi; de allí enrumba al Cuerno de África, el mar Rojo y el canal de Suez, terminando en Venecia.

La Ruta de la Seda en sus dos modalidades busca fomentar la complementariedad y cooperación entre las regiones y Estados que conecta, así como la construcción de infraestructura que permita su desarrollo económico y comercial y la integración entre ellos; en particular, facilita la extracción de recursos naturales para China, así como la colocación de sus productos a lo largo de ella.

Finalmente, en el plano de la seguridad regional, la diplomacia china ha logrado progresos, pero encuentra una barrera en la disputa en torno a las islas del Mar del Sur de la China, en una zona rica en minerales e hidrocarburos, donde los reclamos territoriales de este país chocan con los de Filipinas, Indonesia y Vietnam.

Washington no ha permanecido impasible ante los avances de China en el Asia, que permitieron a Beijing ganar cercanía con algunos aliados clave de Estados Unidos y la convirtieron en motor del desarrollo industrial así como en pieza clave de la cooperación e integración de la región. A poco de asumir el gobierno estadounidense el presidente Barack Obama, en 2009, su Secretaria de Estado, Hillary Clinton, afirmó que Estados Unidos estaba “de regreso en el Asia”, aludiendo a la concentración que habían tenido las acciones externas de su país en Irak y Afganistán durante los gobiernos de Bush. Posteriormente, en un artículo en la revista *Foreign Affairs*, en 2011, usó la expresión “pivote dirigido a Asia” (“Pivot to Asia”), en el sentido de una reorientación de la política exterior norteamericana hacia el Asia-Pacífico (Christensen 2015: 248).

En 2009, Estados Unidos adhirió al Tratado de Amistad y Cooperación de Asean y empezó a participar en las cumbres del Asia del Este. Otras medidas atribuidas a la nueva política del pivote, tales como el acuerdo de libre comercio

con Corea del Sur y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), aunque fueron ratificadas (el primer acuerdo) o avanzaron (el segundo) durante el gobierno de Obama, en realidad se iniciaron bajo la administración Bush (Christensen 2015: 248).

En el terreno diplomático, fue notable la presión que ejercieron Clinton y Obama en el Foro Regional de Asean y en las cumbres de jefes de gobierno en 2010 y 2011 por la adopción de medidas de seguridad y de fomento de la confianza que evitaran demostraciones de fuerza de China en las disputas de límites con sus vecinos. Al mismo tiempo, Estados Unidos intervino con mayor intensidad en Myanmar, procurando que la Junta Militar que gobierna a este país (tradicionalmente cercana a China) permitiera una mayor participación en el gobierno a las fuerzas de la oposición (cercanas a Occidente).

En el terreno militar, Estados Unidos estacionó marines en Darwin (Australia) y ubicó dos barcos de guerra en Singapur, haciendo merecer a estas acciones el calificativo de “provocadoras” por parte de China. En realidad, la retórica y las medidas del pivote hicieron surgir percepciones chinas respecto a un esfuerzo de contención practicado por Washington.

Estas percepciones han venido acompañadas, a partir de 2009, de algunas acciones y reacciones fuertes de diplomáticos y militares chinos frente a sus vecinos y a Estados Unidos⁹. En un intento por conseguir atenuar la postura china, Washington cambió en 2012 la denominación de su política, de “pivote al Asia” a “reequilibrio en el Asia” (Christensen 2015: 251).

En todo caso, la nueva política estadounidense refleja el temor de Washington de que el avance de China ponga en peligro sus intereses fundamentales y su estatus de primer actor en una región que se ha convertido económicamente en la más importante del mundo y cuya reconfiguración política será decisiva para el orden internacional que se consolide en el siglo XXI.

Al mismo tiempo, Estados Unidos busca demostrar a sus aliados su compromiso de una presencia de largo plazo en la región. En esta perspectiva, apunta a colocar al 2020 en el Asia-Pacífico un 60% de sus fuerzas navales y convertir a esta región en el área principal de su estrategia global (Muni y Chadha 2014).

9 Tales como el acoso a barcos norteamericanos, intervenciones airadas en el Foro Regional de Asean en respuesta a Estados Unidos y reacciones belicosas frente al arresto por Japón de un barco pesquero chino (Christensen 2015: 257-258).

6. La presencia en América Latina: ¿una ofensiva estratégica china?

Como hemos señalado, en los años 1990, la reorientación de la estrategia china de ascenso internacional apuntó crecientemente al sur, buscando fortalecer las relaciones no solo con el resto del Asia, sino también con África y América Latina, con objetivos tanto políticos como económicos. Particularmente, América Latina pasó a la cabeza de los objetivos estratégicos chinos (Yu 2015: 1054, 1057).

Con África, las relaciones económicas se fortalecieron de manera notable, provocando acusaciones de un neocolonialismo desarrollado por China y haciendo ganar prominencia a esta región para los negocios internacionales, por la competencia que la ofensiva china suscitó. El comercio China-África creció de 10 mil millones de dólares en 2000 a 166 mil millones en 2011, superando China a Estados Unidos como primer socio comercial de la región. Asimismo, un millón de trabajadores chinos se instalaron en el continente, así como numerosas pequeñas y medianas empresas de China, creando una dosis de malestar y controversia a nivel local. También este país desplazó a Rusia como principal proveedor de armas de la región (Shambaugh 2013: 75).

Sin embargo, en un periodo similar, el comercio de China con América Latina tuvo un incremento mayor y alcanzó más altos niveles que con África, subiendo de 15 mil millones en 2001 a 260 mil millones en 2014 (Yu 2015: 1049). En 2013, China superó a Estados Unidos como el primer mercado de las exportaciones latinoamericanas.

Al mismo tiempo, la mayor parte de las exportaciones de América Latina a China provinieron de cuatro países ricos en recursos naturales: Brasil, Chile, Perú y Argentina. China se convirtió en el primer socio comercial de los tres primeros y en el segundo de Colombia, Uruguay y Venezuela.

Brasil se encuentra entre los diez mayores socios comerciales de China en el mundo, siendo el primer exportador y el segundo importador de la región con relación a la potencia asiática. Sin embargo, el comercio entre ambos países se halla un tanto restringido por la infraestructura de transporte terrestre brasileña (Ellis 2009: 55).

Las exportaciones de China a América Latina son primordialmente de manufacturas, sobre todo aparatos electrónicos y vehículos. Por su parte, las latinoamericanas a China están fuertemente concentradas en materias primas. Más de la mitad de estas se encuentra en los rubros de cobre, hierro y soya. Para ilustrar la asimetría existente, podemos apreciar que en 2013 China compró 15% de la exportación de productos primarios de América Latina, pero solo 2% de su exportación de manufacturas (Ray y Gallagher 2015). Debido a esta situación, se

puede observar que las exportaciones de América Latina a China, si bien son una importante fuente de crecimiento, sostienen menos empleos y tienen un mayor impacto ambiental en la región que las que se realizan a otros destinos.

La inversión directa china en América Latina, bastante menor que el comercio, muestra una tendencia al aumento, pero se mantiene como un porcentaje bajo del total de la inversión externa en la región, estando concentrada en alimentos, tabaco, automóviles, energía y comunicaciones. En 2012, de un total de 174.500 millones de dólares de inversión externa en la región, China colocó 9.200 millones (5,3% del total) (Ray y Gallagher 2013). La inversión de cartera china participa en la compra de tierras para cultivo de alimentos en Argentina, Brasil y Uruguay (Shambaugh 2013: 76), tema sensible que genera críticas en estos países.

En cambio, los bancos estatales de China se han convertido en los principales financiadores de los gobiernos latinoamericanos, habiendo incrementado sus flujos marcadamente desde 2013, para llegar a 22 mil millones de dólares en 2014, cifra superior a lo prestado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a la región. El grueso de los préstamos chinos ha sido para Argentina, Brasil y Venezuela y ha estado vinculado a proyectos de infraestructura y de extracción de recursos (Ray y Gallagher 2015).

En general, puede observarse que el comercio, la inversión y el financiamiento chinos tienen vinculación con actividades económicas que generan controversia en países de la región por razones ambientales, políticas o sociales (Ray y Gallagher 2015).

En 2008, el gobierno chino publicó por primera vez un lineamiento de políticas hacia América Latina (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008). Y el año siguiente, difundió una estrategia diplomática que consideraba a las relaciones con los países en desarrollo como la base de sus relaciones exteriores y que planteaba hacer causa común con las aspiraciones internacionales de estos, para tenerlos como aliados¹⁰.

La crisis financiera afectó a China de dos maneras que la movieron a acentuar aún más su interés por el mundo en desarrollo: hizo bajar sus exportaciones a los países industrializados y la convirtió en el país con la mayor acumulación de capital del mundo (por el monto de sus reservas).

La implementación del interés de China por América Latina vino después del lanzamiento del “pivote dirigido al Asia” por Estados Unidos, con la asunción de Xi Jinping (2013), y marcó un cambio decisivo en las relaciones con la región, intentando trascender la cooperación económica y comercial.

¹⁰ El texto de este documento es un análisis de los aspectos diplomáticos de los informes políticos presentados al Congreso Nacional del Partido Comunista Chino en los últimos sesenta años (Yu 2015: 1).

En 2013 y 2014, Xi visitó América Latina y propuso la idea de crear una “comunidad China-América Latina con un destino común”. Como primer paso en esta dirección, el mandatario chino planteó el establecimiento de un Foro China-Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la celebración regular de cumbres China-América Latina. La primera se realizó en 2014.

En enero del año siguiente, la primera conferencia ministerial del Foro China-Celac produjo la “Declaración de Beijing”, en la cual las partes expresaron el compromiso de encaminar su asociación a la promoción de “un mundo multipolar y a la democratización de las relaciones internacionales” (Yu 2015: 1048). En mayo de 2015, el primer ministro chino, Li Keqiang acordó con sus contrapartes de Brasil y Perú realizar el estudio de factibilidad de un ferrocarril que una las costas de estos dos países.

Algunos académicos chinos ven, al igual que Beijing, la política estadounidense de “reequilibrio en el Asia” como una iniciativa de contención del ascenso de China y, en esta perspectiva, consideran que el reciente acercamiento de Beijing a Latinoamérica es una retaliación frente a esta política. Afirman también que China muestra actualmente no solo el deseo de intensificar la cooperación económica y el comercio con América Latina, sino un designio de crear una esfera de influencia propia en una región que muchos consideran el “patio trasero” de Estados Unidos (Yu 2015: 1048).

En respaldo a esta perspectiva, se señala varios hechos recientes. Entre 2005 y 2010, Beijing ha suscrito tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica; ha concretado asociaciones estratégicas con Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela; y desarrolla cooperación militar con Bolivia, Venezuela y Argentina, además de haber despertado en otros países, como Brasil y Perú, interés por establecerla.

En particular, Argentina –la segunda economía de Sudamérica y país miembro del G20 (Grupo de los 20)–, durante 2015, ha suscrito un acuerdo para aumentar la cooperación militar con China, incluyendo el encargo de barcos de guerra para la Armada Argentina, y ha sostenido conversaciones para la coproducción del caza supersónico chino FC-1 (Yu 2015: 1059-1060). Igualmente, el régimen de Cristina Fernández negoció proyectos conjuntos con Beijing para la construcción de centrales nucleares en Argentina.

Para algunos países con gobiernos poco cercanos a Estados Unidos y ricos en hidrocarburos, como Ecuador y Venezuela, los préstamos oficiales chinos han significado una inapreciable alternativa ante los cierres que sufrieron del financiamiento del mercado internacional de capitales. En ambos casos, el gobierno chino ha permitido que sus préstamos sean utilizados para proyectos sociales y aun para financiar el déficit fiscal, en el de Ecuador. En dichos países,

tal financiamiento ha creado situaciones de dependencia que se traducen en la atadura de parte de la producción petrolera al mercado chino (90% en el caso de Ecuador; 16% en el caso de Venezuela, en 2012, disminuyendo la dependencia de Estados Unidos). En Venezuela, se ha generado además una deuda con China que equivale a más del 25% del PBI nacional (Rooney 2016).

Observadores chinos subrayan la existencia de una competencia entre China y Estados Unidos por la primacía en América Latina, que puede ser de largo plazo, y expresan su temor de un escalamiento de la misma debido a la yuxtaposición de los intereses y objetivos estratégicos de Beijing y de Washington en la región. Señalan asimismo que China pretende en esta competencia asegurar mercados, recursos y aliados en América Latina que le sirvan como palanca en su ascenso mundial; y reconocen al mismo tiempo las dificultades que encontrará Beijing, debido a los fuertes lazos de Estados Unidos con gobiernos y grupos de la región (Yu 2015: 1064-1065).

Si asumimos este escenario de una América Latina prominentemente involucrada en una pugna transpacífica por el poder mundial, sucesos actuales, como la encendida lucha por el poder en Venezuela y los espectaculares vuelcos de la situación política en Brasil y en Argentina¹¹, adquieren una dramática dimensión internacional. Se trata de los Estados de la región donde ha sido mayor el acercamiento con China. En Brasil, por ejemplo, al mismo tiempo que la Cámara de Diputados decidía sobre la destitución de Dilma Rousseff, la primera mandataria suscribía diversos acuerdos con China por un valor de 53 mil millones de dólares.

7. A manera de conclusión

Desde el punto de vista económico, se considera que un ingrediente fundamental en el extraordinario desarrollo industrial de China ha sido el papel de una moneda subvaluada que abarató sus exportaciones. También fue importante que este país haya conseguido atraer a una gran cantidad de empresas extranjeras, que aportaron tecnologías y *know how*, al estar interesadas en producir para mercados externos, especialmente el estadounidense. Por otro lado, la producción china ha sido en gran medida un ensamblaje de componentes provenientes de otros países asiáticos, aunque con un creciente valor agregado chino (Cohen y De Long 2010: 77, 96-97).

¹¹ En Brasil, tanto el descrédito del Partido de los Trabajadores como el controversial proceso de destitución de Dilma Rousseff, vinculados con el caso de corrupción Lava Jato, que fue divulgado por la National Security Agency estadounidense; en Argentina, el ascenso de Mauricio Macri, su aproximación a Estados Unidos y su fuerte confrontación con el peronismo por sus acusaciones a Cristina Fernández.

Políticamente, el “milagro” chino, hasta 2008, se debió a la capacidad del Partido Comunista, el gobierno central y los gobiernos locales de promover consistentemente el crecimiento económico aprovechando las condiciones óptimas del país (mano de obra abundante, eficiente, barata y disciplinada, así como adecuada infraestructura). La mano de obra provenía mayormente de un medio rural con remuneraciones muy bajas, que se benefició por el traslado a trabajos industriales con mucho mayor valor agregado.

Después de una fase inicial, el milagro chino se explica por la capacidad del Partido Comunista y de los gobiernos, central y locales, de controlar las demandas de mejoras materiales de los trabajadores¹², quienes ya habían ganado destrezas y aumentado sus expectativas. Las autoridades evitaron así realizar procesos de redistribución, los cuales hubieran requerido a su vez mejoras salariales y aumento de impuestos. Esta situación se reflejó en un deterioro de la igualdad y en una declinación del consumo de los hogares desde el comienzo de las reformas¹³. En este periodo, el consumo dependió de mercados externos, especialmente del estadounidense.

En 2005, China dejó un sistema de cambios de tasa fija del yuan frente al dólar, apreciando su moneda y aplacando las críticas al beneficio que recibían sus exportaciones de una moneda subvaluada. Posteriormente, la crisis mundial de 2008, a pesar de que afectó a China menos que a otras economías, hizo que disminuyeran las exportaciones del país y determinó un trascendental nuevo propósito de la dirigencia política: transformar una economía de exportación e inversión en una apoyada en el consumo interno. En consecuencia, la participación del comercio en el PBI chino bajó de 68% (2007) a 50% (2011). Seguidamente, se ha pasado a buscar decrecer el peso de las industrias basadas en recursos naturales y aumentar el de los servicios (Christensen 2015: 17).

En los últimos años, el crecimiento económico de China ha declinado un tanto, generando preocupación en Beijing y en el mundo, particularmente en las potencias emergentes más vinculadas al mercado chino. La situación dio un significativo viraje con una devaluación del yuan en 2015, avivando temores de que se pudiera producir una guerra de divisas.

La medida cambiaría reflejó un intento chino de lograr la transformación del modelo de su economía sin perder su buen ritmo de crecimiento. Esta variación en la política cambiaría, al lado de los problemas bursátiles del coloso asiático

12 De manera análoga al autoritarismo de los despegues industriales de Japón y la Unión Soviética y del milagro brasileño (1967-1973).

13 A comienzos de los años 1980, la tasa de participación del consumo de los hogares en el producto nacional chino era aproximadamente de 50%; en 2007 era de 36%, muy por debajo de otros países en desarrollo, inclusive los de la región e India (Panitch y Gindin 2012: 299).

y las medidas que provocan, revela que las autoridades chinas se hallan todavía en una activa búsqueda de una nueva estrategia de crecimiento que pueda suceder exitosamente a la precedente, que estuvo acompañada por estabilidad cambiaria¹⁴. Las alternativas de política económica que China ensaye en los próximos años tendrán repercusiones globales, no solo coyunturales, sino también de mediano plazo.

En el ámbito de las relaciones internacionales, los sucesos de Tiananmén marcaron el fin de un periodo de buenas relaciones políticas entre China y Occidente y el inicio de una aproximación económica y política a los países en desarrollo. Esta tendencia se fortaleció por la disminución de las exportaciones chinas a las potencias industriales desde la crisis de 2008.

China ha tenido bastante éxito en su reinserción en el Asia, en detrimento de la influencia de Estados Unidos, y ha aumentado espectacularmente sus relaciones económicas con África y América Latina. Los intentos de Estados Unidos, a través del pivote al Asia, de contener el ascenso chino en esta región, aparentemente han suscitado una respuesta de Beijing de acentuar su presencia económica y política en América Latina, desafiando a Washington en una región que ha sido tradicionalmente su aliada.

¹⁴ Recordemos que en 1994 China inició esta política con una importante devaluación del yuan.

Bibliografía

- ALCALDE, J.
2015 “El orden internacional: antecedentes, situación, prospectiva”. En NOVAK, F. y J. GARCÍA. *La política exterior peruana en el siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales-PUCP, pp. 15-38.
- ALDEN, C.
2012 “China y África: un espejo distante para América Latina”. En: *Colombia Internacional*, N° 75, pp. 97-122.
- ANDERLINI, J.
2014 “China’s Outbound Investment Set to Eclipse Inbound Investment for First Time”. En: *Financial Times*, 22 de octubre. <<http://www.ft.com/cms/s/0/28f6b8d4-59cd-11e4-9787-00144feab7de.html#axzz4Ja3QfqrR>>.
- ARRIGHI, G.
2007 *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*. Londres: Verso.
- BERGERE, M.
2011 “China, un capitalismo sin capitalistas”. En: *La gran historia del capitalismo*. Madrid: Editorial Globus, pp. 124-127.
- CHRISTENSEN, T.
2015 *The China Challenge. Shaping the Choices of a Rising Power*. Nueva York: W. W. Norton.
- COHEN, S. y J. B. DE LONG
2010 *The End of Influence. What Happens when Other Countries Have the Money*. Nueva York: Basic Books.
- DAMMERT, A. y R. GARCÍA CARPIO
2013 *La economía mundial. ¿Hacia dónde vamos?* Lima: Fondo Editorial PUCP.
- ELLIS, R.
2009 *China in Latin America. The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.
- FERCHEN, M.
2011 “China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?” En: *The Chinese Journal of International Relations*, N° 4, pp. 55-86.
- FRIEDBERG, A.
2011 *A Contest for Supremacy. China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. Nueva York: W. W. Norton.
- GARCÍA-HERRERO, A.
2015 “China’s Outward Foreign Direct Investment”. En: *The Bruegel Newsletter*, 28 de junio. <www.bruegel.org/2015/06/chinas-outward-foreign-direct-investment/>.
- HUTTON, W.
2006 *The Writing on the Wall. Why we Must Embrace China as a Partner or Face it as an Enemy*. Nueva York: Free Pres.
- JACQUES, M.
2009 *When China Rules the World*. Nueva York: Penguin Press.
- KALHA, R. S.
2014 “Geo-strategic Implications of the Asian Infrastructure Investment Bank”. IDSA, 31 de octubre. <http://www.idsa.in/idsacomments/Geo-strategicImplicationsoftheAsianInfrastructure_rskalha_311014>.

- KEMP, T.
1989 *Industrialization in the Non-Western World*. Londres: Longman.
- LAMPTON, D.
2007 "The Faces of Chinese Power". En: *Foreign Affairs*, enero-febrero, pp. 89-108.
- LYNCH, M.
1998 *The People's Republic of China since 1949*. Bedford: Hodder & Stoughton.
- MEISNER, M.
1999 *Mao's China and After*. Nueva York: The Free Press.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CHINA
2008 "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean". Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- MOYO, D.
2012 *Winner Take All; China's Race for Resources and What it Means for us*. Londres: Penguin Books.
- MUNI, V. y S. CHADHA
2014 *Asian Strategic Review 2014: U.S. Pivot and Asian Security*. Delhi: IDSA.
- PANITCH, L. y S. GINDIN
2012 *The Making of Global Capitalism*. Londres: Verso.
- RAY, R. y K. GALLAGHER
2013 *Boletín Económico China-América Latina 2013*. Londres: Global Economic Governance Initiative.
2015 *Boletín Económico China-América Latina 2015*. Londres: Global Economic Governance Initiative.
- ROONEY, M.
2016 "China en Sudamérica: el componente financiero de una relación en ascenso". Ponencia en: Seminario Internacional La Conexión China en la Política Exterior del Perú en el Siglo XXI. Lima: PUCP / London School of Economics and Political Science.
- ROSSER, J. y M. ROSSER
2004 *Comparative Economics in a Transforming World Economy*. Nueva Delhi: Prentice Hall of India.
- SCHIROKAUER, C.
1982 *Modern China and Japan. A Brief History*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- SHAMBAUGH, D.
2004 "China Engages Asia. Reshaping the Regional Order". En: *International Security*, vol 29, N° 3, 64-99.
2013 *China goes Global. The Partial Power*. Nueva York: Oxford University Press.
- SIEFF, M.
2009 *Shifting Superpowers. The New and Emerging Relationship Between the United States, China, and India*. Washington, D. C.: Cato Institute.
- SKLAIR, L.
1995 *Sociology of the Global System*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- WESTAD, O.
2012 *Restless Empire. China and the World since 1750*. Londres: Bodley Head.

WOLF, M.

2013 “¿Por qué China no comprará el mundo?” En: *El Comercio. Portafolio*, 14 de julio, pp. 14-15.

YU, L.

2015 “China’s Strategic Partnership with Latin America: A Fulcrum in China’s Rise”. En: *International Affairs*, vol. 91, N° 5, pp. 989-1008.

ZANABRIA, L.

2015 “Las relaciones entre Perú y China”. En: NOVAK, F. y J. GARCÍA. *La política exterior peruana en el siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales-PUCP, pp. 87-99.

Las relaciones bilaterales entre el Perú y la República Popular de China (2006-2016)

Fabián Novak y Sandra Namihás

1. Evolución histórica de la relación bilateral

1.1 Los primeros antecedentes

Señalan García-Corrochano y Tang que históricamente los primeros contactos entre el Perú y la China datan de fines del siglo XVI, cuando se inicia el intercambio comercial entre estos a través de Filipinas, que en ese entonces era también posesión española. Sin embargo, dichos autores precisan que se trató de una relación comercial de carácter privado, que básicamente consistió en la importación de mercaderías chinas al Perú (2011: 15, 34).

Durante el inicio de la República del Perú no se tiene información de relaciones comerciales con la China, probablemente por la inestabilidad política que en ese entonces se vivía en el país sudamericano. No obstante, sí se produjo un intenso tráfico de migrantes chinos (culíes), especialmente a partir de 1849, lo que provocó tensiones en las relaciones con países contrarios a dicho tráfico, como eran los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos de América (García-Corrochano y Tang 2011: 37, 47).

El establecimiento formal de relaciones diplomáticas entre el Perú y el Imperio Chino se daría recién el 26 de junio de 1874, cuando ambos países firmaron, en Tientsin, el denominado “Tratado de amistad, comercio y navegación”, siendo representados para tal acto por el entonces ministro plenipotenciario del Perú en la China y Japón, capitán de navío Aurelio García y García, y el virrey del norte de la China, general Li Hung Chang. Este tratado preveía el establecimiento de agentes diplomáticos en Lima y Pekín, así como la posibilidad de nombrar un cónsul general, cónsules, vicecónsules y agentes consulares, además de otras disposiciones vinculadas a la libertad de circulación de los ciudadanos de ambos países, libre navegación y un régimen de capitulaciones (Stewart 1976: 151 y ss.; Bruce St. John 1999: 90). Con la firma de este acuerdo se inician propiamente las relaciones diplomáticas entre ambos países –y las primeras que la China

establecía con un país latinoamericano–, nombrando el Perú como encargado de negocios a Juan Federico Elmore, mientras que la China recién instalaría su legación al concluir la Guerra del Pacífico (Basadre 1983: 357).

Esta primera etapa de nuestras relaciones, que culminaría en 1949, se caracterizaría fundamentalmente por la inmigración de ciudadanos chinos al Perú provenientes principalmente de la provincia de Cantón, quienes fundaron algunas instituciones culturales, educativas y de beneficencia y, asimismo, se dedicaron a determinadas actividades económicas, lo que sumado al mestizaje provocado por los enlaces matrimoniales entre peruanos y chinos generó un fuerte relacionamiento en el ámbito social y cultural, que no se extendió al ámbito político (Ulloa 1997: 341). Esta masiva inmigración china convertiría al Perú en el país con la comunidad más grande de descendientes chinos en la región (Zanabria 2015: 89), estableciéndose una amplia base social para la construcción futura de nuestras relaciones políticas y diplomáticas.

En 1949, cuando el general Chiang Kay-Shek abandona la China continental, tras perder la guerra civil e instalarse en la isla de Formosa, el Estado peruano reconoce a la República de China instalada en Taiwán, con la que mantuvo relaciones diplomáticas hasta 1971, desconociendo por tanto a la República Popular de China de Mao Tse-Tung. Esta actitud tenía su explicación en la Guerra Fría y en el respaldo del bloque occidental liderado por Estados Unidos de América hacia el régimen sedicente de Chiang Kay-Shek. En todo caso, durante esta segunda etapa de nuestras relaciones no se registraron avances importantes, lo que queda reflejado en el hecho de que no fue sino hasta 1961 que el Perú enviaría al primer embajador ante la República de China (García-Corrochano y Tang 2011: 75, 93).

1.2 El inicio de las relaciones diplomáticas entre el Perú y la República Popular de China

Desde 1960, comenzó a gestarse, en el ámbito de las Naciones Unidas, una corriente a favor del reconocimiento de la República Popular de China, lo que llevó finalmente al gobierno militar peruano del general Juan Velasco Alvarado a establecer relaciones diplomáticas con dicho país, a la par que lo hacía con la Unión Soviética y Cuba. En efecto, el 2 de noviembre de 1971, el Perú y la China celebran un acta para el establecimiento de relaciones diplomáticas a través de sus representantes en Otawa (Canadá), por la que se puso fin a las relaciones diplomáticas con Taiwán; desde ese momento el Perú se adhirió al principio de “una sola China”¹ (García-Corrochano y Tang 2011: 118-119).

El establecimiento de las relaciones con la China y con otros países del bloque socialista obedeció al objetivo de la política exterior peruana de ese entonces:

¹ En 1972, ambos países procedieron al establecimiento de sus respectivas embajadas.

buscar nuevos mercados para los productos no tradicionales peruanos, lo que en el caso de la China estuvo representado principalmente por la harina de pescado (Bruce St John: 1999: 193).

Progresivamente, ambos países comenzarían a ampliar la agenda de su relación bilateral, no limitándose al ámbito comercial o económico, sino también extendiéndose al de la cooperación en áreas tan diversas como educación, ciencia y tecnología, cultura y turismo, entre otras, amén de numerosas visitas protocolares y de trabajo entre funcionarios de ambos países. Sin embargo, lo cierto es que la relación bilateral hasta fines del siglo XX careció de mayor densidad, lo que cambiaría en el nuevo siglo como producto, en gran parte, de la apertura económica efectuada por el Perú en los años 1990 y profundizada a partir de 2001 con una agresiva política comercial, así como por la nueva política exterior que la China comenzaría a construir, en 2008, hacia América Latina en su búsqueda por una mayor presencia e influencia global².

El inicio de este cambio comenzaría a notarse en el comercio bilateral, que crecería de manera importante a partir de 2004 –año en que el Perú otorgó el estatus de economía de mercado a la República Popular de China³–, lo que queda acreditado cuando apreciamos las cifras de nuestro intercambio comercial entre 2001 y 2005 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Intercambio comercial Perú-China, 2001-2005 (en millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005
Exportación (FOB)	425	598	677	1.235	1.879
Importación (FOB)	354	465	643	767	1.063
Intercambio	779	1.063	1.320	2.003	2.942
Balanza comercial	71	133	34	468	817

Fuente: ADEX Data Base; elaboración propia.

Del cuadro 1 se desprende claramente que 2004 es un punto de quiebre en la relación comercial con la China, específicamente en cuanto a las exportaciones peruanas al país asiático, que prácticamente se duplicaron, proceso que continuaría al año siguiente, cuando las exportaciones peruanas se multiplicaron por tres en relación a 2003.

- 2 Véase: “Texto íntegro del documento sobre la política de la China hacia América Latina y el Caribe” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China 2008).
- 3 La China fue admitida en la OMC el 11 de diciembre de 2001, siendo calificada como una “economía en transición”. Frente a ello, el gigante asiático inició tratos bilaterales con diversos Estados a efectos de obtener su reconocimiento como “economía de mercado”, lo cual dio sus frutos en 2004, año en el que más de la mitad de los 151 miembros de la OMC lo reconocieron como tal. En el caso específico del Perú, la denominación le fue otorgada el 20 de noviembre de 2004, durante la cumbre del APEC (Torres 2010: 6).

No obstante, durante los últimos diez años de la relación bilateral (2006-2016) se sentaría sus hitos más importantes, al tomarse la decisión política de construir una relación privilegiada sobre la base de un tratado de libre comercio (TLC) y del acuerdo para una asociación estratégica, que luego sería transformada en una asociación estratégica integral. Precisamente, al estudio de este periodo se dedican los siguientes puntos.

2 Las relaciones bilaterales durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)

Durante el segundo gobierno del presidente Alan García, se pondría una especial atención en la relación con la China como consecuencia tanto de la visión moderna y pragmática de la nueva gestión aprista como por la evidencia del crecimiento económico chino y su cada vez más importante presencia en la región latinoamericana. Fruto de ello, durante ese quinquenio se lograrían importantes avances en la relación bilateral, los mismos que se detallan a continuación.

2.1 El tratado de libre comercio (TLC)

Desde el inicio del nuevo gobierno peruano en 2006, este plantea a la China la celebración de un TLC. En efecto, con ocasión de la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de 2006, celebrada en Hanói (Vietnam), el gobierno de Alan García presentó a su par chino la propuesta de celebrar un acuerdo comercial que impulsara el intercambio económico entre ambos países.

Si bien las negociaciones fueron oficialmente anunciadas el 7 de setiembre de 2007, estas no estuvieron exentas de dificultades. En todo caso, el acuerdo fue alcanzado, celebrándose el TLC el 28 de abril de 2009⁴, en Beijing, el mismo que entró en vigor el 1 de marzo de 2010. Como complemento de este tratado, el Perú y la China suscribieron en la misma fecha del TLC, un “Acuerdo de cooperación aduanera” y un “Memorando de entendimiento en cooperación laboral y seguridad social”.

En este punto, es menester anotar que el intercambio comercial entre el Perú y la China entre 2006 y 2010, esto es, antes de la entrada en vigor del TLC, fue altamente positivo, creciendo en un 170% en el quinquenio, como se comprueba con las cifras del cuadro 2.

4 Otros acuerdos celebrados en dicho año fueron: el “Memorandum de entendimiento sobre la cooperación en el sector geológico y minero” (20 de abril), el “Convenio de cooperación económica y técnica” (23 de noviembre) y el “Convenio sobre asistencia militar”, suscrito entre los ministerios de Defensa de ambos países (28 de diciembre).

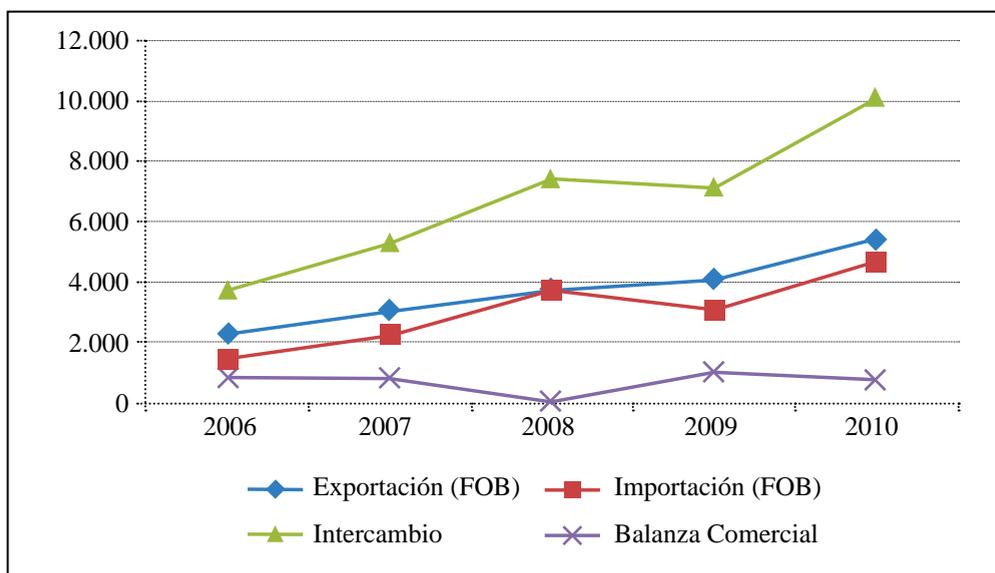
Cuadro 2. Intercambio comercial Perú-China, 2006-2010 (en millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010
Exportación (FOB)	2.267	3.041	3.737	4.073	5.425
Importación (FOB)	1.448	2.251	3.714	3.063	4.680
Intercambio	3.715	5.292	7.451	7.136	10.105
Balanza comercial	819	790	23	1.010	745

Fuente: Sunat; elaboración propia.

Solo entre 2006 y 2007, el intercambio comercial aumentó en 42,5%, el mayor crecimiento anual dado en nuestra historia bilateral. Efectivamente, si se analizan las exportaciones y las importaciones en estos años, se aprecia que ambos rubros aumentaron significativamente: el primero en 34,1% y el último en 55,6%. Es necesario resaltar especialmente el incremento en las importaciones de dicho año, el más alto registrado hasta ese momento. No obstante ello, se mantuvo una balanza comercial positiva para el Perú.

A nivel del quinquenio, la regla fue casi la misma, es decir, las exportaciones y las importaciones prácticamente crecieron cada año, con un mayor incremento en las importaciones (220%) que en las exportaciones (140%). En cuanto a la balanza comercial, durante este periodo, siguió siendo positiva para el Perú, aunque bastante fluctuante, presentando su mayor caída en 2008 (ver el gráfico 1).

Gráfico 1. Intercambio comercial Perú-China, 2006-2010 (en millones de dólares)

Fuente: Sunat; elaboración propia.

En cuanto a la composición del comercio, se debe resaltar que las exportaciones del Perú hacia la China fueron fundamentalmente de minerales (cobre, plomo, zinc, hierro) y harina de pescado, rubros que en conjunto conformaron el 90% de nuestras exportaciones; mientras que, en el caso de la China, esta exportó al Perú computadoras, teléfonos móviles, motocicletas, aparatos de televisión, grúas pórtico, etc. (García-Corrochano y Tang 2011: 149; Ferreyros 2012: 97-98).

Precisamente con el propósito de consolidar y mejorar los resultados señalados en los párrafos anteriores es que se celebra el TLC en 2009, el mismo que cubrió en sus capítulos las diferentes temáticas relevantes para nuestro comercio, como el comercio de bienes, las reglas de origen, la defensa comercial, los servicios, las inversiones, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la propiedad intelectual, los obstáculos técnicos al comercio, los procedimientos aduaneros y un sistema de solución de controversias.

Asimismo, el acuerdo mejoró el acceso a un mercado que involucra una mayor demanda de bienes de consumo, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, con lo cual no solo se buscaba facilitar la continuación del ingreso de productos peruanos al mercado chino –tales como papa, jibia y calamar; uvas frescas, aguacate y mango; cebada; p  prika y tara en polvo; e hilados de pelo fino, entre otros–, sino también que se amplíe el acceso a nuevos productos, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

2.2 La asociación estratégica

Si bien la celebración del TLC con la China marcó un hito importante en la relación bilateral, faltaba “dar el salto” en la parte política para lograr establecer con dicho país una relación estratégica en este ámbito.

Fue así que, entre el 18 y el 21 de marzo de 2008, se produce la visita de Estado del presidente Alan García a la República Popular de China, en la cual cumpliría diversas actividades; entre ellas, se suscribirían numerosos acuerdos y García firmaría una declaración con su par chino, Hu Jintao, mediante la cual se acordaría la histórica asociación estratégica entre ambos países.

En efecto, la presencia de García en la China no solo sirvió para sostener importantes reuniones con las más altas autoridades políticas chinas, como el presidente Hu Jintao, el primer ministro Wen Jiabao, el presidente de la Asamblea Popular Nacional Wu Bangguo y el jefe de la Oficina del Grupo Líder del Consejo de Estado para el Desarrollo y Disminución de la Pobreza Fan Xiaojiang; sino también con los principales directivos de las más importantes

corporaciones chinas⁵, reuniones que permitieron dar a conocer la buena marcha de la economía peruana y las oportunidades que para la China ofrecía el Perú. Esto tuvo el objetivo de incrementar las relaciones económico-comerciales y financieras entre ambos Estados, pero también la cooperación e intercambio científico y cultural, así como la relación en el ámbito político. Paralelamente, se sostuvieron otras reuniones importantes entre los ministros de Relaciones Exteriores, José Antonio García Belaunde y Yang Jiechi; de Comercio, Mercedes Aráoz y Chen Deming; de Energía y Minas, Juan Valdivia y Xu Shaoshi; de Agricultura, Ismael Benavides y Sun Zhengcai; así como entre los viceministros de Pesquería, Alfonso Miranda y Niu Dun.

De otro lado, la visita del presidente García permitió la suscripción de nueve acuerdos: el “Tratado de asistencia judicial en materia civil y comercial”; el “Convenio de cooperación económica y técnica”, por el cual el Perú obtuvo una donación de 10 millones de yuanes (aproximadamente 1,4 millones de dólares); el “Programa ejecutivo 2008-2011 del Convenio de intercambio cultural”; el “Memorándum de entendimiento sobre la promoción de cooperación en materia de energía y minería”; el “Memorándum de entendimiento de cooperación sobre medidas sanitarias y fitosanitarias”; el “Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de mangos del Perú a China”; el “Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de peras del Perú a China”; el “Convenio y la implementación del Acuerdo de cooperación entre la Televisión Central de China y el Instituto de Radio y Televisión del Perú”; además de las notas reversales sobre la donación financiera de 20 millones de yuanes para la adquisición de autos a ser utilizados en la reunión ministerial conjunta y en la reunión de líderes del APEC, que se celebraría en noviembre de 2008. A todo esto se debe añadir la suscripción del acuerdo de cooperación entre la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (Confiep) y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT).

Si bien estos acuerdos dejaron sentado el hecho de que la relación bilateral sería en adelante más completa e integral, fue la declaración presidencial la que sin duda tendría una importancia histórica para ambos países, pues en ella consta el acuerdo de los dos presidentes de elevar la relación –hasta ese momento considerada en la categoría de asociación de cooperación integral– a la de socios estratégicos, encargando a las cancillerías de ambos países examinar los temas, acciones y avances necesarios para materializar este acuerdo y dotarlo de

5 El presidente Alan García sostuvo un desayuno de trabajo con representantes de más de setenta corporaciones chinas, entre las que se encontraban: (en el área electrónica) Potevio y Huawei; (en el área de petróleo) Sinopec (China Petrochemical Corporation), Petrochina y CNOOC (China National Offshore Oil Corporation); (en el área minera) Shougang, Minmetals, Chinalco y Sinosteel; (en el área de construcciones) China State Construction y China Guodian; y finalmente (en el área de turismo) China Travel Service.

contenido, lo que finalmente se produjo el 19 de noviembre de 2008, cuando se realizó la visita oficial del presidente de la República Popular de China Ju Hintoa a Lima, con motivo de la realización de la cumbre del APEC.

En efecto, en esta ocasión ambos jefes de Estado suscribieron en Lima la “Declaración de asociación estratégica”, cuyo propósito fue profundizar la amistad tradicional entre ambos pueblos y fomentar la paz, la estabilidad y la prosperidad de ellos. Esta asociación tiene como base principios como la confianza mutua, la igualdad y el beneficio mutuo, la ganancia compartida, la cooperación integral y el desarrollo compartido, los cuales se desprenden de los “Cinco principios de coexistencia pacífica”, base de la política exterior china desde 1954⁶, recogidos en el “Documento sobre la política exterior china hacia América Latina y el Caribe de 2008”⁷.

De otro lado, la asociación estratégica, según la declaración, se manifiesta en cuatro aspectos:

- A. Profundizar las relaciones políticas entre ambos países: utilizando los mecanismos de contacto de alto nivel ya existentes (mecanismo de consultas políticas, comisión mixta económica y comercial, comisión mixta científica y tecnológica, etc.); alentando y promoviendo los intercambios entre dependencias gubernamentales, instituciones legislativas, partidos políticos y estamentos de la sociedad civil; ampliando y perfeccionando los mecanismos de cooperación y diálogo entre ambos Estados; e impulsando continuamente el desarrollo de relaciones de amistad de modo fluido, estable e integral. Todo ello sobre la base del respeto a las normas y principios de derecho internacional.
- B. Ampliar la cooperación económica, sobre la base del beneficio recíproco y la ganancia compartida y de acuerdo a las normas económico-comerciales internacionalmente vigentes. En este ámbito, las partes se comprometen a

6 En 1954, la China firmó declaraciones conjuntas con la India y Birmania (hoy Myanmar) con el fin de establecer principios básicos que orienten sus relaciones. Un año después, en la Conferencia de Bandung (Indonesia), el ex primer ministro chino Zhou Enlai presentó los llamados “Cinco principios de coexistencia pacífica” a la comunidad internacional –el respeto mutuo de la soberanía e integridad territorial, la no-agresión mutua, la no-injerencia en los asuntos internos del otro, la igualdad y el beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica–, como parte de una política alternativa a aquella que, en su parecer, solo presiona a asumir los llamados “estándares occidentales”. Como señala Creutzfeldt (2014), en los últimos veinticinco años, la China ha ido priorizando algunos principios que van más de la mano con su nueva ubicación como potencia mundial.

7 En este documento de 2008, la China señala que tiene una visión estratégica sobre la relación con esta región, basada en una cooperación integral cuyos fundamentos son la equidad, el beneficio recíproco y el desarrollo común, enmarcados dentro de sus cinco principios de coexistencia pacífica (véase: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China 2008).

estimular y promover el fortalecimiento de la cooperación entre las empresas de ambos países, así como a dar adecuada solución a los problemas que puedan surgir en el desarrollo de las relaciones económico-comerciales.

- C. Fomentar el intercambio en diversas áreas para un mayor conocimiento y cooperación entre ambas sociedades, incentivando la integración y el desarrollo de sus pueblos para incrementar la amistad tradicional que los une.
- D. Mantener estrechos lazos de cooperación en el ámbito multilateral, coordinando posiciones en los temas internacionales y regionales que sean de interés común y colaborando en los organismos internacionales y regionales, tales como el sistema de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el APEC y el Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina (Focalae).

Durante la visita del presidente Ju Hintao a Lima, en noviembre de 2008, también se suscribió un importante número de acuerdos, tales como: el “Memorándum de entendimiento sobre cooperación en salud”, celebrado por los ministerios competentes; los protocolos de “Requisitos fitosanitarios para la exportación de cítricos de China al Perú y del Perú a China”, suscritos por el Ministerio de Agricultura del Perú y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China; el “Acuerdo referente a la cooperación y asistencia administrativa mutua en asuntos aduaneros”; el “Convenio de cooperación económica y técnica”; el canje de notas sobre donación de diez mil bicicletas chinas; el acta de entrega-recepción de automóviles para uso de las reuniones del APEC en el Perú; el “Memorándum de entendimiento sobre cooperación para la reducción de la pobreza”, celebrado entre la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y la Oficina del Grupo Líder de Alivio a la Pobreza y Desarrollo de la República Popular de China; el “Acuerdo marco de cooperación entre el Banco de la Nación del Perú y el Banco de Desarrollo de China”; el “Acuerdo marco de inversión y financiamiento para el proyecto El Galeno”, entre China Minmetal Corporation, Jiangxi Cooper Corporation, Banco de Desarrollo de China y Banco de Crédito del Perú; y el acuerdo de cooperación entre las cortes supremas de justicia de ambos países.

De esta manera, las visitas de Estado referidas permitieron alcanzar los importantes objetivos de la política exterior peruana de un relacionamiento estratégico con la China y de un posicionamiento privilegiado en el Asia.

2.3 El último año de gobierno de Alan García

Solo para culminar este punto, se debe señalar que en 2011, último año de gobierno del presidente Alan García, se siguieron suscribiendo otros acuerdos de importancia, tales como: el “Primer protocolo complementario al convenio sobre

asistencia militar”, celebrado entre los ministerios de Defensa de ambos países (14 de enero), por el cual el Perú recibió una donación de vehículos militares por valor de 6 millones de yuanes; el “Memorándum de entendimiento para la cooperación y capacitación en el campo de la protección y restauración del patrimonio cultural y el desarrollo museográfico” (28 de abril); el “Memorándum de entendimiento de cooperación de la industria de defensa”, suscrito por el ministerio de Defensa del Perú y la Administración Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional de la República Popular de China (4 de mayo); y el “Memorándum de entendimiento para la cooperación”, entre la Oficina Nacional de Auditoría de la República Popular de China y la Contraloría General de la República del Perú (7 de julio).

3. Las relaciones bilaterales durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

El nuevo gobierno peruano, que asumió funciones el 28 de julio de 2011, continuó con la política de Estado favorable a una relación privilegiada con la China, lo que se materializó en importantes acuerdos, en la consolidación de la asociación estratégica, en un incremento del comercio bilateral y de las inversiones, así como en la proyección de un relacionamiento tripartito China-Perú-Brasil.

3.1 La asociación estratégica integral

El presidente Ollanta Humala realizó una visita de Estado a la China entre el 6 y el 9 de abril de 2013, siendo recibido por el nuevo presidente Xi Jinping, quien había asumido el cargo el 14 de marzo de ese año.

Durante esta visita, ambos presidentes suscribieron numerosos acuerdos con el propósito de intensificar el comercio y la cooperación en agricultura, infraestructura, minería y desarrollo social. En este sentido, tenemos: el “Memorándum de entendimiento para la promoción de pequeñas y medianas empresas”, destinado a la formación de capacidades en creación de redes de producción, distribución e internacionalización de las exportaciones de las pymes (pequeñas y medianas empresas); el “Memorando de entendimiento sobre cooperación en el sector forestal”, destinado al ordenamiento de la producción y manejo sustentable de los bosques; el “Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de espárragos del Perú a China”, beneficiando a las poblaciones rurales del sur peruano; el “Programa ejecutivo 2013-2018” del “Convenio de intercambio cultural”; el “Convenio de cooperación económica y técnica”, por el cual el Perú recibiría una donación de 40 millones de yuanes para actividades de interés social; el intercambio de notas para realizar el estudio del “Proyecto de centro de operaciones de emergencia nacional”, que permitiría prevenir y

mitigar desastres; el “Convenio marco de cooperación interinstitucional entre los archivos nacionales” de ambos países para la transferencia de conocimientos sobre metodologías y procedimientos de trabajo de archivos y material histórico; el “Memorándum de entendimiento sobre la cooperación internacional de educación”, con el propósito de identificar métodos de intercambio académico, formación de capacidades y ofrecimiento de becas; el “Memorándum de entendimiento en el ámbito de la reducción y alivio de desastres”, que permitiría la transferencia de conocimientos y capacidades en materia de prevención de riesgos; y el “Memorándum de entendimiento sobre cooperación para la lucha contra la pobreza”. Asimismo, se firmó el “Memorándum de entendimiento sobre cooperación en el campo de la investigación y desarrollo en materia de ciencia y tecnología agrícolas”, con el propósito de establecer en el Perú un centro de investigación agrícola y de tecnología aplicada que permita un mejoramiento en la calidad de las semillas de los productos agrícolas, en particular de los cereales andinos, representando así el primer centro de investigación de este tipo a ser implementado por la China en América Latina.

Adicionalmente, el presidente Humala –conjuntamente con el presidente de México Enrique Peña Nieto– fue invitado como orador principal en el Foro Económico de Boao, el mayor encuentro empresarial del Asia, con presencia de líderes políticos y destacados hombres de negocios. El hecho de que el año anterior habían sido invitadas las presidentas Dilma Rousseff del Brasil y Michelle Bachelet de Chile refleja el interés particular de la China por estos cuatro países latinoamericanos, tres de ellos miembros del APEC y de la Alianza del Pacífico.

Complementariamente, esta visita de Estado comprendió la realización de dos *roadshows* organizados por ProInversión conjuntamente con la Embajada del Perú en Beijing, en asociación con el CCPIT, el más importante gremio empresarial chino.

Lo más importante de esta visita, sin embargo, fue la declaración presidencial, pues en ella se acordó nuevamente elevar el nivel de las relaciones diplomáticas de la categoría de asociación estratégica a la de asociación estratégica integral⁸, con lo cual la relación no solo estaría cubierta en términos políticos, económicos

8 Esta asociación estratégica integral va de la mano con lo expuesto en el primer párrafo de la parte III (“Política de China hacia América Latina y el Caribe”) del “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China 2008): “El fortalecimiento de la unidad y cooperación con los numerosos países en vías de desarrollo constituye la piedra angular de la política exterior independiente y de paz de la China. Enfocando las relaciones con América Latina y el Caribe desde una altura estratégica, el Gobierno chino se esforzará por establecer y desarrollar con los países latinoamericanos y caribeños la asociación de cooperación ‘integral’ caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido”.

y de cooperación, sino también por una política social de “pueblo a pueblo”⁹. Precisamente, como parte de esta política de acercamiento, se aprovechó la visita presidencial para inaugurar un centro de estudios peruanos en la provincia china de Hebei.

Respecto del carácter integral de la asociación estratégica entre el Perú y la China, debemos referir que en julio de 2014, a propósito de la reunión de los Brics en el Brasil, el presidente chino Xi Jinping manifestó su disposición de fomentar con América Latina una cooperación estratégica integral basada en la fórmula “1+3+6”, esto es: un plan de cooperación, tres motores (comercio, inversión y finanzas) y seis sectores (energía y recursos, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica, y tecnologías informáticas) (Namihás 2015). Sin embargo, como puede observarse, la asociación estratégica integral con el Perú sería más completa, en tanto implica cooperación política y coordinación en foros internacionales.

Posteriormente, con el propósito de dotar progresivamente de contenido a la asociación estratégica integral, el 12 de noviembre de 2014, luego de participar en la XXII Cumbre de Líderes del APEC, se produjo la visita de trabajo del presidente Ollanta Humala a la República Popular de China, ocasión en la que se suscribieron siete convenios bilaterales de cooperación entre ambos gobiernos, así como acuerdos interinstitucionales¹⁰.

En este sentido, se celebraron: el “Convenio de cooperación económica y técnica”, por el cual se recibió una donación de 70 millones de yuanes (11,5 millones de dólares aproximadamente) para financiar proyectos a ser acordados entre ambos gobiernos; el intercambio de notas para realizar el “Proyecto del centro de operaciones de emergencia nacional”, que incluye la construcción de este, así como la del centro de simulación y sensibilización, con un área construida total de 3.750 m²; y el intercambio de notas sobre donación de un lote de sillas de ruedas.

Asimismo se suscribió el “Memorándum de entendimiento sobre cooperación en el ámbito de hidrocarburos” con los objetivos de: promover el desarrollo de los proyectos de la empresa Sapet que opera en el Perú (lotes X y 58, lote 57 y lote 103) mediante mayores inversiones y trabajos de exploración y explotación; ampliar las operaciones de China National Petroleum Corporation en el Perú a través de

9 Véase el área III (cultural y social) de la parte IV (“Fortalecimiento de la cooperación omnidireccional entre China y América Latina y el Caribe”) del documento sobre la política de la China hacia América Latina y el Caribe (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China 2008).

10 Cabe también resaltar que en dicha ocasión el mandatario peruano realizó una visita protocolar al presidente de la Asamblea Popular Nacional, Zhang Dejiang, así como también inauguró el festival gastronómico “Los sabores y colores del Perú”, que congregó a un grupo selecto de autoridades y directivos empresariales chinos.

la concesión de nuevos lotes de exploración y explotación o de la asociación con otras empresas que operen en el Perú; cooperar en la aplicación integral del gas natural y en el estudio de proyectos de su procesamiento, fraccionamiento y/o licuefacción, así como en el desarrollo de la industria petroquímica; cooperar en el intercambio de información y capacitación de personal; y participar en servicios de ingeniería petrolera en el Perú. También se realizó el “Acuerdo social de colaboración para fortalecer la cooperación en el sector minero”, por el cual se busca promover el desarrollo de recursos minerales y el desempeño económico y social del Perú a nivel local; materializar el apoyo de la empresa China Minmetals a las instituciones educativas de diversos distritos de la región Apurímac; finalmente, promover el avance de los proyectos mineros de China Minmetals en el Perú, así como su participación en otras oportunidades de inversión. Adicionalmente, se celebraron otros dos memorándums, cuya trascendencia merece un tratamiento aparte más adelante.

Días después, el 21 de noviembre de 2014, se tuvo en Lima la visita del presidente de la Asamblea Popular Nacional de la China, Zhang Dejiang, quien fue recibido por el presidente del Perú, luego de inaugurar el Centro de la Amistad Peruano China, cuyo propósito es promover la realización de diversas actividades que consoliden el conocimiento y la fraternidad entre ambos pueblos, con lo cual se fortalece la dimensión social de la asociación estratégica integral.

Por último, la importancia que la asociación estratégica integral tiene para ambos países quedó ratificada en mayo de 2015, cuando el primer ministro del Consejo de Estado chino, Li Keqiang, visitó oficialmente el Brasil y el Perú, ocasión en la cual se suscribió un memorándum sobre el proyecto de interconexión ferroviaria bioceánica China-Perú-Brasil (que se desarrollará en el siguiente punto), el mismo que se enmarca en la política china llamada “3x3” (versión actualizada de la propuesta “1+3+6” del presidente chino Xi Jinping)¹¹.

Adicionalmente, durante la visita de Li Keqiang al Perú, se firmaron diez acuerdos de cooperación en diversas materias tales como: exploración y uso del espacio exterior, inversión industrial, cooperación económica y técnica, creación de un laboratorio de evolución molecular y desarrollo del sector energético.

¹¹ El planteamiento “3x3” consiste en:

“Primero, construir conjuntamente tres canales (de logística, electricidad e información) para lograr la interconexión continental de América del Sur.

Segundo, lograr la interacción favorable entre las tres partes (empresas, sociedad y gobierno) según la ley del mercado.

Tercero, ampliar los tres canales de financiamiento (fondos, créditos y seguros) en los proyectos de cooperación” (para mayor información, véase: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China 2015).

3.2 El proyecto de conexión ferroviaria bioceánica Brasil-Perú-China

En la visita de trabajo del presidente Humala a la China, en noviembre de 2014, y en atención a la necesidad de lograr la interconexión continental de América del Sur y de ampliar los canales de financiamiento, se celebró el “Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Transporte de la República Federativa del Brasil, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular de China y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú” para la creación del grupo de trabajo trilateral para una conexión ferroviaria bioceánica Perú-Brasil.

Las tareas de este grupo serían: definir el alcance, componentes, puestos de control y fechas límite acerca del desarrollo de los estudios básicos; supervisar los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental y social del ferrocarril; intercambiar información sobre marco legal, datos geográficos y geológicos y políticas apropiadas gubernamentales de las áreas apropiadas; identificar recursos financieros no reembolsables para los estudios de conexión; y llevar a cabo investigaciones y esquemas de cooperación más eficientes para los estudios básicos; entre otras tareas que fueren pertinentes.

Posteriormente, se suscribió –el 19 de mayo de 2015 en Brasilia y tres días después en Lima– un nuevo memorándum entre estos tres países con el objetivo de dar inicio a los estudios de viabilidad para la interconexión ferroviaria bioceánica que, en principio, conectaría el puerto de Bayóvar en Piura con el puerto de Açu en Río de Janeiro, para finalmente llegar al puerto chino de la ciudad de Tianjin –una de las más pobladas de ese país–, que ocupa el puesto 10 en puertos a nivel mundial¹². El costo aproximado de esta obra es de 10 mil millones de dólares, de los cuales 4 mil millones se invertirán en el Perú (Namihás 2015).

Si bien la importancia de materializar este proyecto será objeto de tratamiento en ensayos siguientes de esta obra, baste señalar que el mismo significará conectar los mercados asiáticos y sudamericanos, más específicamente a la segunda y a la sexta economías del mundo, a través del Perú, con todas las consecuencias políticas, estratégicas y económicas que ello implica.

3.3 El mecanismo de diálogo estratégico sobre cooperación económica

Durante la ya mencionada visita de trabajo presidencial del 12 de noviembre de 2014, los mandatarios del Perú y la China celebraron el “Memorándum de entendimiento para el establecimiento de un mecanismo de diálogo estratégico

¹² Se debe precisar que la ruta definitiva del tren aún se encuentra en fase de estudio.

sobre cooperación económica”, lo que resulta especialmente importante en tanto permitirá lograr una mayor eficacia en las tareas de coordinación y cooperación multisectorial en materia económica, en los ámbitos de comercio, energía y minas, infraestructura y agricultura, con el propósito de obtener ventajas complementarias, desarrollar proyectos de beneficio mutuo y favorecer el desarrollo económico y social común.

En el ámbito de este mecanismo, se acordó colaborar en:

- A. El intercambio de información entre las agencias gubernamentales de ambos países sobre políticas económicas, incluyendo estrategias de desarrollo y planes, regulaciones, buenas prácticas, situación económica, políticas macroeconómicas, infraestructura, tecnología, etc.
- B. El intercambio de opinión en temas relativos a inversiones.
- C. La promoción de la cooperación industrial a fin de desarrollar una cadena industrial y mayor valor agregado, guiando y facilitando que las empresas de los dos países expandan la cooperación económica y técnica, así como para identificar e implementar proyectos prioritarios de manera expeditiva en sectores como minería, energía, manufactura y agricultura, entre otros.
- D. La promoción de la cooperación en infraestructura en las áreas de transporte, telecomunicaciones, tecnologías de información y la comunicación, energía, agua y alcantarillado, entre otras.
- E. El uso pleno de las complementariedades de ambos países, poniendo en marcha sus ventajas comparativas.

Por último, con ocasión de la visita del primer ministro chino a Lima, Li Keqiang, el 23 de mayo de 2015, se celebró la “I Reunión del mecanismo de diálogo estratégico sobre cooperación económica”, adoptándose una visión estratégica de la cooperación bilateral en todos los campos.

3.4 El comercio bilateral

A pesar de la entrada en vigencia del TLC, el comercio bilateral no se incrementó durante este periodo como se esperaba, en mucho como consecuencia de la estrategia empleada por el gobierno chino para enfrentar la crisis que sufriera en 2007-2008 –reorientando su economía hacia su mercado interno (Dussel 2013: 60)–, así como por la fuerte baja en el precio de los minerales y de las materias primas que el Perú exporta a dicho país.

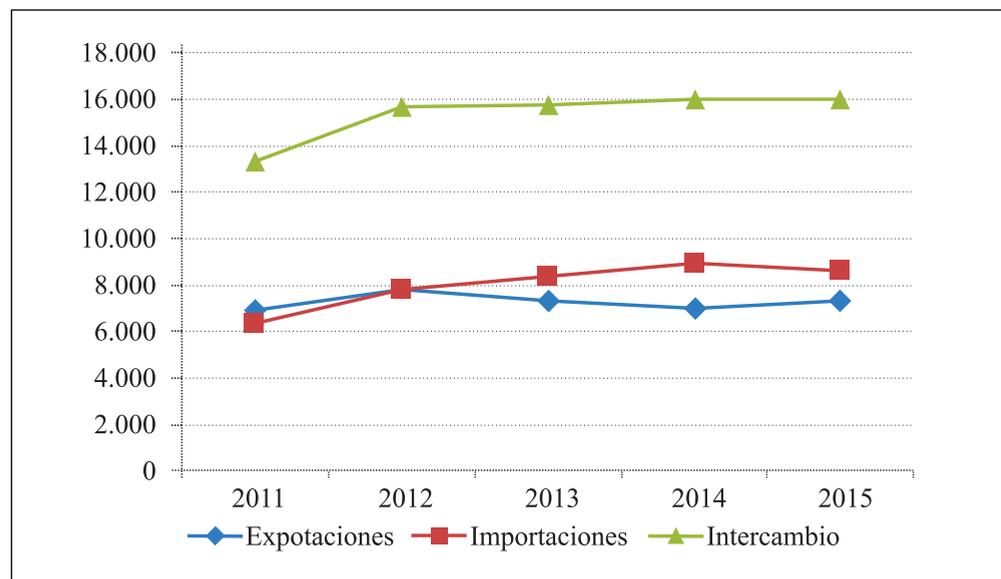
Así, entre 2011 y 2015, el intercambio comercial bilateral creció en 20,1%, debido principalmente al aumento de las importaciones chinas llegadas al Perú (36,1%) y a pesar del bajo crecimiento de las exportaciones (5,5%) (ver el cuadro 3).

Cuadro 3. Intercambio comercial Perú-China, 2011-2015 (en millones de dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015
Exportación (FOB)	6.957	7.841	7.354	7.043	7.338
Importación (FOB)	6.366	7.815	8.414	8.918	8.661
Intercambio	13.323	15.656	15.768	15.961	15.999
Balanza comercial	591	26	- 1.060	- 1.875	- 1.323

Fuente: ADEX Data Base; elaboración propia.

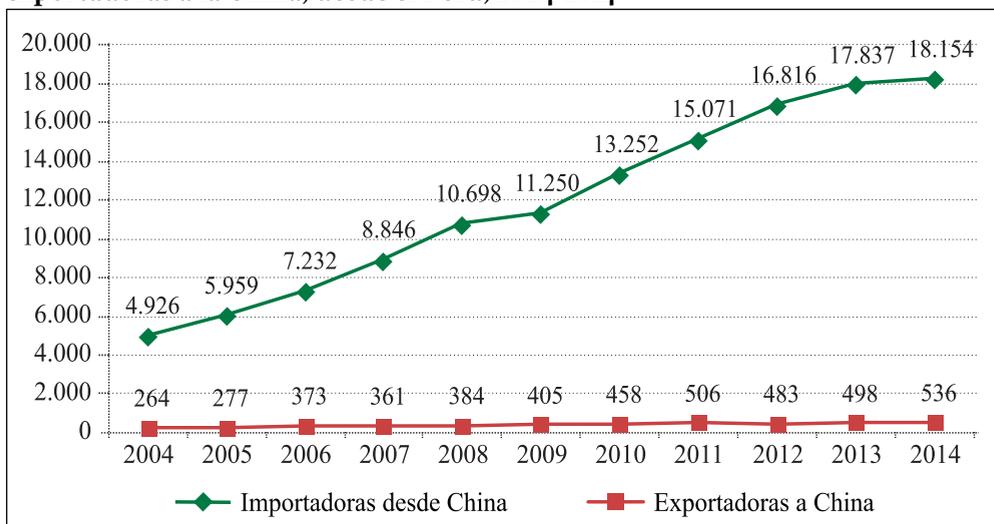
Como se puede apreciar en el gráfico 2, fue en 2012 que las importaciones sobrepasaron a las exportaciones por primera vez, situación que continuaría hasta 2015, aunque registrando una pequeña caída en este año.

Gráfico 2. Intercambio comercial Perú-China, 2011-2015 (en millones de dólares)

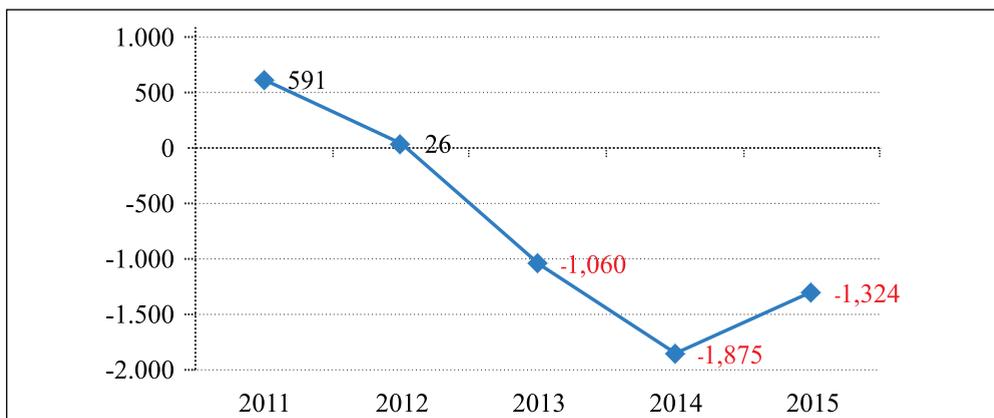
Fuente: Sunat; elaboración propia.

Esto también se ve reflejado en la evolución que ha tenido el número de empresas importadoras desde la China, las cuales crecieron de 4.926 en 2004 a 18.154 en 2014, es decir, en 268,5%; mientras que las empresas exportadoras a la China lo hicieron de 264 en 2004 a 536 en 2014, un crecimiento de 103% (ver el gráfico 3).

El cambio en los indicadores comerciales se tradujo en la balanza comercial, que durante todo el periodo fue decreciendo para el Perú. Si bien esta se inició en positivo, en 2013 pasó a ser definitivamente negativa, registrando el punto más bajo en 2014 (ver el gráfico 4).

Gráfico 3. Evolución del número de empresas importadoras desde la China y exportadoras a la China, desde el Perú, 2004-2014

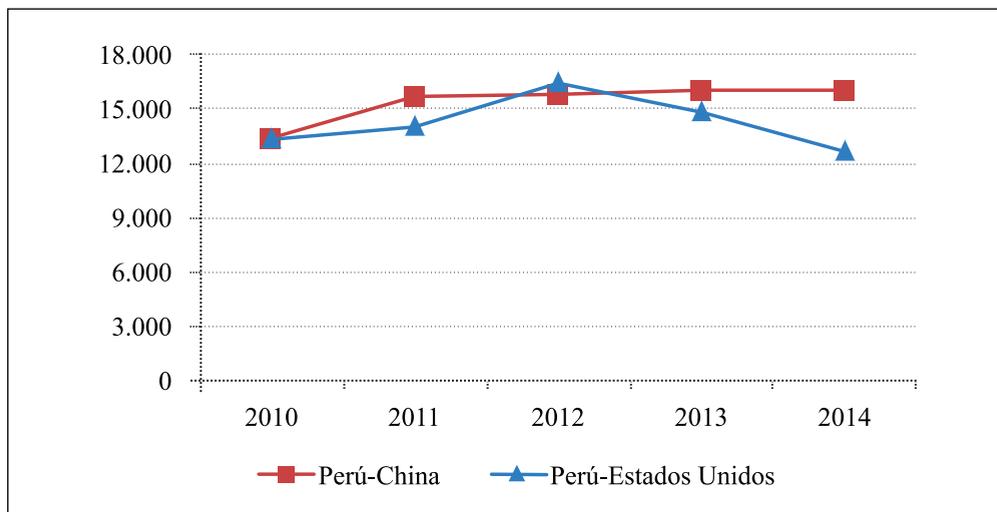
Fuente: Sunat-Aduanas y Capechi; elaboración propia.

Gráfico 4. Balanza comercial Perú-China, 2011-2015 (en millones de dólares)

Fuente: ADEX Data Base; elaboración propia.

De otro lado, en 2012, la China se convertiría en el primer socio comercial del Perú, desplazando a Estados Unidos de América, aunque perdería esa ubicación en 2013; sin embargo, la recuperó el año siguiente y en 2015. Este cambio se vislumbraba desde 2007, cuando el comercio entre el Perú y Estados Unidos de América empezó su descenso, a diferencia del comercio con la China, que comenzó en ese mismo año un ascenso sostenido (ver el gráfico 5).

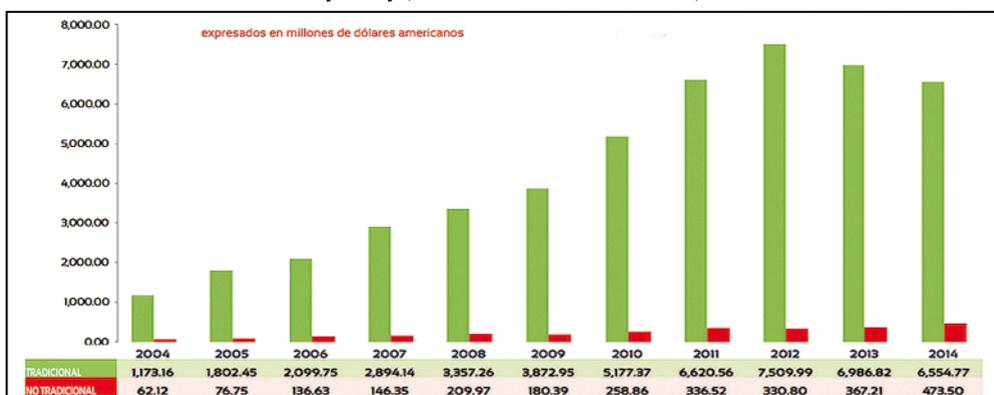
Gráfico 5. Comparación entre el intercambio comercial Perú-China y Perú-Estados Unidos de América, 2010-2014 (en millones de dólares)



Fuente: ADEX Data Base; elaboración propia.

Se debe precisar que, más allá de estas cifras, el comercio bilateral sigue teniendo a la fecha las mismas características que antes de la entrada en vigor del TLC, esto es, un comercio poco diversificado y de tipo interindustrial. Sobre lo primero, las exportaciones peruanas continúan concentradas en cinco productos (cobre, plomo, zinc, hierro y harina de pescado). Sobre lo segundo, dichas exportaciones están conformadas en 95% por el sector tradicional y solo 5% corresponde al no tradicional (mientras que en el caso de las exportaciones de la China, por el contrario, se trata de bienes de capital y de consumo) (Fairlie 2015: 72-74). Sin embargo, como se aprecia en el gráfico 6, las exportaciones peruanas tradicionales aumentaron de 1.173,16 millones de dólares en 2004 a 6.554,77 millones de dólares en 2014, esto es, en 459%; mientras que las exportaciones no tradicionales lo hicieron en 662%, al haberse incrementado de 62,12 millones de dólares en 2004 a 473,50 millones de dólares en 2014. Si bien en este segundo caso el monto final es reducido, indica una importante tendencia de crecimiento en exportaciones peruanas con mayor valor agregado hacia la China.

El reto entonces es cómo desarrollar un comercio con mayor valor agregado y que permita una diversificación productiva y exportadora (Fairlie 2015: 77). En este sentido, se espera que la construcción de la vía ferroviaria entre el Perú y el Brasil suponga un aumento de las exportaciones peruanas no tradicionales, las cuales tendrán en el mercado chino una enorme posibilidad de expandirse a gran escala. De esta manera –como lo han señalado las más altas autoridades chinas–, se podrá impulsar un nuevo tipo de industrialización en el Perú (Namihás 2015).

Gráfico 6. Evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales a la China, desde el Perú, 2004-2014 (en millones de dólares)

Fuente: Capechi (2015; tomado de Sunat).

3.5 Inversiones de la China en el Perú

En abril de 2015, se calculaba que, en el último quinquenio, la inversión china en el Perú ascendía a 18 mil millones de dólares (Quispe 2015), siendo 2014 el año de mayor impulso de esta.

Sin embargo, es una inversión poco diversificada, concentrándose en el ámbito minero (hierro y cobre), con empresas como Shougang Hierro Perú, Minera Chinalco Perú S. A. (subsidiaria de Aluminum Corporation of China [Chinalco]), Minería Shouxin Perú y Jinzhao Mining Perú (filial del grupo chino Zibohongda); y, en el ámbito financiero, con empresas como ICBC Perú Bank S. A. (Industrial and Commercial Bank of China).

De otro lado, resulta importante destacar algunas operaciones de inversión china en el Perú. La primera de ellas es la realizada en agosto de 2014, por un conglomerado chino¹³ que adquirió el proyecto cuprífero Las Bambas, en Apurímac, de la empresa suiza Glenclore Xstrata, por poco más de 7 mil millones de dólares. Con esta compra, las empresas chinas lograron el control del 33% del sector minero en el Perú¹⁴. Para 2016, se ha previsto que esta mina produzca entre 250.000 y 300.000 toneladas de cobre y así se convierta en la tercera más importante del mundo¹⁵.

En relación al comportamiento de las empresas mineras chinas en el Perú, es pertinente indicar que mientras algunas de ellas han tenido problemas en

13 El conglomerado está compuesto por MMG Limited (subsidiaria de China Minmetals), Guoxin International Investment y Citic Metal.

14 Véase: *El Comercio* (2014a); RT (2014).

15 Véase: *Gestión* (2016).

materia ambiental, laboral y tributaria, otras más bien han desarrollado una presencia armoniosa en el Perú en estos tres aspectos, entendiéndose con las comunidades locales (Fairlie 2013, 2015: 73-75 y 77). Todo esto nos indica que no existe un patrón de conducta de las empresas chinas dedicadas a la minería en este país, aunque sí se puede señalar como características comunes “su relación con el Estado chino, su menor experiencia con sindicatos y medios, y su escaso conocimiento del Perú” (Sanborn 2014).

La segunda operación a destacar se encuentra en el ámbito petrolero y es la referida a la compra de los activos de la compañía brasileña Petrobras Energía Perú por 2.600 millones de dólares, por parte de la Corporación Nacional de Petróleos de China (CNPC), que incluye el lote X en Piura, el lote 58 en el Cusco y el 46,16% que tenía Petrobras en el lote 57, operado por Repsol¹⁶.

En el campo financiero, sin duda alguna la operación más importante fue el inicio de actividades en el Perú, el 5 de febrero de 2014, del ICBC –el banco más grande del mundo en cuanto a capitalizaciones bursátiles se refiere–. Si bien el ICBC tiene oficinas en el Brasil y la Argentina, la sucursal peruana es la primera en el lado del Pacífico sudamericano. Por otro lado, teniendo en cuenta que solo el 35% de la producción peruana es financiada por el sistema financiero, el ingreso de este banco al país representa una posibilidad para ese 65% que no posee financiamiento (*Gestión* 2014; *Perú21* 2014).

Finalmente, otra gran operación de inversión que llamó particularmente la atención, esta vez hecha en el sector pesquero por China Fishery Group, fue la compra por **809 millones de dólares de las acciones que le dieron el control de Copeinca**, principal empresa productora de harina de pescado en el Perú. Se debe recordar que este país andino genera ingresos superiores a los 1.800 millones de dólares americanos en la exportación de este producto fundamentalmente a la China y Europa¹⁷.

Sin embargo, dos años después, las consecuencias de esta compra no han resultado positivas para la empresa china, no solo por el incumplimiento del pago del endeudamiento que efectuara para esta compra (con HSBC), sino por los años complicados de pesca debido al calentamiento del mar. Todo ello generó que la matriz de China Fishery, Pacific Andes International Holdings (PAIH), se haya visto obligada a poner en venta todas sus acciones en el Perú por 1.700 millones de dólares. No obstante, las posibilidades de que se mantenga en poder de inversores chinos no parecen muy lejanas, dado que un posible comprador es el fondo de inversión chino Fosun¹⁸.

16 Véase: *El Comercio* (2014b).

17 Véase: *RPP* (2013); *El Comercio* (2016a); *Semana Económica* (2016).

18 Véase: *RPP* (2013); *El Comercio* (2016a y 2016b); *Semana Económica* (2016).

4. Recomendaciones

De todo lo expuesto en este capítulo, queda claro que en los últimos diez años la relación entre el Perú y la China se ha consolidado a pasos agigantados, alcanzando el nivel de socios estratégicos integrales, con una proyección de niveles insospechados.

Definitivamente, la opción tomada por el Perú de tener una política exterior y comercial abierta al mundo y diversificada resulta altamente positiva para el país, en tanto le permite obtener mayores beneficios y reducir los riesgos de depender de un solo socio o bloque. En esta línea se inscribe nuestra relación con la China. Sin embargo, es también preciso reconocer las diferencias (democracia y derechos humanos) y mantener un relacionamiento que no nos distancie de nuestros socios naturales, como lo son Estados Unidos de América y Europa.

En esta línea, creemos importante formular las siguientes recomendaciones para continuar consolidando la relación con la China:

- A. Habiéndose aprobado en la penúltima Cumbre de Líderes del APEC, celebrada en México en 2014, la hoja de ruta para la celebración del “Acuerdo de libre comercio del Asia-Pacífico”, y siendo el Perú el anfitrión de la misma cumbre en noviembre de 2016, este país debe mostrar su liderazgo para impulsar los mayores avances en dicha reunión.
- B. En esa misma ocasión, y ante la asistencia del presidente chino, se celebrará el XLV aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, lo que constituye una excelente oportunidad para consolidar la asociación estratégica integral, dotándola de mayor contenido.
- C. En este sentido, se debe trabajar para: concretar inversiones chinas en el ámbito industrial; favorecer el incremento del intercambio económico y resolver las diferencias en materia comercial; materializar los proyectos existentes en el ámbito energético y minero; reforzar la complementación industrial en cadenas productivas; promover la integración tecnológica; promover y facilitar el turismo; mejorar la conectividad aérea; avanzar en los estudios para la materialización del ferrocarril bioceánico; y estrechar la cooperación en materia de investigación científica y educación; entre otras acciones.

Bibliografía

- BASADRE, Jorge
1983 *Historia de la República del Perú 1822-1933*, t. V. Lima: Editorial Universitaria.
- BRUCE ST. JOHN, Ronald
1999 *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- CREUTZFELDT, Benjamin
2014 “La nueva diplomacia china y los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”. *SinoLATAM*, 15 de julio. Fecha de consulta: 17/2/2016. <http://www.sinolatamforum.com/opiniones_detalle/o-m151-291/la-nueva-diplomacia-china-y-los-cinco-principios-de-coexistencia-pacifica>.
- DUSSEL PETERS, Enrique
2013 “La economía china desde la crisis internacional en 2008: estrategias, políticas y tendencias”. En: *Journal of Economic Literature*, vol. 10, N° 28, pp. 53-79.
- EL COMERCIO**
- 2014a “Glencore concretó la venta de Las Bambas por US\$7.000 millones”. En: *El Comercio*, 1 de agosto. Fecha de consulta 16/2/2016. <<http://elcomercio.pe/economia/peru/glencore-concreto-venta-bambas-us7000-millones-noticia-1746883>>.
- 2014b “CNPC culminó la compra de activos de Petrobras en el Perú”. En: *El Comercio*, 7 de noviembre. Fecha de consulta: 18/2/2016. <<http://elcomercio.pe/economia/negocios/cnpc-culmino-compra-activos-petrobras-peru-noticia-1769886>>.
- 2016a “China Fishery Group puso a la venta Copeinca y otros activos”. En: *El Comercio*, 7 de enero. Fecha de consulta: 17/2/2016. <<http://elcomercio.pe/economia/negocios/china-fishery-group-puso-venta-copeinca-y-otros-activos-noticia-1869155>>.
- 2016b “¿Quiénes estarían interesados en comprar China Fishery Group?” En: *El Comercio*, 18 de enero. Fecha de consulta: 17/2/2016. <<http://elcomercio.pe/economia/dia-1/quienes-estarian-interesados-comprar-china-fishery-group-noticia-1871987>>.
- FAIRLIE, Alan
2013 “Sector minero en el Perú: rol de las inversiones chinas”. En: ALBRIEU, Ramiro y otros (coords.). *Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?* Montevideo: Red Mercosur, pp. 251-312.
- 2015 “China potencia económica y comercial: una mirada desde el Perú”. En: *Agenda Internacional*, año XXII, N° 33, pp. 55-80.
- FERREYROS, Eduardo
2012 “Relaciones comerciales entre Perú y Asia”. En: *Agenda Internacional*, año XIX, N° 30, pp. 95-118.
- GARCÍA-CORROCHANO, Luis y Rubén TANG
2011 “Las relaciones entre el Perú y China”. Serie Política Exterior Peruana. Lima: IDEI-PUCP / Instituto Confucio-PUCP.

GESTIÓN

- 2014 “Banco chino ICBC, el más grande del mundo, inició operaciones en Perú”. En *Gestión*, 5 de febrero. Fecha de consulta: 19/2/2016. <<http://gestion.pe/empresas/banco-chino-icbc-mas-grande-mundo-inicio-operaciones-peru-2088294>>.
- 2016 “Plan de producción de China MMG para mina Las Bambas supera estimaciones”. En: *Gestión*, 28 de enero. Fecha de consulta 15/2/2016. <<http://gestion.pe/empresas/plan-produccion-china-mmg-mina-bambas-supera-estimaciones-2153522>>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

- 2008 “Texto íntegro del documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 5 de noviembre. Fecha de consulta: 1/2/2016. <<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>>.
- 2015 “Forjar la ‘versión actualizada’ de la cooperación práctica entre China y América Latina y el Caribe mediante el nuevo modelo 3x3”. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 22 de mayo. Fecha de consulta: 1/2/2016. <<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1266013.shtml>>.

NAMIHAS, Sandra

- 2015 “China y América Latina ¿el inicio de una nueva relación con la región?” En: *Panorama Mundial. IDEI*, año 7, N° 36.

PERÚ21

- 2014 “Banco ICBC llega a Perú, incrementando presencia china en nuestra economía”. En: *Perú21*, 6 de febrero. Fecha de consulta: 19/2/2016. <<http://peru21.pe/economia/banco-icbc-llega-peru-incrementando-presencia-china-nuestra-economia-2168952>>.

QUISPE, Magda

- 2015 “Inversión china suma US\$18 mil mills en el último lustro”. En: *La República*, 18 de abril. Fecha de consulta: 18/2/2016. <<http://larepublica.pe/18-04-2015/inversion-china-suma-us18-mil-mills-en-el-ultimo-lustro>>.

RPP

- 2013 “China Fishery Group adquiere el 10% de pesquera peruana Copeinca”. En: *RPP*, 14 de marzo. Fecha de consulta: 17/2/2015. <<http://rpp.pe/economia/economia/china-fishery-group-adquiere-el-10-de-pesquera-peruana-copeinca-noticia-575965>>.

RT

- 2014 “Los 4 ‘pilares’ de China en América Latina”. RT, 7 de mayo. Fecha de consulta 16/2/2016. <<https://actualidad.rt.com/economia/view/127245-cuatro-pilares-inversiones-china-america-latina>>.

SANBORN, Cynthia

- 2014 “La presencia de las mineras chinas en el Perú”. En: *Gestión*, 14 de abril. Fecha de consulta: 19/2/2016. <<http://gestion.pe/opinion/presencia-mineras-chinas-peru-2094557>>.

SEMANA ECONÓMICA

- 2016 “China Fishery: ¿por qué la pesquera más grande del Perú está en crisis?”
En: *Semana Económica*, 3 de febrero. Fecha de consulta: 17/2/2016. <<http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/pesca/177144-china-fishery-por-que-pesquera-mas-grande-del-peru-esta-en-default/>>.

STEWART, Watt

- 1976 *La servidumbre china en el Perú. Una historia de los culíes chinos en el Perú, 1849-1874*. Lima: Mosca Azul Editores.

TORRES, Víctor

- 2010 *El TLC Perú-China. Posibles implicancias para el Perú*. Lima: Red Peruana para una Globalización en Equidad.

ULLOA, Alberto

- 1997 *Posición internacional del Perú*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

ZANABRIA, Luzmila

- 2015 “Las relaciones entre el Perú y China”. En: NOVAK, Fabián y Jaime GARCÍA (coords.). *La política exterior peruana en el siglo XXI. Agenda y propuestas*. Lima: IDEI-PUCP, pp. 87-99.

La Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú: contexto, efectos económicos y geopolítica

Sebastien Adins

En el año 2014 se lanzaron dos megaproyectos que tienen como objetivo la interconexión entre el Perú y Brasil mediante una línea férrea: la Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú (Fetab) desde Porto do Açú hasta Bayóvar y el Corredor Ferroviario Bioceánico Central (CFBC), que iría de Santos al puerto de Ilo. Si bien haremos algunas referencias puntuales a la segunda propuesta, el presente aporte se concentrará en el tema de la Fetab. En un primer acápite, se tratará de reconstruir el contexto en el cual ha emergido dicha iniciativa, al analizar las relaciones actuales entre los dos participantes sudamericanos, el Perú y Brasil, respectivamente, y la República Popular China (RPC). Además, se evaluará cuál es el estado de la infraestructura física en general y de la ferroviaria en particular, tanto a nivel del Perú como de la subregión sudamericana. Por último, se bosquejará el origen del proyecto de la Fetab. Luego, en la segunda sección, analizaremos los principales efectos económicos de la construcción de la ferrovía, particularmente para Brasil y el Perú; además, si al momento de escribir esta contribución aún no estaban publicados los estudios preliminares oficiales, realizaremos un repaso crítico de los principales argumentos a favor y en contra, tal como estos se han venido reflejando en los medios de comunicación. El tercer apartado evaluará el grado de transcendencia geopolítica del proyecto, primero a nivel del triángulo China-Estados Unidos-América Latina y luego desde una perspectiva sudamericana. Concluiremos el presente capítulo con algunas reflexiones y recomendaciones.

1. Contexto y orígenes del proyecto Fetab

A. El trasfondo: la relación actual RPC-América Latina y la “diplomacia ferroviaria china”

Como es de amplio conocimiento, las relaciones entre la RPC y América Latina han pasado por una verdadera transformación en los últimos tres lustros. Así, solo entre 2000 y 2013, el comercio sino-latinoamericano de bienes se multiplicó por veintidós. En cuanto a las exportaciones hacia la RPC entre 2000 y 2014,

pasaron de 1% a 9% de las exportaciones totales de la región, convirtiendo al gigante asiático en el tercer destino del mundo para los envíos latinoamericanos. En cuanto a las importaciones desde la RPC, pasaron de 2% a 16% en el mismo periodo, al reemplazar a la Unión Europea (UE) como segundo principal origen de las mismas. En conjunto, en 2014, la RPC y la UE tuvieron casi una misma participación en el comercio con la región, con respectivamente 12,4% y 12,5% del total mundial (Cepal 2015: 37). Sin embargo, el efecto de dicho aumento en el comercio con China ha sido muy dispar en la región: mientras que la mayor parte de economías sudamericanas han podido mantener un equilibrio en su balanza comercial con la economía asiática, al menos mientras duraba el “superciclo” de los *commodities* desde 2002 hasta 2012¹, las economías centroamericanas, caribeñas y la mexicana han exhibido un creciente déficit con la RPC durante todo este periodo. Además, solo cinco productos, todos primarios, representaron el 75% del valor de los envíos regionales en el año 2013, una principal evidencia de la *reprimarización* del comercio.

También en el campo de las inversiones chinas en la región se ha visto un aumento notable, aunque recién a partir de 2010, con un flujo promedio anual de unos 10 mil millones de dólares, una cifra que representa entre 5% y 6% del flujo total de inversiones extranjeras directas hacia la región². También en este terreno, fueron los países sudamericanos los principales receptores: solo Brasil (con 56%), el Perú (16%) y Argentina (15%) concentraron el 87% de las inversiones chinas en la región entre 2010 y 2013 (Cepal 2015: 61)³. Además, el 90% de dichas inversiones se dirigió a la extracción de hidrocarburos y la minería, ambos sectores altamente sensibles a los conflictos socioambientales a raíz de la combinación de una gobernanza inadecuada de los recursos naturales en la región y un récord cuestionable de varias empresas chinas respecto a la protección del medio ambiente y su trato hacia las poblaciones locales.

Más allá del comercio y las inversiones, la RPC, mediante el China Development Bank y el Export-Import Bank, se ha convertido en el principal facilitador de préstamos en la región. Mientras que entre 2005 y 2015 estas dos instituciones financieras prestaron un equivalente a 125 mil millones de dólares a los países latinoamericanos, los catorce préstamos aprobados en el último año suman 29,1 mil millones de dólares, superando con este número el valor de los créditos

1 En el año 2014, apenas tres países sudamericanos habían mantenido un superávit comercial con la RPC: Chile, Brasil y Venezuela. Mientras tanto, el Perú, por ejemplo, acumuló un déficit con dicho país por un valor de más de 1.400 millones de dólares (Cepal 2015: 42).

2 Tal como reconoce la propia Cepal en su reporte de 2015, resulta complicado capturar la real magnitud de las inversiones de la RPC en América Latina por la costumbre de numerosas empresas chinas de canalizar sus inversiones a través de terceros países (principalmente las islas Caimán y Vírgenes Británicas).

3 Cálculo propio basado en Cepal (2015: 61).

conjuntos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (China-Latin America Finance Database)⁴. También a nivel diplomático, se ha visto un fortalecimiento de las relaciones sino-latinoamericanas, sobre todo luego de la visita oficial en el año 2004 del presidente Hu Jintao a la región. En este contexto, se han establecido diferentes foros entre la RPC y bloques regionales, tales como el Diálogo China-Mercosur, el Mecanismo de Consulta China-Comunidad Andina, el Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe y el foro China-Celac⁵ (véase más adelante, página 66). China además figura como observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino). Finalmente, la RPC ha suscrito una serie de acuerdos, siendo los más importantes: los cinco acuerdos de asociación estratégica comprensiva con Brasil (2012), México (2013), el Perú (2013), Argentina (2014) y Venezuela (2014)⁶, así como los tratados de libre comercio (TLC) que suscribió con Chile (vigente desde 2006), el Perú (2010) y Costa Rica (2011)⁷.

En cuanto a la relación bilateral entre la RPC y Brasil, tres principales eventos han marcado su dinámica de profundización hasta la actualidad: la firma de un acuerdo de asociación comprensiva en 1993; la instauración en 2004 de un “diálogo estratégico de alto nivel” para tratar temas bilaterales, regionales y globales⁸; y el acuerdo de asociación estratégica comprensiva de 2012. Ambos países también participan de manera muy activa en diferentes organismos del tipo Sur-Sur, como el G20 de países en desarrollo, formado en el marco de la Ronda de Doha en la OMC (Organización Mundial de Comercio) el foro de los Brics y el grupo Basic sobre cooperación en el tema de cambio climático, entre otros. Además, Brasil es el único miembro latinoamericano del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, creado en 2014 como un nuevo banco multilateral de desarrollo con la participación de 57 países, y del Nuevo Banco de Desarrollo, una institución financiera que se creó entre los cinco Brics.

4 Solo en el año 2010, el valor total de préstamos aprobados fue mayor: 35,6 mil millones de dólares. Para el periodo 2005-2015, los principales países beneficiados fueron: Venezuela (65 mil millones), Brasil (21,8 mil millones), Argentina (15,3 mil millones) y Ecuador (15,2 mil millones), mientras que el Perú recién figura en el puesto 13 de la región, con un solo préstamo por un monto de 50 millones de dólares. La mayoría de dichos préstamos tienen garantías en recursos naturales.

5 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

6 En cuanto a los acuerdos que la RPC ha firmado con países de la región, existen tres tipos: las asociaciones estratégicas, las asociaciones comprensivas y las asociaciones estratégicas comprensivas, en este orden. Con el Perú, por ejemplo, se firmó una asociación estratégica en 2004, una asociación comprensiva en 2008 y la asociación estratégica comprensiva en 2013.

7 En 2015 se anunció que está en consideración la negociación de un TLC China-Colombia.

8 Antes de Brasil, solo India contó con un mecanismo similar al momento de la suscripción.

Desde 2009, la RPC constituye el principal socio comercial de Brasil, luego de haber mostrado un crecimiento de casi 3.300% en las exportaciones entre 2000 y 2015 (con un valor para este último año de más de 35 mil millones de dólares) y de más de 2.500% en el mismo periodo a nivel de las importaciones desde China (en 2015 alcanzaron un valor de casi 31 mil millones de dólares) (MDIC 2016). No obstante, estas cifras reflejan la misma tendencia que la existente a nivel de la región: un perfil exportador crecientemente basado en las materias primas. Así, mientras en 2003 el 50% de las exportaciones brasileñas hacia el mercado chino eran productos básicos, esta cifra aumentó a más de 80% en 2015 (MDIC 2016). De manera ilustrativa, para el primer semestre de 2016, la soya representó el 43% del total de exportaciones brasileñas hacia China; el hierro, 14%; y el petróleo, 9% (MDIC 2016). Mientras tanto, en el año 2015, 97% de las importaciones en Brasil provenientes de China eran manufacturas. En comparación, en el mismo año, el porcentaje de materias primas en las exportaciones brasileñas hacia la UE alcanzó 48% y hacia Estados Unidos tan solo 18%⁹.

Por un lado, la creciente participación de China en las exportaciones brasileñas ha mitigado los efectos negativos de la crisis financiera de 2008, por otro, existe una profunda preocupación en Brasil sobre la desindustrialización de su economía, más aún cuando la RPC, principalmente a partir de su ingreso a la OMC en 2001, también compite con productos brasileños en terceros mercados, tanto en América Latina como en otros continentes¹⁰. La protesta en 2004 de la Federación de Industrias del estado de San Pablo (Fiesp) contra el otorgamiento por el entonces gobierno de Lula a China del estatus de “economía de mercado”, constituye una muestra de dicha postura. Así también, la siguiente afirmación de Márcio Pochmann, el presidente del renombrado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: “A dinâmica com a China se assemelha muito à experiência hegemônica da Inglaterra, que em determinado momento controlou a produção de bens manufaturados e importou apenas bens primários” (Instituto Humanitas Unisinos y Adital 2011). De modo paralelo, la mayor parte de las inversiones chinas en Brasil se ubica en los sectores extractivos, aunque desde 2010 se ha visto la llegada de las primeras inversiones importantes en otros sectores, como el automotriz.

Tal como se indicó líneas arriba, el Perú es el único país de la región que cuenta con un TLC y una asociación estratégica comprensiva –que no solo contempla

9 Según cálculos propios basados en cifras del MDIC.

10 A raíz del ingreso de la RPC a la OMC, se le otorgó el estatus de “nación más favorecida”. Si bien algunos países latinoamericanos insistieron en la toma de medidas restrictivas hacia las importaciones chinas, la membresía de la OMC –más el acuerdo de 2005 sobre la eliminación de cuotas para textiles y prendas– constituyó un punto de quiebre para el acceso de China a los mercados de la región. De la misma manera, se vio un creciente impacto negativo en las exportaciones latinoamericanas hacia terceros mercados, tanto los desarrollados, como los en vía de desarrollo (Jenkins 2010: 42).

la relación comercial, sino también otros sectores, como el político, cultural, educativo y social-. Además, la economía peruana figura como cuarta fuente de exportaciones hacia China, después de Brasil, Chile y Venezuela. Entre los principales productos peruanos exportados hacia la RPC, encontramos el cobre (61%), la harina de pescado (12%), el zinc (6%), el plomo (5%), el hierro (5%) y la plata (4%) (Siicex-Promperú). Es decir, los seis productos más exportados hacia China, en su conjunto casi 93% del total, constituyen materias primas. A nivel de inversiones, el Perú conforma la segunda economía receptora de inversiones chinas en la región, después de Brasil. Según la embajada china en Lima, en octubre de 2015 ya alrededor de 170 empresas chinas habían establecido una sucursal en territorio peruano, alcanzando así un monto de inversiones de 14 mil millones de dólares (*La República* 2015). Entre los proyectos de inversión más destacados de los últimos años, mencionamos el minero de Toromocho (una mina de cobre y molibdeno), la compra de la mina de cobre de Las Bambas y la de las acciones de Petrobras en el Perú, principalmente las ubicadas en Cusco (el lote 58 y una parte del lote 57 de Camisea) y Piura. De esta manera, según estimaciones de la Cámara de Comercio Perú-China, el 33% de la producción de cobre en el Perú ya estaría en manos de empresas chinas (Cruz Cuevas 2014). Cabe mencionar que uno de los principales motivos del Perú –y de la misma manera, unos años antes, de Chile– para firmar un TLC con el gigante asiático fue precisamente impulsar las exportaciones no tradicionales y atraer inversiones chinas en sectores no extractivos (Wise 2012: 166-167). Sin embargo, y salvo casos excepcionales recientes, después de seis años de la firma del tratado aún no se ha visto mayores cambios en este sentido.

Por lo descrito, tanto el Perú como Brasil representan principales fuentes de *commodities* para el mercado chino. Si la creciente interdependencia comercial de ambas economías con China ha sido muy positiva en términos de acumulación de reservas internacionales, existe una percepción generalizada en América Latina de que ese país ha sido el principal responsable de la desindustrialización de la región. Además, si la demanda china por materias primas ha mantenido un mismo nivel (en términos de volúmenes), a raíz del fin del superciclo de *commodities* los exportadores de dichos productos ahora reciben precios inferiores a los niveles que tenían antes de 2012. Por otro lado, a nivel interno, con la llegada de la quinta generación de dirigentes del Partido Comunista Chino (PCC)¹¹, se ha visto un cambio en el paradigma económico, con mayor énfasis en el consumo nacional y la innovación tecnológica. Con ello, las autoridades bajo el liderazgo de Xi Jinping tratan de corregir algunos de los efectos nefastos del anterior modelo de crecimiento, principalmente basado en la exportación de

11 La “quinta generación” refiere al liderazgo político que surgió en la RPC durante el decimotercer Congreso del PCC en 2012, cuando Xi Jinping fue nombrado como el nuevo secretario general del partido y Li Keqiang como el nuevo premier.

bienes y en tasas de inversión muy elevadas (alrededor del 50% del producto bruto interno [PBI]), entre ellos: la sobreproducción, el deterioro del medio ambiente y un incremento de la desigualdad interna. Fue precisamente en este contexto que Xi estrenó su nueva estrategia hacia América Latina, llamada Marco de Cooperación 1+3+6 –en realidad una actualización del “libro blanco” *Política de China hacia América Latina y el Caribe*, de 2008, donde por primera vez y de manera oficial Beijing formuló sus intereses y prioridades en la región–.

Según la nueva estrategia, existe un plan principal, el “Plan de cooperación China-Celac (2015-2019)” (Celac-China s. f.), con tres motores de cooperación (el comercio, las inversiones y la cooperación financiera) en seis diferentes sectores considerados prioritarios: energía y recursos, infraestructura, agricultura, manufacturas, ciencia y tecnología y tecnología de información. En cuanto al comercio y las inversiones en ambos sentidos, el plan de cooperación menciona explícitamente las metas de 500 mil millones de dólares y 250 mil millones de dólares, respectivamente, para los próximos diez años (Celac-China s. f.). En diferentes partes del documento, resalta el énfasis puesto en las áreas de alta tecnología, la industrialización de productos de valor agregado y, en general, la cooperación “en beneficio mutuo”. Por otro lado, se sugiere el establecimiento en el futuro de diferentes foros específicos de cooperación entre la región y la RPC, siendo los más destacables: un foro sobre infraestructura, uno sobre energía y minería y otro sobre desarrollo y cooperación industrial. Finalmente, en lo que concierne el financiamiento de los proyectos, el plan refiere al Fondo de Cooperación China-ALC¹² –oficialmente en operación desde enero de 2016, con una escala de 10 mil millones de dólares–, al Crédito Especial para la Infraestructura China-ALC y al Fondo de Cooperación en Capacidad Productiva entre China y América Latina (también con una escala inicial de 10 mil millones de dólares).

En esta línea, durante su visita al Perú en mayo de 2015, el premier chino Li Keqiang manifestó su disposición a aumentar la importación de productos peruanos con mayor valor agregado, como los agrícolas y pesqueros, así como a promover nuevas inversiones en los sectores de transporte, electricidad, manufactura de equipamientos, petroquímica, metalurgia y procesamiento de productos agrícolas, forestales y acuáticos, entre otras (Li 2015). La inauguración del Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica entre el Perú y China, acordado en noviembre de 2014 y convocado por primera vez en mayo de 2015, tiene como propósito implementar las ideas promulgadas durante dicha visita. De manera paralela, días antes de llegar a Lima, Li había firmado el “Plan de acción conjunta China-Brasil” para el periodo 2015-2021, donde también se priorizó el tema de inversiones en sectores como la manufactura automotriz,

¹² América Latina y el Caribe.

la transmisión eléctrica, la energía nuclear, la tecnología de informática y la construcción de ferrovías, más allá de los sectores “tradicionales” de la minería y la agricultura. Al priorizar el tema de la inversión en áreas productivas y tecnología en América Latina, la RPC lograría superar dos problemas estructurales: por un lado, mejorar su imagen en la región, en relación a la preocupación por su dependencia de materias primas y, por otro lado, impulsar la salida de una parte de la capacidad industrial obsoleta de China hacia otras regiones, para así disminuir la sobreproducción de la misma.

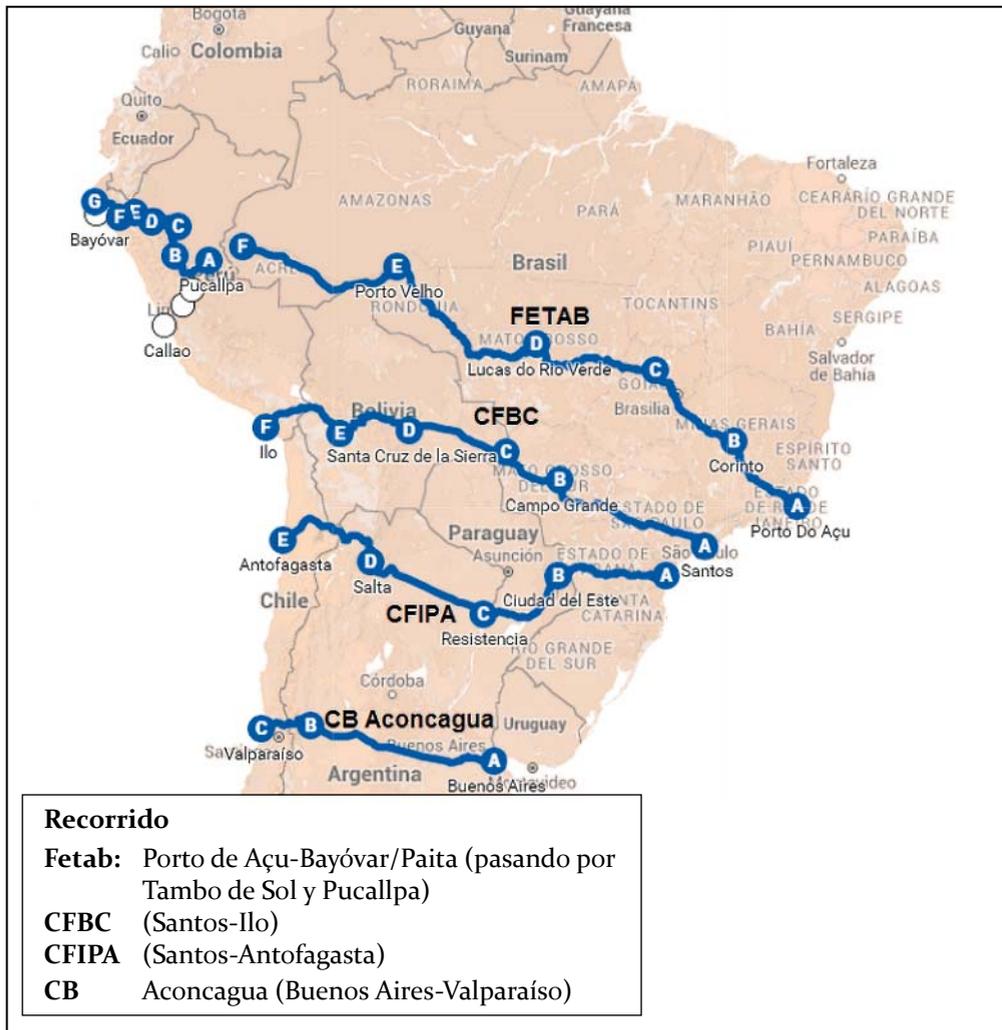
Terminamos este acápite con una breve referencia al proyecto OBOR (One Belt, One Road, o La Franja y La Ruta), entendido como la unión de dos megaproyectos, ambos anunciados por Xi Jinping a fines de 2013. El primero, la Franja Económica de la Ruta de Seda, consistente en un conjunto de carreteras y ferrovías para conectar las costas del este de China con Asia Central y, desde allí, con Turquía, la Federación Rusa y Europa; el segundo, denominado la Ruta de Seda Marítima, tiene como objetivo integrar las economías del sudeste asiático con la china y, por medio de diferentes corredores ferroviarios que pasarían por Pakistán, Myanmar y Singapur, las costas orientales del continente africano. Si la implementación empezara en 2021 y se completara recién ante el primer centenario de la Revolución China, esta “segunda apertura” del país –según las palabras del propio Xi, al hacer referencia a la primera apertura de 1978– constituiría la parte central del decimotercer Plan Quinquenal Chino (2016-2021); dicha implementación ya cuenta con tres mecanismos financieros¹³. Más allá de su objetivo de promover la integración tanto física como económica del continente asiático, esta nueva “diplomacia ferroviaria” conlleva diferentes efectos a nivel geopolítico: una creciente integración de las provincias occidentales de China con el resto del mundo; un aumento en la, ya considerable, presencia china en países centroasiáticos que tradicionalmente ha tenido a Moscú –el “cercano extranjero”– como zona de influencia; la traducción del peso económico de China en un peso financiero, mediante el otorgamiento solo para este proyecto de aproximadamente 300 mil millones de dólares en préstamos; y la conversión de China en el eje central de Eurasia-África: el OBOR cubre una zona donde se concentra el 55% del PBI mundial, el 70% de la población y el 75% de las reservas energéticas conocidas actualmente.

Por cubrir algunas de las regiones más inestables del planeta, el Instituto Clingendael considera al proyecto OBOR como “the most ambitious infrastructure-based security initiative in the world today” (Verlare y Van der Putten 2015: 1). Ahora bien, algunos analistas y diplomáticos, entre ellos el propio embajador peruano en China, Juan Carlos Capuñay, consideran a los diferentes

13 El Fondo Ruta de Seda con 40 mil millones de dólares, el ya mencionado Banco Asiático de Inversión en Infraestructura con 50 mil millones y el Nuevo Banco de Desarrollo con 10 mil millones.

proyectos ferroviarios anunciados por China en América Latina como un “acercamiento” de la región a esta nueva versión de la Ruta de Seda (AFIN 2015b). Cabe resaltar que, más allá del proyecto ferroviario Fetab entre Bayóvar y Porto do Açú, China ha anunciado otros megaproyectos en la región, entre ellos: el canal seco de Honduras, el canal de Nicaragua y el canal seco colombiano, más allá de un (co-)financiamiento de proyectos ya existentes, como el CFBC, el Corredor Ferroviario Interoceánico Paranaguá-Antofagasta (CFIPA) y el Corredor Bioceánico (CB) Aconcagua entre Valparaíso y Buenos Aires (ver el mapa 1).

Mapa 1. Los cuatro principales proyectos ferroviarios de Sudamérica



Elaboración propia.

B. Estado actual de la infraestructura física en el Perú y Sudamérica

A pesar de ser internacionalmente reconocido como un pionero en la construcción de ferrocarriles en América Latina, en la actualidad el Perú solo cuenta con una red ferroviaria de 1.906 kilómetros (km), divididos principalmente entre las siguientes cuatro líneas: el Ferrocarril del Sur (855 km desde Mollendo hasta Cusco); el Ferrocarril del Centro (489 km desde Callao hasta Cerro de Pasco/Huancayo) –ambas líneas concesionadas–, el Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (127 km, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC]) y la ferrovía privada en manos de la Southern Copper Corporation (217 km desde Ilo hasta las minas de Toquepala y Cuajone). Con la excepción de la última línea, la mayor parte de dichas ferrovías peruanas fueron construidas entre 1870 y 1926. Luego, a partir de 1930, se inició el declive de este medio de transporte, al reducirse la extensión de su red de más de 4.500 km a la actual y, además, tras abandonar los principales proyectos pendientes, entre ellos la anunciada ferrovía Cerro de Pasco-Pucallpa, la de Huancavelica a Cusco y la de Paita al valle del Marañón. Se podría afirmar que el último proyecto, propuesto por primera vez en el año 1843 (véase más adelante, página 71), sigue constituyendo el punto de partida para el proyecto ferroviario actual de Bayóvar hacia Brasil.

En lo que concierne a la infraestructura física en el Perú en términos más generales –es decir, incluyendo, entre otros medios, las carreteras–, indudablemente ha habido mejoras considerables en los últimos veinticinco años, tanto a nivel de la calidad de la red vial nacional, como de la extensión de la misma. Sin embargo, según el más reciente “The Global Competitiveness Report 2015-2016” del World Economic Forum, mientras que el Perú figura en el número 69 entre 140 países investigados, ocupa el número 89 para el sector de la infraestructura. De esta manera, el estado de esta actualmente conforma uno de los principales obstáculos para la competitividad de la economía peruana, junto con el pilar de innovación y el institucional (Schwab 2015). Por otro lado, según un estudio de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), la brecha de infraestructura en el Perú para el periodo 2016-2025 sumaría casi 160 mil millones de dólares, de los cuales más de 57 mil millones dólares deberían destinarse al sector de transporte (AFIN 2015a).

A nivel sudamericano, según la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), existen aproximadamente 80 mil km de ferrovías en actividad que trasladan en su totalidad unos 520 millones de toneladas de productos, mayormente minerales (55%) y cereales (20%). Esta cifra constituye apenas un 2% del total de ferrovías a nivel mundial (Valencia 2009). Además, al igual que en el Perú, se ha visto un estancamiento en la construcción de nuevas ferrovías desde la década de 1970, básicamente a raíz de la crisis económica, la

ola de privatizaciones en el sector y la falta de voluntad política para avanzar con la integración ferroviaria. Otra fuente de problemas tiene que ver con la coexistencia de cinco tipos de trochas en la región, lo que dificulta la eventual interconexión latinoamericana de las ferrovías nacionales en el futuro. Así, por ejemplo, mientras que la mayor parte de las ferrovías peruanas –al igual que en Paraguay o Venezuela– ha sido construida con la trocha estándar de 1.453 mm, en países como Bolivia o Brasil predomina la trocha métrica (1.000 mm) y en Chile y Argentina la trocha india (1.676 mm).

El principal mecanismo constituido para promover la interconexión física a nivel subregional lo conforma la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana), creada en el año 2000 y ahora parte de uno de los consejos sectoriales de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas): el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). En el marco de esta iniciativa, se ha visto una creciente atención para la construcción de ferrovías. Así, la Cartera de Proyectos del Cosiplan cuenta con 67 proyectos ferroviarios por una inversión estimada de más de 47 mil millones de dólares, siendo 6 de los 31 proyectos prioritarios de integración (API) conexiones ferroviarias, los que representan el 30% del presupuesto total (Cosiplan e IIRSA s. f.). Entre ellos figura la construcción de diferentes tramos del CFBPA, la conexión ferroviaria entre Paraguay, Argentina y Uruguay y el tramo boliviano del CFBC. Además, en el año 2011 el Cosiplan creó un Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana que incorpora a un subgrupo del CFBPA (cuyos orígenes remontan a la reunión bilateral de interconexión física Chile-Brasil de 2007) y otro del CFBC (creado en junio del 2015).

No obstante, y a pesar de sus metas ambiciosas, luego de más de quince años de existencia, la IIRSA sigue siendo más que nada un proyecto a largo plazo –o, como afirman Scholvin y Malamud (2014: 4), una “visión”– y no una realidad. Así, la mayoría de los proyectos que incluye no solo tienen un carácter nacional (82,5 % de la cartera de 2015) sino, además, son de pequeña envergadura (Cosiplan y Unasur 2015). Probablemente la única excepción en este sentido es la carretera IIRSA Interoceánica Sur entre el Perú y Brasil, inaugurada en 2010, pero incluso para esta obra, el impacto real actual no ha coincidido con las proyecciones iniciales. En efecto, más allá de haber aumentado las tasas de deforestación, la actividad minera informal y, como consecuencia de ello, los índices de delincuencia en la zona, para 2014 las exportaciones peruanas que ingresaron a Brasil por esta vía alcanzaron un valor de 5,2 millones de dólares (Mincetur s. f.), es decir, tan solo el 0,33% de las exportaciones totales del Perú hacia el mercado brasileño¹⁴. Por un lado, esta situación se explica por la existencia de diversos problemas específicos,

14 Se tomó como referencia el total de exportaciones peruanas hacia Brasil del año 2014 (1.594,64 millones de dólares), según la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

como los sobrecostos causados por la imposición de cupos en el Perú al ingreso de camiones brasileños, la construcción de más de 130 reductores de velocidad en la vía, las demoras en los puestos de control, etcétera. De esta manera, el costo de flete entre Porto Velho y Santos (San Pablo) sigue siendo menor al existente entre dicha ciudad y la costa peruana, a pesar de que la distancia sea más que el doble (Uceda 2013). Por ello también, más del 90% del comercio entre el Perú y Brasil aún pasa por los puertos de Santos y Callao, usando para dicho tramo el Canal de Panamá¹⁵. Por otro lado, existen algunos problemas estructurales vinculados a varios aspectos: las limitaciones comerciales no arancelarias impuestas por Brasil –puesto que el 96% de productos exportados a Brasil no son gravados por ningún impuesto–, se refieren principalmente a normas de salubridad, controles fitosanitarios y características de presentación, entre otros; los (aún) reducidos volúmenes y/o el bajo grado de homogeneidad de algunos productos peruanos; así como la falta de conocimiento entre los productores peruanos del mercado brasileño (Barrientos 2012: 39-43). Si bien en los últimos meses y años se ha visto intentos por parte del Estado peruano para resolver los obstáculos mencionados –por ejemplo, mediante el envío de misiones del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) a Brasil con el fin de impulsar un diálogo con su análogo brasileño o la creciente participación de productores peruanos, auspiciados por Promperú y la OCEX (Oficina Económico Comercial) en San Pablo en ferias regionales como la Expo Acre–, queda mucho por hacer para que la Interoceánica Sur cumpla con las proyecciones originales.

C. El proyecto de la Fetab

Tal como adelantamos líneas arriba, la idea de construir una ferrovía desde la región de Piura hasta la Amazonía peruana no es nada nueva. Incluso antes de la construcción del ferrocarril de Lima a Callao, el piurano Rudecindo Garrido ya había preparado en el año 1843 un estudio sobre una ferrovía de Paita a Borja, cerca del pongo de Manseriche. Luego, en 1872, por encargo del entonces gobierno de Manuel Pardo, los ingenieros Duval y Cuartel presentaron otro proyecto de un ferrocarril de Paita hasta Bellavista, donde además señalaron al pueblo de Huarmaca, próximo al abra de Porculla, como punto de cruce de la cordillera –cuatro años antes, el gran Antonio Raimondi ya había descrito dicho punto como el más bajo de los Andes peruanos–. Lamentablemente, de esta vía apenas se avanzó hasta Sullana, y esto recién después de la Guerra del Pacífico. El último gran proyecto de un ferrocarril transandino en el norte del

15 En general, Brasil sigue teniendo una “orientación marítima”. Así, por ejemplo, el 50,4% del valor y el 63,2% del volumen del comercio intrarregional brasileño entre 2002 y 2012 fue transportado por vía marítima; además, a pesar de compartir 9.800 km de fronteras con los vecinos amazónicos, tan solo el 3% del comercio con dichas economías pasó por tierra (Scholvin y Malamud 2014: 17).

Perú fue del alemán Georg von Hassel, quien propuso en 1901 ante la Sociedad Geográfica de Lima una ferrovía con un trazo de 761 km desde Paita, pasando por el pongo de Manseriche, hasta Iquitos. Con esta ferrovía, se argumentó, el Perú no solo contaría con una ruta más rápida hacia el Atlántico y Europa, sino que ella también tendría gran importancia geopolítica por constituir la primera conexión física entre la Amazonía norteña –en pleno *boom* del caucho, una región con una importante infiltración de caucheros colombianos y brasileños– y el resto del Perú. Incluso de llegar solamente al Marañón, la construcción de una ferrovía a la costa tenía serias implicancias geopolíticas. En este sentido, uno de los grandes defensores del proyecto, el senador piurano Enrique Coronel Zegarra, escribió en 1913:

Con los elementos navales y militares acumulados en el puerto fluvial término del ferrocarril, estaría perfectamente resguardado todo el territorio de la montaña [...]. [...] ningún otro ferrocarril ofrece condiciones tan brillantes de una sólida base estratégica casi inexpugnable. ¡Cuán distinto habría sido nuestro tratado con el Brasil, si desde que se dio la ley de 1904 [el Tratado Velarde-Rio Branco], se hubieran empleado en el ferrocarril del Marañón las energías gastadas en los demás que señala esta ley! ¡Cuán fácil sería arribar a un tratado definitivo con el Ecuador y Colombia si estuvieran ya colocados los rieles entre Paita y el Marañón! (Coronel Zegarra 1914: 344-345)

En el mismo periodo, además, se asoció al proyecto ferroviario con el, en 1914 inaugurado, Canal de Panamá. De allí la visión eufórica del entonces cónsul peruano en Japón, Francisco Loayza: “El ferrocarril del Marañón sería el portador del cuerno de la abundancia de estas montañas que llenaría las naves de todos los países que surcarán el Pacífico con la abertura del Canal de Panamá. El ferrocarril al Marañón es el corolario inmediato del Canal de Panamá” (Loayza 1914: 344-345). No obstante, y a pesar de haberse llegado a la firma de varios contratos, primero con inversionistas alemanes (en 1912) y luego con americanos (durante el Oncenio), todo se quedó en proyectos. Con la construcción de la primera carretera en 1947 hasta Yurimaguas, se sepultó de manera definitiva este proyecto tan anhelado durante más de un siglo.

Si diversos inversionistas italianos, estadounidenses y surcoreanos ya habían expresado su interés en construir un ferrocarril transandino en el norte del Perú en el año 2000, el proyecto histórico recién regresaría de manera formal a la agenda política en el año 2008, con la aprobación de la Ley N° 29207. En ella, el gobierno aprista declaró de “necesidad pública e interés nacional” la construcción del tramo nacional de lo que empezó a llamarse Fetab o “Proyecto

Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú Atlántico Pacífico”¹⁶. Además, la ley en cuestión trazó el tramo que seguiría la ferrovía: desde el estado brasileño de Acre entraría al territorio peruano por la localidad de Boqueirão da Esperança y, luego de pasar por Pucallpa, Tingo María, Tarapoto, Ingenio, el abra de Porculla y Olmos, terminaría en los puertos de Bayóvar y Paita, en la Región Piura – una distancia de más de 1.200 km–. Además, se mencionó explícitamente el propósito de interconectar la línea con una prolongación del Ferrocarril Central entre Cerro de Pasco y Pucallpa. Luego de más de un año, el entonces ministro de Transportes y Comunicaciones Enrique Cornejo anunció que cuatro empresas mineras involucradas en diferentes proyectos cupríferos en la Región Cajamarca habían mostrado interés para financiar el tramo desde Cajamarca hasta Bayóvar, también llamado Ferrocarril Norandino, valorizado en 1.500 millones de dólares (Andina 2009). Ya en 2010, el MTC dispuso la publicación del proyecto Fetab y, posteriormente, apareció en el Plan de Inversión en Infraestructura del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y en la cartera de la agencia ProInversión, la cual convocó a una concesión temporal en junio de 2011. Sin embargo, ninguna empresa se presentó como postora para elaborar los estudios técnicos.

Un punto a favor del proyecto ferroviario ha sido que a partir de 2010 el proyecto vial Pucallpa-Cruzeiro do Sul –como último tramo del eje Iirsa-Centro– empezó a recibir numerosas críticas tanto a nivel nacional como internacional por sus presuntos efectos nefastos para el medio ambiente y para algunas comunidades nativas en la zona al este de la capital ucayalina. Así, el tramo nacional de aproximadamente 140 km afectaría seriamente al Parque Nacional Cordillera del Divisor, con una riqueza única en biodiversidad, y a la Reserva Territorial Isconagua, que protege a este pueblo indígena en aislamiento voluntario. Además, la zona entre Pucallpa y la frontera con Brasil se caracteriza por tener gran cantidad de bajiales y pantanales, lo que eleva considerablemente el costo de construcción y mantenimiento (Mercado Jarrín 2001: 368). Por ello, la Oficina de Programación de Inversiones del MTC determinó que el estudio del perfil del proyecto no cuenta con los elementos y el sustento necesarios para su aprobación. Como consecuencia, en agosto de 2012 el Perú y Brasil suscribieron un memorando de entendimiento para evaluar alternativas ferroviarias (Cosiplan e Iirsa s. f.). Asimismo, ese año, Brasil había aprobado el PAC 2 (Programa de Aceleración del Crecimiento), un programa de reactivación económica que contemplaba la construcción de 11 mil km de ferrovías. De los doce tramos anunciados en este plan, dos coinciden con el trazo de la Fetab: el de Lucas do Rio

16 De modo paralelo, en noviembre de 2010, el gobierno aprista declaró otro ferrocarril como de interés nacional, con la Ley N° 29613, a saber el “Proyecto geopolítico bioceánico Perú-Brasil Ferrovía Interoceánica Salaverry-Leoncio Prado-Frontera Perú-Brasil” (Ferripeb). Así, también diferentes regiones hicieron propuestas para construir ferrovías hacia Brasil, como la Yurimaguas-Iquitos-frontera Colombia/Brasil, del Gobierno Regional de Loreto.

Verde (en el estado de Mato Grosso) a Campinorte/Uruaçu (Goiás); y el Uruaçu-Brasilia-Corinto (Minas Gerais)-Campos (Rio de Janeiro) (PAC-Ministério do Planejamento s. f.). En cuanto a los otros tres tramos que completarían la parte brasileña de la Fetab, el de Lucas do Rio Verde a Vilhena (Rondonia) ya cuenta con un estudio de viabilidad técnica, económica y ambiental; mientras que en el caso del de Vilhena a Porto Velho aún está en curso el estudio de viabilidad. Respecto al tramo más largo, de Porto Velho a Boqueirão da Esperança (Acre, en la frontera con el Perú), aún no se ha convocado a una licitación para los estudios de factibilidad (*Crónica Ferroviaria* 2015).

Un evento crucial para que la Fetab no desapareciera de la agenda fue la cumbre de Brasilia entre los países Brics y los doce miembros de la Unasur en julio de 2014. En vísperas de este evento, la mandataria Dilma Rousseff declaró a la prensa: “China, al pasar un periodo de gran desarrollo de construcción de vías férreas, tiene experiencias fructíferas y técnicas maduras en esta materia. Deseamos que China pueda ayudar a Brasil en la construcción ferroviaria” (Wuzhou 2014). En este marco, el presidente chino Xi anunció su disposición no solamente de contribuir con la construcción de trenes de alta velocidad entre las principales urbes brasileñas, sino también de un tren transoceánico entre el Perú y Brasil. Así, después de la cumbre, los líderes de China, Brasil y el Perú emitieron una declaración conjunta en la cual se comprometieron a hacer esfuerzos concertados para construir dicha obra y además “impartieron instrucciones a sus respectivos departamentos para que estudiaran la factibilidad de la construcción” (Wuzhou 2014). Luego, durante una cumbre de líderes del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en noviembre del mismo año en Beijing, el presidente Ollanta Humala suscribió un memorando de entendimiento con el fin de conformar un grupo de trabajo trilateral entre los ministerios de Transportes y Comunicaciones del Perú y de Brasil y la Comisión Nacional de Desarrollo de Reforma de China. Además, el mandatario señaló que “por razones de interés nacional”, el tren llegaría a un puerto del norte del Perú –claramente en su afán de diferenciar el proyecto Fetab del otro proyecto ferroviario interoceánico proyectado en el país, el CFBC (véase más adelante, páginas 75-76)–. Finalmente, en mayo de 2015, durante la visita del premier chino Li Keqiang al Perú, se firmó otro memorando de entendimiento para conducir conjuntamente los estudios básicos de viabilidad de la ferrocarril. Además, se hizo público un primer estimado del costo de la construcción (10 mil millones de dólares), así como un trazado tentativo de la vía, ligeramente diferente a la Fetab original: ahora pasaría directamente por Jaén y Chachapoyas y el punto final sería Porto de Açu en el estado de Rio de Janeiro¹⁷. En un mapa publicado por el MTC, además, figuró el tramo de Tambo del Sol (Pasco) a

17 El “superpuerto” de Açu, localizado en São João da Barra recién fue inaugurado en octubre de 2014 y sirve principalmente como puerto de exportación de *commodities*: granos, carbón, hierro, granito, etc.

Pucallpa y el tramo de Olmos a Paita, ambos también mencionados en la Ley N° 29207¹⁸. Los estudios básicos de viabilidad tienen como objetivo considerar temas legales, medioambientales –aspecto respecto al cual China donó 16 millones de dólares al Perú para realizar un estudio medioambiental preliminar– y sociales, siendo el último una exigencia del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Si bien no se llegó a presentar los estudios básicos en mayo de 2016, se especula que durante la cumbre de líderes del APEC en Lima, a realizarse en noviembre, se podría anunciar el inicio de los estudios (definitivos) de viabilidad. En este tiempo, la RPC además espera del Perú la formulación de alternativas al proyecto –no solamente a nivel del tramo sino también respecto al puerto de salida–¹⁹.

Antes de evaluar los efectos económicos y geopolíticos que podría traer la construcción de la Fetab, nos referiremos brevemente al otro principal proyecto ferroviario entre el Perú y Brasil, conocido como CFBC. Sus orígenes se remontan a diciembre de 2012, cuando el presidente Evo Morales, poco tiempo después de haber iniciado el proceso de ingreso de Bolivia al Mercosur, anunció que su gobierno aceleraría la construcción de una ferrocarril desde Puerto Suárez hasta el puerto peruano de Ilo. Con este fin, el BID le otorgó a Bolivia un crédito de 6,4 millones de dólares para realizar el estudio básico y así definir la ruta del tren y sus características técnicas, así como el impacto ambiental y el potencial en cuanto a generación de mercado. Meses después, en el marco de una sesión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en Viena, Morales recibió una primera propuesta de empresas austriacas para construir el tren binacional –es decir, sin que se mencione aún la prolongación hacia el puerto de Santos en Brasil– y, además, durante una visita a China en diciembre de 2013, esta ferrocarril generó interés en el líder Xi Jinping. Recién en junio de 2014, cuando se publicó el primer estudio básico, se mencionó que el tren binacional iba a constituir la pieza clave de un corredor bioceánico mediante su conexión con el ferrocarril ya existente, en territorio brasileño, entre Corumbá y Santos (estado de San Pablo) y con la hidrovía Paraguay-Paraná. De los 3.750 km de este corredor, solo 1.279 km tendrían que ser construidos *ex nihil* –básicamente la conexión entre la ya

18 Como referencia: la distancia Bayóvar-frontera es de 1.244 km; Olmos-Paita, 167 km; y Tambo del Sol-Pucallpa, 580 km.

19 En este sentido, se ha mencionado los puertos de Huacho y Marcona, así como tramos diferentes al presentado por el MTC, entre ellos, tanto un trazado propuesto por la Región Loreto (llamado B), que pasaría por Tarapoto, Chazuta y Orellana, como la ruta que iría paralela a la Iirsa-Sur (véase más adelante, página 82) y otras dos más al sur de Ucayali (denominadas C1 y C2), que no cruzarían por la región ecológicamente complicada entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul. No obstante, un estudio básico de viabilidad de la empresa China Railway Eryuan Engineering Group Co. Ltd., cuyo contenido se hizo público a través de un portal de la ONG brasileña Ecoa, considera que las rutas C1 y C2 presentarían dificultades al atravesar tierras pertenecientes a comunidades nativas. Asimismo, la ruta B afectaría territorio del Parque Nacional Sierra del Divisor y del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (Ecoa 2016, véase también la nota al pie 30).

existente Red Occidental y la Red Oriental en Bolivia y entre el hito 4 y Toquepala en el Perú–, más allá de la modernización de casi mil kilómetros de ferrovías. Es así que la Unasur incorporó el CFBC en su cartera de proyectos prioritarios y además conformó un subgrupo de trabajo que contempla esta megaobra. Luego, en los primeros meses de 2016, se realizó la visita a La Paz de una delegación liderada por el secretario de Estado del Ministerio de Transportes alemán, Rainer Bomba, que incluía a varios representantes de empresas tanto alemanas (Deutsche Bahn, Siemens y Stadler, entre otras) como suizas (principalmente Molinari); también el Banco de Desarrollo Chino mostró interés en el corredor.

Si bien el Perú no se ha opuesto al plan, el gobierno de Humala prioriza la Fetab. De allí también las fricciones desde fines de 2014 entre Lima y La Paz sobre el tema²⁰. No obstante, desde 2015 se han llevado a cabo varias reuniones técnicas entre los representantes de los ministerios de Transporte de los tres países, lo que indica que el Perú, y de la misma manera Brasil, no consideran los dos proyectos como mutuamente excluyentes. Así también, a nivel presidencial, hubo una reunión en el marco de la cumbre de Celac en Quito en enero del 2016 donde se tocó el tema.

2. Efectos económicos de la Fetab

A. Efectos económicos para Brasil

Desde luego, el principal beneficiario sudamericano de la construcción de la Fetab sería Brasil, al tener a su disposición un medio de transporte más competitivo para sus exportaciones de soya hacia la RPC. Ante el creciente consumo de carne entre la población china –uno de los nuevos hábitos alimenticios de las nuevas clases medias de este país–, la disminución en la producción nacional de soya en China y el enorme potencial de su sector agrario, Brasil se está convirtiendo cada vez más en la principal plataforma de producción de dicho grano para el mercado chino (Leal s. f.). Así, en 2015, el país vecino ya constituyó el origen de 49% de las importaciones chinas de soya –contra 35% de Estados Unidos y 14% de

²⁰ En octubre de 2014, después de haber conocido el trazo de la Fetab, el presidente Morales habló de una posible “jugada sucia” del presidente peruano, supuestamente por haber tratado de excluir a Bolivia del proyecto ferroviario. Según el mandatario boliviano, el plan original presentado en la cumbre Brics-Unasur contempló una ruta que pasaría por Cobija, en la provincia boliviana de Pando (*La Razón* 2014). Además, Morales resaltó que el tramo del CFBC es mucho más corto y, como tal, más económico. A raíz de estas declaraciones, desde China, Humala respondió que la Fetab definitivamente iba a tener como punto final un puerto en el norte del Perú, pero que sí hubo conversaciones a nivel ministerial sobre el CFBC. No obstante, según Humala, el último proyecto constituye un “**un desafío de ingeniería** por los descensos desde la cordillera hasta la costa”, refiriéndose así a la mayor altura –más de 4.300 msnm– que debería superar el CFBC, en comparación con la Fetab –“apenas” unos 2.200 msnm– (*Perú21* 2014).

Argentina– (*China Dialogue* 2016). Al considerar las proyecciones de crecimiento económico de China y el nuevo paradigma de crecimiento focalizado en el consumo interno, se espera que estas importaciones aumenten en los próximos años. Contrariamente a lo afirmado en algunos medios de comunicación, el tiempo de viaje entre un puerto peruano y China no es sustancialmente más corto que desde los puertos brasileños de Belém (Pará) o Santos (San Pablo). En lo que sí se ahorraría sería en el tiempo de transporte entre las principales regiones productoras de soya –básicamente Mato Grosso y Rondonia– y los puertos de salida en el Pacífico peruano (Nery y Amora 2015)²¹. En cuanto a las exportaciones de hierro, el otro gran producto para el mercado chino, las ventajas del proyecto ferroviario no son tan claras: si bien el principal estado de producción, Minas Gerais, se encuentra en la ruta de la Fetab, se espera que, por un tema de cercanía, se mantenga la ruta tradicional de exportación por los puertos del Atlántico brasileño, para luego pasar vía el Canal de Panamá o la ruta de Magallanes²².

Si los pronósticos de un aumento de las exportaciones de soya hacia China, potencialmente facilitadas por la ferrovía, constituyen una buena noticia para la balanza comercial de Brasil, también significan la consolidación de un modelo económico basado en el monocultivo para los principales estados productores de esta oleaginosa. Como tal, una producción en expansión de soya no solo aumentará las tasas de deforestación²³, sino que también originará otros efectos nefastos, como reducción de la fertilidad del subsuelo, creciente desigualdad socioeconómica –visto que la mayoría de los cultivos están en manos de un reducido grupo de agroexportadores–, así como agravación de los problemas vinculados con la ingeniería genética. Por otro lado, a nivel nacional, la Fetab solo afirmaría la reprimarización en curso de las exportaciones y, así, la desindustrialización de la economía brasileña. Además, las principales industrias brasileñas están ubicadas cerca al Atlántico, por lo que no se necesita una ferrovía para su exportación. Por último, cabe mencionar que la construcción de la ferrovía Perú-Brasil –al menos con su ruta preliminar– implica un costo

21 No obstante, este argumento no es compartido por todos. Así, según un estudio realizado por la Unión Internacional de Ferrocarriles (IUR), el envío de soya por tren resultaría más caro que por vía marítima. Si bien es cierto que este estudio tomó al proyecto CFBC (con Ilo como puerto final) como referencia, el tramo de este proyecto es más corto que el de la Fetab. Según el mismo estudio, el envío desde Lucas do Rio Verde hasta Shanghái de una tonelada de soya costaría 120,43 dólares desde San Pablo y 166,92 dólares desde Ilo (Aiko Otta 2015).

22 Según el geógrafo de transporte canadiense Jean-Paul Rodrigue, más allá de estas dos vías y el proyecto ferroviario Fetab, existe la alternativa de la ruta del Cabo en Sudáfrica (Rodrigue s. f.).

23 No siempre son los cultivos mismos los que conllevan deforestación, sino, principalmente, la construcción de vías de acceso. Además, algunas plantaciones de soya están expandiéndose hacia tierras anteriormente usadas para la ganadería, lo que a su vez “empuja” a los ganaderos hacia áreas forestadas.

socioambiental directo, al pasar por el Parque Nacional Serra do Divisor, una reserva de 8.376 km², y cerca de tres tierras indígenas demarcadas (las de Nukini, Poyanawa y Jaminawa de Igarapé Preto) y a otra en disputa, perteneciente a la etnia Nawa (*La Mula* 2015).

Más allá del posible ahorro en tiempo en la exportación de soya desde los estados occidentales de Brasil hacia China, una segunda posible ventaja de la Fetab se relaciona con la articulación nacional del territorio brasileño, una política de Estado en el país desde hace más de cincuenta años. Si ya se realizaron grandes avances a nivel de la construcción de carreteras, Brasil aún carece de una red ferroviaria integrada a nivel nacional. En este sentido, tanto el PAC 2 como el plan de rescate del año 2015 buscaron superar este problema. Sin embargo, ante la crisis económica que ha afectado a Brasil desde 2014, apenas se ha visto avances en el *dossier*. Por lo tanto, el financiamiento chino de la construcción de la Fetab, que coincide parcialmente con tramos de la línea Norte-Sur y Este-Oeste, sería más que bienvenido.

B. Efectos económicos para el Perú

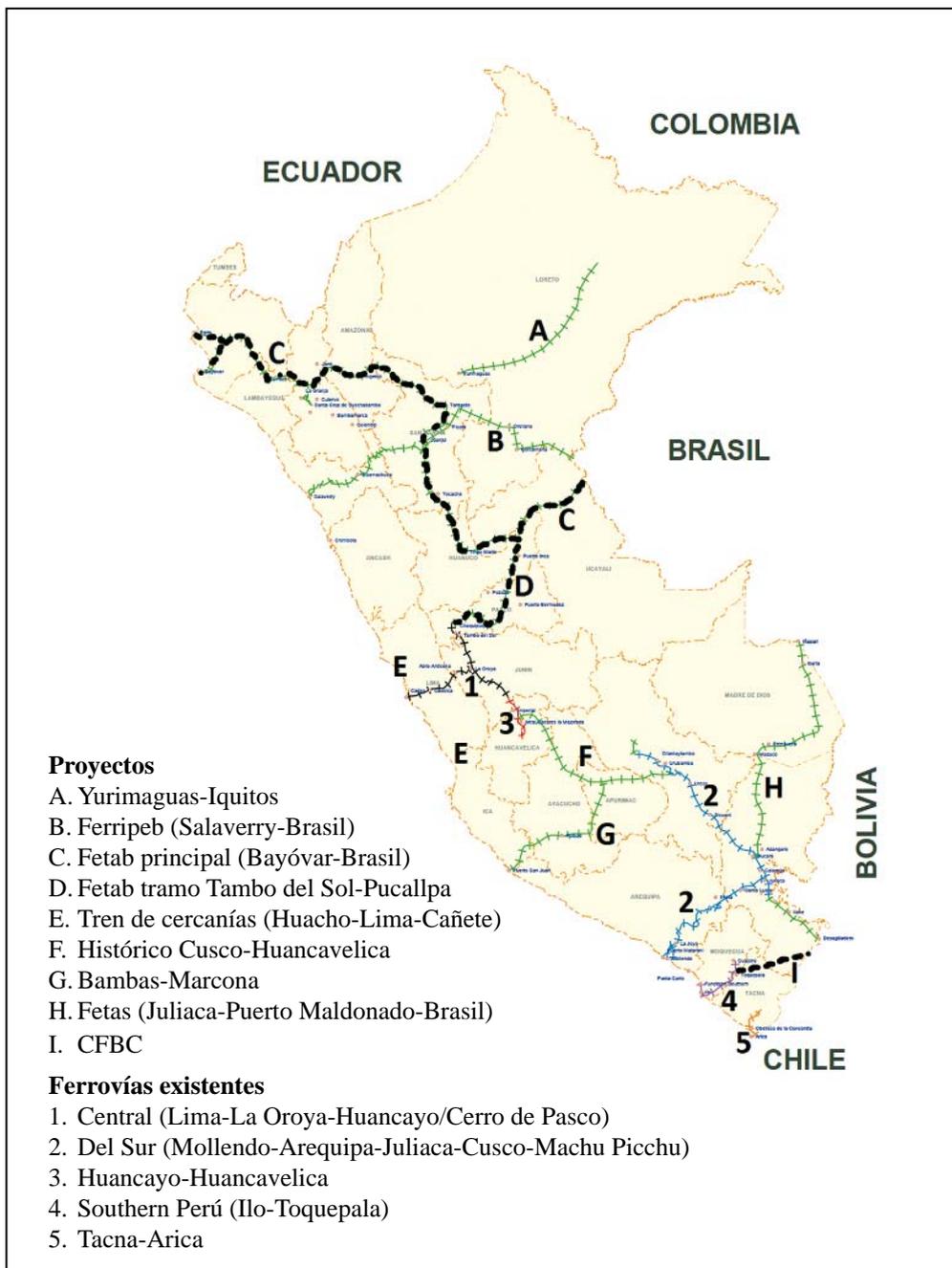
Para los defensores de la Fetab en el Perú, este proyecto constituye una gran oportunidad –sintetizada con la frase “El Perú no puede perder este tren de la historia”– para el desarrollo del país por al menos tres razones. En primer lugar, la ferrovía Perú-Brasil podría convertirse en el punto de partida del desarrollo de un sistema integrado de ferrovías en el país, un anhelo que data del siglo XIX. Una vez construido el tramo entre Bayóvar y Pucallpa –con su variante desde Tambo del Sol a Pucallpa–, solo quedaría pendiente la construcción de una ferrovía de Cusco a Huancavelica para completar la base de dicho sistema²⁴ (véase el mapa 2).

Diversos especialistas coinciden en que, sobre todo para distancias mayores a 400 km, los trenes conforman el medio de transporte más eficiente: consumen hasta tres veces menos combustible que los camiones, la infraestructura de rieles dura hasta siete veces más que una carretera y el recorrido solo toma la mitad de tiempo respecto a un viaje en barco (Valencia 2009)²⁵. Además, con una red ferroviaria modernizada y ampliada, se podría reducir de manera dramática

24 Entre los varios proyectos de integración ferroviaria en el Perú, resalta la propuesta de la Sociedad de Ingenieros del Perú, que cuenta con tres ejes longitudinales y seis transversales, cubriendo una distancia de 9.000 km, los que son acompañados por gasoductos y líneas de comunicación de fibra óptica.

25 Por todas estas razones, se ha visto un renovado interés a nivel mundial por construir ferrovías a larga distancia, tanto a nivel intrarregional (Europa, África y Asia), como a nivel interregional. En el último caso, se puede mencionar el tren transeurasiático (entre China y Europa) y el tren China-Rusia-Estados Unidos (con un túnel por debajo del Estrecho de Bering).

Mapa 2. Ubicación de ferrovías existentes, la Fetab y el CFBC, entre otros proyectos ferroviarios en el Perú



Fuente: MTC (2013); elaboración propia.

la congestión que hoy sufren algunos puntos de la red vial, por ejemplo en la Carretera Central (eje Iirsa-Centro). En este sentido, la Fetab, y de la misma manera el CFBC, han sido incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario del MTC (2015: 123). Por último –dentro de esta primera razón– y generalmente, los costos socioambientales de las ferrovías son menores respecto a los de las carreteras²⁶. Sobre este último punto, Marc Dourojeanni, profesor emérito de la Universidad Nacional Agraria, afirmó lo siguiente:

Es verdad que, en las condiciones amazónicas, una ferrovía ofrece menos riesgos que una carretera. La razón es elemental. El tren solo se detiene en estaciones, dificultando el acceso desordenado a las tierras, a los bosques o al oro. Por eso, en teoría, es más fácil para las autoridades hacer respetar las reglas de ocupación de la tierra y evitar la deforestación donde no es necesario o es ilegal. Pero esa ventaja depende de dónde están las estaciones y de por dónde pasan y van las carreteras que irradian de las estaciones. Además, para construir una ferrovía se necesita abrir un camino lateral que si no es clausurado multiplica el daño. (Dourojeanni 2015)

En segundo lugar, con la construcción de la Fetab y la llegada de grandes embarcaciones desde China, Bayóvar se convertiría en un megapuerto. Así, se estima que inicialmente el tren llevaría 21 millones de toneladas al año, para luego aumentar los volúmenes de transporte hasta 35 millones (Aristegui Noticias 2015). Este mayor flujo de tráfico marítimo conllevaría un costo menor de flete, algo crucial ante la competencia de otros puertos sudamericanos en el Pacífico, como Buenaventura, Guayaquil, Manta, Valparaíso y el eje Arica-Iquique-Antofagasta. Al igual que para el puerto de Callao, algunos diplomáticos y analistas incluso se han referido a la consolidación de un *hub* para el negocio logístico en la costa de Piura. Bayóvar, además, cuenta con varias ventajas respecto a otros puertos de la región: constituye el puerto de aguas más profundas del Pacífico Sur –lo que reduce considerablemente el costo de un puerto de gran tamaño (Mercado Jarrín 2001: 364)–; está ubicado en el punto más occidental de Sudamérica; y, asimismo, se encuentra muy cerca del desierto de Sechura, conocido por sus

26 En el año 2015, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) realizó un estudio donde se evaluaron los costos económicos, sociales y ambientales generados con la construcción de una carretera y una ferrovía entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul (pasando por el hito 62). Según este estudio, ambas alternativas de transporte generarían pérdidas: “El análisis indicia que con la carretera las pérdidas alcanzarían los US\$ 308,9 millones, y además [se] generaría costos ambientales y sociales negativos de hasta US\$ 456,7 millones. Por otro lado, una alternativa ferroviaria generaría pérdidas de US\$ 662,9 millones, más US\$ 19,2 millones por los costos externos. La pérdida económica global de la alternativa de tren es menor, a pesar de sus altos costos de construcción” (Conservation Strategy Fund 2015).

enormes reservas de cal, diatomita, sal, yeso y, sobre todo, fosfatos, siendo los últimos un recurso ideal para enriquecer los suelos ácidos de la selva amazónica. Finalmente, tal como indicamos anteriormente, desde el siglo XIX se defendió la construcción de un ferrocarril desde Bayóvar (o Paita), por ser el punto final de la ruta más baja en el cruce de los Andes (abra de Porculla).

Y en tercer lugar, según los optimistas, con la Fetab se podría fomentar las exportaciones peruanas, tanto hacia el mercado brasileño, como hacia el chino. En cuanto a Brasil, se prevé la venta de los fosfatos de Bayóvar –actualmente, entre otras empresas, explotados por la minera brasileña Vale²⁷– o de abonos, al mezclar los fosfatos con ácidos sulfúricos –disponibles, por ejemplo, en yacimientos cupríferos cercanos, como Tambogrande (Piura) o La Granja (Cajamarca)–. Asimismo, cabe la posibilidad de exportar tanto productos pesqueros como agrícolas, provenientes estos de los proyectos de irrigación de Olmos o Chavimochic, entre ellos: espárragos, paltas, mandarinas, uvas y arándanos. Por último, se podría pensar en el envío de cemento y piedras para la construcción, minerales (principalmente cobre y plata) de Cajamarca y arroz de San Martín. En cuanto a las exportaciones hacia China, principalmente se trataría de cobre cajamarquino, cuyas minas están cercanas al trazo de la Fetab, así como productos amazónicos: madera tropical, tabaco y frutos provenientes del valle del Huallaga, conocido como el más productivo de la selva peruana, por donde pasaría el tren²⁸. Además, la ferrovía podría funcionar con gas, disponible en los dos extremos de la vía en territorio peruano: Talara y Aguaytía. Por último, se estipula que el punto final de la Fetab sería el puerto de Tianjin, la pieza clave de una nueva zona piloto, orientada al desarrollo del norte de China (Beijing y Hebei), una región relativamente poco explorada en términos de comercio exterior. Si el Perú estableciera un espacio propio de almacenaje en este proyecto, se le daría una ventaja importante sobre países como Chile y México, que han apostado por la zona franca, ya saturada, de Shanghái (*El Comercio* 2015).

No obstante, cuando coincidimos en que, bajo determinadas condiciones, la ferrovía Brasil-Perú podría generar oportunidades para el país, también es cierto que urge una dosis de realismo en el tema. Primero, cuando se menciona

27 Si bien Brasil figura como principal productor de fosfatos a nivel mundial, tiene que importar este recurso para proveer a sus principales estados agrícolas. En este momento, Brasil ya es el segundo destino de los fosfatos peruanos (al recibir 2,4 millones de toneladas) después de Estados Unidos (que importa 3 millones de toneladas) (*Gestión* 2015a).

28 En 2013, menos del 1% de las exportaciones agrícolas del Perú tenían como destino el mercado chino. Sin embargo, la Cepal considera a la agricultura y la agroindustria como “los sectores promisorios para la diversificación de la canasta exportadora regional a China”; además, enfatiza la importancia de alimentos con propiedades especiales para el mercado chino (y asiático en general) hacia el futuro, justamente un nicho donde el Perú tiene gran potencial (Cepal 2015: 58-59).

la posibilidad de convertir a la costa piurana en un *hub* logístico, esto por definición significa que llegarían las grandes navieras de largo recorrido, para luego distribuir los productos, con costos competitivos, a puertos extranjeros. No obstante, esto parece un escenario difícil de realizarse, vistas las grandes distancias, la feroz competencia entre los puertos del Pacífico sudamericano y las bajas tasas de comercio intrarregional en Sudamérica²⁹. Segundo, se debería aprender las lecciones de la vía interoceánica ya existente (la Iirsa- Sur) que, como señalamos, no ha cumplido con sus altas expectativas originales: más allá del desastre ecológico que dejó, los volúmenes exportados hacia el mercado brasileño siguen siendo mínimos y Brasil aún no se ha convertido en un principal destino para papas, cebollas y ajos, entre otros productos del sur peruano. Tanto las políticas proteccionistas de Brasil como la falta de innovación tecnológica y de capacitación de los productores peruanos, originan este problema. Tercero, contrariamente a lo que se suele afirmar, el Perú no necesita realmente de una ferrovía para sus exportaciones hacia China. Así, la mayor parte de los minerales exportados hacia la RPC salen por otros puertos (como Callao, Marcona o Ilo) y los (todavía reducidos) volúmenes de uvas y espárragos se producen en la costa.

Por lo tanto, antes de tomar cualquier decisión, es indispensable un debate en torno a la deseabilidad de la Fetab, que al menos considere los siguientes cuatro criterios: primero, el precio real del proyecto (se citaron montos entre 10 y 30 mil millones de dólares [Alonso 2015]), que si bien la RPC propone financiar, en algún momento tendrá que ser devuelto; segundo, la cuestión acerca de si y de qué manera la ferrovía podría convertirse en una palanca para aumentar las exportaciones hacia Brasil; tercero, consideraciones socioambientales, particularmente en la zona fronteriza y; cuarto, las reglas del juego durante la construcción (por ejemplo, la calidad de la infraestructura, la nacionalidad de los trabajadores en la obra, la posibilidad de transferencias de tecnología o de producción nacional de una parte de la infraestructura, etc.). En este sentido, en diferentes medios se propusieron alternativas a la Fetab, siendo la más citada una ferrovía con inicio en el puerto de Marcona, una de las bahías naturales más grandes del Pacífico, que luego remontaría los Andes por Ayacucho, Apurímac, Cusco y Madre de Dios, en el último tramo de modo paralelo a la Iirsa-Sur. Respecto a la Fetab, este tren interoceánico reduciría drásticamente el riesgo medioambiental –al pasar por un territorio ya afectado–, tendría mayor lógica económica al vincular las principales minas de cobre y hierro de Apurímac (entre ellas, Las Bambas) con un puerto del Pacífico y, además, podría ser usado

²⁹ Según cifras de la Cepal, para 2013, la tasa de comercio intrarregional en el conjunto de ALC apenas alcanzó 19%, entre los países del Mercosur 15% y 8% en la Comunidad Andina (CAN) (Cepal 2014: 95).

para fines turísticos (Ortega Ugarte 2015)³⁰. Cabe mencionar que, si el tema de la Fetab no fue prioritario en la campaña presidencial de 2016, fue notable que el entonces candidato Pedro Pablo Kuczynski tildara el proyecto como “una propuesta inviable” y priorizara la construcción de los “trenes de cercanías” entre Ica y Huacho y entre Iquitos y Yurimaguas (*Gestión* 2015b; PPK 2015: 143).

3. Efectos geopolíticos

A. China y el Canal de Panamá en relación a la hegemonía de Estados Unidos en América Latina

Desde hace una década aproximadamente, se ha visto el desarrollo de un debate, llevado a cabo tanto en Estados Unidos como dentro de la región, sobre cuáles son los intereses y objetivos de la RPC en América Latina. En este sentido, la mayoría de autores coincide en el papel primordial que tiene la región –junto con África– como proveedor de recursos naturales y en las estrategias de seguridad alimentaria y energética de China. De la misma manera, América Latina constituye un mercado, aunque secundario, para las industrias chinas y –como única región en el mundo– las principales economías de la región, salvo Colombia y México, ya han otorgado el estatus de economía de mercado al gigante asiático³¹. En segundo lugar, en relación a que doce de los veintidós países en el mundo que reconocen a la República de China (Taiwán) como Estado están ubicados en ALC³², se ha visto un esfuerzo manifiesto de la RPC en contrarrestar la denominada “diplomacia de dólares” de Taipéi.

Sin embargo, no hay consenso entre analistas ni entre políticos sobre la cuestión de si la RPC, más allá de sus intereses económicos y el tema de Taiwán, también busca ocupar un espacio geopolítico en la región, desafiando así la hegemonía estadounidense en su tradicional zona de influencia. En este aspecto, Beijing ha hecho todo lo posible para contrarrestar dicha tesis. Así, por ejemplo, durante

30 Según el ya mencionado estudio básico de viabilidad de la empresa China Railway Eryuan Engineering Group Co. Ltd., entre cinco alternativas –el Fetab original, la ruta B (que cruzaría Loreto), las rutas C1 y C2 (que pasarían al sur de Ucayali) y la ruta S (que iría de modo paralelo a la lirsa-Sur desde Puerto Maldonado a Rio Branco)– sólo la última es considerada como viable (Ecoa 2016).

31 Si bien para diciembre de 2016, como se acordó hace quince años –al momento de ingresar a la OMC–, la RPC obtendrá dicho estatus en esa organización, hasta la actualidad menos de cuarenta economías del mundo la reconocen como tal (entre ellas: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Perú y Venezuela). Tanto Estados Unidos como la UE la siguen considerando como una *non-market economy*.

32 Se trata de: Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en América Central; República Dominicana, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas en el Caribe; y Paraguay en Sudamérica.

la visita a la RPC en 2006 del asistente del secretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, para dialogar sobre América Latina, las autoridades chinas le aseguraron: “[I]t has no plans to seek greater influence in the region beyond expanding trade” (Committee on Foreign Relations United States Senate 2008). De esta manera, el discurso chino sobre la relación entre América Latina y China coincide fielmente con el paradigma del “crecimiento pacífico” del ex presidente Hu Jintao (2003-2013). Además, si bien mantiene muy buenas relaciones con países como Cuba y las naciones bolivarianas, Beijing ha mostrado un gran pragmatismo hacia la región, al coincidir con Washington sobre la necesidad de garantizar su estabilidad. Esta subordinación de principios ideológicos se evidencia claramente en el enfoque de los últimos años de la RPC respecto a Venezuela. Por último, está claro que, por motivos económicos y políticos, la relación desarrollada con Estados Unidos en el marco del denominado G2 importa muchísimo más a la RPC que sus relaciones con América Latina en conjunto o que algún país de la región en específico (Jenkins 2010: 830). Por esta razón, China prefiere tener un peso geopolítico más pronunciado en otras regiones del mundo, como el centro y sudeste de Asia y, sobre todo, África. En este último continente, la RPC no solo tiene mayor experiencia (desde los años 1990), sino también mayores márgenes de maniobra. Desde esta perspectiva, estimamos que el anuncio de los diferentes proyectos de infraestructura en la región por cierto puede tener efectos geopolíticos, pero responde principalmente a parámetros económico-comerciales: lograr un acceso más barato a algunos *commodities*, además de contar con un vehículo para internacionalizar su capacidad industrial doméstica.

¿Por qué, entonces, el gran número de anuncios en los medios de comunicación que consideran a la Fetab como un “nuevo Canal de Panamá” y el principal desafío para Washington? Por un lado, la construcción de ferrovías de gran distancia siempre ha tenido una lectura esencialmente geopolítica: las vías Berlín-Bagdad, El Cabo-El Cairo o la Transiberiana solo son algunos ejemplos de ello. Así, cuando Harold J. Mackinder, principal exponente de la escuela geopolítica tradicional, enunció hace más de un siglo su tesis sobre la “región pivote” (*heartland*), hizo una referencia explícita a esta última vía³³. Además, como mencionamos líneas arriba, la Fetab solo constituye una de varias propuestas chinas anunciadas en el

33 Mackinder lo formuló de esta manera: “Hace una generación, el vapor y el canal de Suez parecían haber aumentado la movilidad del poder marítimo con relación al poder terrestre. Los ferrocarriles funcionaron principalmente como tributarios del comercio oceánico. Pero los ferrocarriles transcontinentales están ahora modificando las condiciones del poder terrestre y en ninguna parte pueden ejercer tanto efecto como en el cerrado ‘corazón continental’ de Eurasia, vastas regiones en las que no se dispone de madera ni de piedra para la construcción de carreteras. Los ferrocarriles tienen un papel muy destacado en la estepa, porque rempazan directamente a la movilidad del caballo y del camello, habiéndose pasado por alto el período de la carretera” (Mackinder 2010 [1902]: 315).

último lustro para construir obras de infraestructura de gran envergadura. Hasta ahora todas estas han quedado en propuestas: se empezó con la construcción de una primera etapa del canal de Nicaragua³⁴, pero a los pocos meses se estancó esta obra, que no menos de manera simbólica afectaría la configuración de intereses en torno al Canal de Panamá; por otro lado, se reconoce que, incluso después de su ampliación, este canal pronto se encontrará saturado, por lo que Estados Unidos no necesariamente se opondría a dichos proyectos.

Por último, con la llegada de la quinta generación de líderes a la RPC y los paradigmas del “sueño chino” y el *striving for achievement*, se ha estrenado una política exterior claramente más nacionalista y asertiva en comparación con la de los líderes anteriores. Empero, todavía es temprano para afirmar si el creciente activismo chino en América Latina puede ser visto como una especie de “política de espejo” frente a la estrategia del pivote de Estados Unidos en Asia Pacífico. Por lo pronto, la siguiente afirmación de Sun Zhang, docente del Instituto de Ferrocarril y Transporte Urbano de la Universidad Tongji (Shanghái), contrasta con el discurso oficial:

Para China, el ferrocarril transcontinental sudamericano juega un papel más estratégico que de transporte. Teniendo en cuenta los costos, el transporte ferroviario es dos veces más rápido que el marítimo. Pero a juzgar por la disposición estratégica a largo plazo, el ferrocarril contribuirá a romper el monopolio de la logística internacional por [parte de] Estados Unidos en el Canal de Panamá (Wuzhou 2014).

De manera paralela, está pendiente la interrogante sobre el papel futuro de Estados Unidos en la región, ante la normalización de sus relaciones con Cuba, un presunto “giro a la derecha” en algunos países latinoamericanos y el llamado hecho por algunos sectores dentro de Estados Unidos a favor de una política exterior más aislacionista. Esta cuestión es de suma importancia, ya que el deterioro de la imagen del *hegemón* hemisférico –resultado del unilateralismo neoconservador y el cuestionamiento del Consenso de Washington– de alguna manera ha contribuido a aumentar la influencia china en América Latina desde la década pasada.

34 Si bien la Fetab y el canal de Nicaragua son los dos proyectos chinos de infraestructura más conocidos en la región, difieren en un punto esencial: mientras que el primero conforma una iniciativa gubernamental, el segundo tiene carácter privado (en manos del Hong Kong Nicaragua Canal Development Group [HKND]).

B. Brasil y la bioceanidad

Con el proyecto de la Fetab, ha vuelto a surgir uno de los temas más importantes de la geopolítica brasileña: la bioceanidad. Según esta tradición, Brasil tenía como misión histórica seguir el ejemplo de Estados Unidos, país que recién obtuvo una posición hegemónica luego de haber alcanzado su estatus bioceánico (dicho sea de paso, principalmente mediante ferrovías). Uno de los primeros en debatir este tema fue el conocido autor Euclides da Cunha, quien propuso, hace más de un siglo, la construcción de la vía férrea transacrea para conectar el estado brasileño de Acre con el Pacífico peruano (Colunge 2015: 27-29). Décadas después, el general Golbery de Couto e Silva consideró a Arica, por estar en el extremo de lo que él llamaba la “zona de soldadura” de Sudamérica, como un puerto clave para alcanzar la bioceanidad. Este mismo puerto además fue visto como el futuro punto final al momento de construir la Ferrovía Noroeste entre Bauru (San Pablo) y Corumbá (frontera Brasil-Bolivia), que quedó completada en 1957 y se conectó con la red ferroviaria oriental de Bolivia –si bien esta solo llegó a Santa Cruz³⁵–. Pese a que Brasil ya cuenta con varias conexiones viales con el Pacífico, siendo la más conocida precisamente la Iirsa-Sur, la construcción de una ferrovía consolidaría de manera definitiva la bioceanidad de la potencia. Asimismo, confirmaría el papel del Perú –y no de Chile– en su calidad de “salida natural” de Brasil hacia el “Gran Océano”³⁶.

Por otro lado, al “conectar” el puerto de Bayóvar con Tianjin y por el mismo carácter trilateral de la iniciativa, la Fetab conforma el primer proyecto orientado explícitamente a erigir un enlace físico entre Brasil y China, siendo ambos economías emergentes de primer rango. Este “eje Sur-Sur” a su vez cruzaría con la lógica geopolítica del eje longitudinal del Pacífico, materializado principalmente con la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). No obstante, cabe preguntarse cuál sería la proyección internacional de un posible gobierno de (centro-)derecha en Brasil. Si bien la política exterior brasileña siempre ha mantenido un grado considerable de continuidad, el Partido de los Trabajadores (PT) sí enfatizó más la dimensión Sur-Sur respecto a los gobiernos anteriores del PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileira) y del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileiro).

35 No se alcanzó a interconectar la red ferroviaria occidental y oriental en Bolivia por dos principales motivos: primero, hubo dificultades técnicas para superar las diferencias de altura entre Santa Cruz y Cochabamba, una región geográficamente muy accidentada; segundo, se afirma que existió el temor, tanto en Bolivia como en Argentina, de que dicho ferrocarril sirviera a los intereses geopolíticos de Brasil. Por ello también, hasta hoy, las dos redes ferroviarias recién se conectan en territorio argentino, en Jujuy (Hoffman Pfrimer 2011: 137).

36 Uno de los primeros autores en hablar en términos de “salida natural” fue Enrique Amayo Zevallos, en “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes” (1993: 119).

C. El Perú y ¿...Bolivia?

Al momento de escribir la presente contribución, aún no se había publicado el primer estudio oficial sobre la Fetab. Sin embargo, los medios de comunicación dejaron entender que se habían mostrado ciertos avances respecto a la propuesta (boliviana) del CFBC (Santos-Bolivia-Ilo). Si Beijing habría decidido no financiar esta obra, Alemania siguió mostrando su disposición a prestar el dinero, usando para este fin tanto recursos públicos como parte de un fondo de pensiones (*Frankfurter Allgemeine* 2016)³⁷. Más allá de las ventajas ya mencionadas del CFBC –el 66% ya está construido, su distancia es más corta en comparación con la Fetab (véase el mapa 1) y no pasaría por regiones socioambientalmente sensibles–, el proyecto claramente sirve dos principales intereses bolivianos: contar con una ferrovía de exportación independiente de las vías que terminan en Chile (Arica y Antofagasta) y, además, interconectar, luego de sesenta años, las dos redes ferroviarias existentes en el país altiplánico. En este marco, vale citar al autor brasileño Paulo Vizentini, quien ya en 2004 afirmó lo siguiente:

[...] a política externa boliviana busca ser o ponto de contato entre os países vizinhos, ser o nexo entre o Pacífico e o Atlântico e utilizar os *corredores de exportação* e a *integração energética* como instrumentos de integração interna. O país é insuficientemente integrado internamente, possui uma topografia que dificulta os transportes e tem baixos índices demográficos. Portanto, a integração sul-americana e a política externa são, igualmente, instrumentos indispensáveis para o desenvolvimento e a integração interna e o Brasil o parceiro estratégico para este fim. (Vizentini 2004: 343)³⁸

Si la utilidad para el Perú de la Fetab aún no ha sido demostrada, tampoco se sabe de qué manera exactamente el Perú podría tener beneficios con el CFBC. Aquí mencionamos dos posibles: por un lado, podría tener un acceso más rápido a Puerto Suárez –y así al océano Atlántico–, donde, según el Protocolo de Ilo de 1992, nuestro país tiene los mismos beneficios (principalmente aduaneros,

37 En este marco, urge la pregunta acerca de si este interés europeo responde a una preocupación en el Viejo Continente sobre la creciente influencia china en América del Sur.

38 Si Bolivia necesita la integración regional para lograr una integración nacional, también es cierto que conforma un país sumamente estratégico en el conjunto de Sudamérica. Así también, diferentes geopolíticos han enfatizado su importancia: Mario Travassos habló sobre un “triángulo mágico” entre Cochabamba, Santa Cruz y Sucre; el ya mencionado Golbery do Couto e Silva la ubicó en el “área continental de soldadura” (junto con Paraguay, Rondonia y Mato Grosso); en la misma línea, Augusto Pinochet la llamó un espacio “de atracción, articulación y soldadura entre los países que lo rodean”; y Lewis Tambs incluso la tildó como el *heartland* de Sudamérica. Por ello también Bolivia está incluida en cuatro de los nueve ejes de lirsá. (Rodríguez 2014: 42-46).

tributarios y de inversión) que Bolivia en Ilo (Boliviamar); por otro lado, si se llega a construir el CFBC y, como resultado de ello, un “megapuerto” en Ilo³⁹, esto podría conllevar un efecto *spill-over* al fortalecer la propuesta ya existente de crear un parque industrial en los alrededores de dicha ciudad. No obstante, el hecho de haber sido postergada de manera indefinida, y a solicitud de Lima, la negociación sobre este proyecto –cuyo inicio estaba previsto para el 22 de mayo de 2016–, podría interpretarse como un indicio de la falta de interés por parte del gobierno peruano en él.

4. Conclusiones desde una perspectiva peruana

Si bien nada está dicho sobre el futuro de la Fetab y tampoco tenemos a nuestra disposición algún estudio oficial, creemos poder destilar algunas conclusiones preliminares sobre el proyecto.

En primer lugar, de manera general, hemos observado que el conjunto de América Latina mantiene una relación altamente asimétrica con la RPC: la estructura comercial responde al tipo Norte-Sur, con una altísima dependencia de los *commodities*; las inversiones mayormente están ubicadas en el mismo sector; y, mientras que para la mayor parte de economías latinoamericanas China constituye un principal socio comercial, no se puede afirmar lo mismo en el sentido contrario. De esta manera, desde hace más de diez años, América Latina se encuentra cada vez más atrapada entre la producción de bajo costo proveniente de China y la producción de alta tecnología del Norte. Incluso en la economía más grande, Brasil, se ve una clara tendencia hacia la desindustrialización de su aparato productivo. Por otro lado, tanto el *boom* en las exportaciones hacia la economía asiática como el aumento en las importaciones han sido el resultado de políticas formuladas en Beijing. Como tal, hasta la fecha, América Latina ha sido un actor más bien pasivo hacia el gigante asiático –así también en el tema de la Fetab–. Ante esta dinámica, es inminente la organización de un debate de carácter regional que reflexione sobre el modelo de desarrollo a seguir hacia el futuro –y el papel de la integración económica regional en ello–, el cual debe servir como punto de partida para la elaboración de una estrategia comprensiva hacia Beijing, en búsqueda de temas de convergencia, para así reducir las asimetrías existentes. Tanto la Celac como los diferentes organismos subregionales podrían aportar en esta tarea.

En segundo lugar, está claro que los principales beneficiarios de la Fetab serían China y Brasil. El primer país contaría con un nexo –aparentemente– más

39 Según una “confesión” pública de Evo Morales, el presidente Ollanta Humala le expresó en la reunión de la Celac en Quito su preocupación sobre un posible “abandono” boliviano de los puertos peruanos en caso de que se llegue a un acuerdo con Chile en el tema marítimo (Defensape 2016).

económico para asegurar su abastecimiento de la soya brasileña y con una salida para una parte de su capital obsoleto; además, así se espera en Beijing, mejoraría su imagen en Sudamérica. Asimismo, si bien sobre todo de manera simbólica, China contaría con una alternativa logística frente al Canal de Panamá. En el caso de Brasil, la Fetab generaría beneficios, aunque principalmente concentrados en manos de los consorcios del *agrobusiness*. No obstante, también se consolidaría el papel brasileño como proveedor de materias primas para la segunda economía del mundo, así como el creciente dominio del monocultivo en su *hinterland*. Por otro lado, confirmaría la situación geopolítica bioceánica y su opción por el Perú como “salida natural” hacia el Pacífico.

En último lugar, respecto al Perú, hemos cuestionado la tesis que afirma que la Fetab constituye una oportunidad sin antecedentes. Si la línea férrea puede generar ciertos beneficios para el país, también es cierto que el precio de construcción será altísimo en términos monetarios y socioambientales, al atravesar, en ambos lados de la frontera, por una región altamente sensible. Además, mucho dependerá del tipo de negociación llevado a cabo por Lima: si la construcción de la ferrocarril no está acompañada por un mínimo de transferencia de tecnología, compromisos formales a nivel de empleo y uso de recursos nacionales, y tampoco por una revisión de las políticas comerciales en Brasil hacia su vecino, la Fetab solo convertirá al Perú en un país nexo entre dos potencias, repitiendo así de cierta manera la lógica ferroviaria “mina-puerto”, propia del siglo XIX, sin ningún beneficio para la sociedad como tal. Por todo ello, llamamos a una reflexión profunda respecto a esta iniciativa donde prime el interés nacional –del desarrollo a largo plazo– y, sobre todo, que conlleve no volver a cometer los errores del pasado.

Bibliografía

AFIN

- 2015a *Plan nacional de infraestructura 2016-2025*. Lima: AFIN. <http://www.afin.org.pe/images/publicaciones/estudios/plan_nacional_infraestructura_2016_2025_2.pdf>.
- 2015b “Un monstruo sobre rieles ‘made in China’”. AFIN, 18 de mayo. <<http://www.afin.org.pe/noticias/noticias/931-un-monstruo-sobre-rieles-made-in-china>>.

AIKO OTTA, Lu

- 2015 “Estudo aponta que ferrovia ligando Brasil e Peru é inviável”. En: *Estadão*, 9 de junio. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estudo-aponta-que-ferrovia-ligando-brasil-e-peru-e-inviavel,1703216>>.

ALONSO, Iván

- 2015 “El tren bioceánico”. En: *El Comercio*, 29 de mayo. <<http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/tren-bioceanico-ivan-alonso-noticia-1814706>>.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique

- 1993 “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes”. En: *Estudios Avanzados*, vol. 7, N° 17, pp. 117-169.

ANDINA

- 2009 “Cuatro empresas mineras interesadas en financiar Ferrocarril Norandino de US\$ 1,500 millones”. En: *Andina*, 3 de setiembre. <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-cuatro-empresas-mineras-interesadas-financiar-ferrocarril-norandino-1500-millones-251930.aspx>>.

ARISTEGUI NOTICIAS

- 2015 “El tren transcontinental que quiere China en Sudamérica” [video Xinhua]. YouTube, 28 de mayo. <<https://www.youtube.com/watch?v=-hzNPs-LHME>>.

BARRIENTOS FELIPA, Pedro

- 2012 “Efecto de la carretera interoceánica en el comercio internacional de Perú y Brasil”. En: *Finanzas y Política Económica*, vol. 4, N° 2, pp. 25-50.

CELAC-CHINA

- s. f. “Plan de cooperación (2015-2019)”. Celac-China. <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1422442529CELAC_China_Plan_de_Cooperacion_2015-2019.pdf>.

CEPAL

- 2014 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- 2015 *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CHINA DIALOGUE

- 2016 “China’s Taste for Sustainable Soya Could Help Curb Deforestation”. En: *China Dialogue*, 14 de abril. <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8817-China-s-taste-for-sustainable-soya-could-help-curb-deforestation>>.

COLUNGE VILLACORTA, Jorge

2015 “La bioceanidad ferroviaria y la del río Amazonas”. En: *Pensamiento Conjunto*, N° 3, pp. 26-32.

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS UNITED STATES SENATE

2008 *China's Foreign Policy and "Soft Power" in South America, Asia, and Africa*. Washington: U. S. Government Printing Office. <https://fas.org/irp/congress/2008_rpt/crs-china.pdf>.

CONSERVATION STRATEGY FUND

2015 *Análisis económico y socioambiental de los proyectos de interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sol*. Lima: CSF.

CORONEL ZEGARRA, Enrique

1914 *Ferrocarril de Paita al Marañón. Artículos referentes a este importante proyecto*. Lima: Ofic. Tip. de “La Opinión Nacional”. <<http://ufdc.ufl.edu/UFO0023465/00001/16j>>.

COSIPLAN-FORO TÉCNICO IIRSA

s. f. “Ficha de proyecto: Interconexión terrestre Pucallpa-Cruzeiro do Sul”. Cosiplan. <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=29>.

COSIPLAN e IIRSA

s. f. “Integración ferroviaria”. Cosiplan / Iirsa. <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=101>>.

COSIPLAN y UNASUR

2015 “Fichas de la cartera del Cosiplan y de la API por eje y por país 2015”. Buenos Aires: Cosiplan. <<http://iirsa.org/Document/Detail?Id=4261>>.

CRÓNICA FERROVIARIA

2015 “Tren chino atravesará casi todos los problemas de Brasil”. En: *Crónica Ferroviaria*, 3 de agosto. <<http://www.cronicaferroviaria.blogspot.pe/2015/08/tren-chino-atravesara-casi-todos-los.html>>.

CRUZ CUEVAS, Alejandra

2014 “Un tercio del cobre peruano quedará en manos de China”. En: *La República*, 15 de abril. <<http://larepublica.pe/15-04-2014/un-tercio-del-cobre-peruano-quedara-en-manos-de-china>>.

DEFENSAPE

2016 “Evo revela inquietud de Perú de que Bolivia abandone sus puertos” [video]. You Tube, 16 de marzo. <https://www.youtube.com/watch?v=hRZ_XE-aCkk>.

DOUROJEANNI, Marc

2015 “El ferrocarril interoceánico chino y nuestra desordenada visión de desarrollo”. En: *SPDA Actualidad Ambiental*, 1 de junio. <<http://www.actualidadambiental.pe/?p=30447>>.

ECO A

2016 “¿Por dónde va a pasar el tren bioceánico Perú-Brasil?”. Ecoa, 8 de agosto. <<http://riosvivos.org.br/noticias/por-donde-va-a-pasar-el-tren-bioceanico-peru-brasil/>>

EL COMERCIO

- 2015 “La Ruta de la Seda se extiende a Sudamérica”. En: *El Comercio*, 17 de mayo. <<http://elcomercio.pe/blog/viachina/2015/05/la-ruta-de-la-seda-se-extiende-a-sudamerica>>.

FRANKFURTER ALLGEMEINE

- 2016 “Der Traum vom Ozean-Express”. En: *Frankfurter Allgemeine*, 13 de enero. <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ein-zug-durch-suedamerika-der-traum-vom-ozean-express-14011788.html>>.

GESTIÓN

- 2015a “Producción comercial de fosfatos de Bayóvar 12 empezaría a fines del 2016”. En: *Gestión*, 20 de mayo. <<http://gestion.pe/empresas/produccion-comercial-fosfatos-bayovar-12-empezaria-fines-2016-2132423>>.
- 2015b “Si queremos hacer un tren, que vaya desde Huacho a Ica”. En: *Gestión*, 8 de julio, p. 9.

HOFFMAN PFRIMER, Matheus

- 2011 “Heartland sul-americano? Dos discursos geopolíticos à territorialização de um novo triângulo estratégico boliviano”. En: *Espaço e Tempo*, N° 29, p. 137.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS y ADITAL

- 2011 “China é a Inglaterra do passado, aponta IPEA”. Instituto Humanitas Unisinos, 16 de noviembre. <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/502897-china-e-a-inglaterra-do-passado-aponta-ipea>>.

JENKINS, Rhys

- 2010 “China’s Global Expansion and Latin America”. En: *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, N° 4, pp. 809-837. <https://www.jstor.org/stable/40984959?seq=1#page_scan_tab_contents>.

LA MULA

- 2015 “El ferrocarril bioceánico recibe sus primeras críticas por potencial daño a tierras vírgenes en Brasil. En: *La Mula*, 3 de agosto. <<https://redaccion.lamula.pe/2015/08/03/el-ferrocarril-bioceanico-recibe-sus-primeras-criticas-por-potencial-dano-a-tierras-virgenes-en-brasil/rbautista>>.

LA RAZÓN

- 2014 “Evo ve ‘jugada sucia’ de Perú en el proyecto de tren bioceánico”. En: *La Razón*, 20 de octubre. <http://www.la-razon.com/economia/Evo-jugada-Peru-proyecto-bioceanico_o_2147185297.html>.

LA REPÚBLICA

- 2015 “Perú, segundo país receptor de inversiones chinas de América Latina”. En: *La Republica*, 24 de noviembre. <<http://larepublica.pe/impresia/economia/720778-peru-segundo-pais-receptor-de-inversiones-chinas-de-america-latina>>.

LEAL, Milton

- s. f. “China transforma países sudamericanos en monoculturas”. En: *Diálogo Chino*, 6 de octubre. <<http://dialogochino.net/china-transforma-paises-sur-americanos-en-mono-culturas/?lang=es>>.

LI, Keqiang

2015 “Componer juntos la nueva melodía de la cooperación entre China y el Perú”. En: *El Peruano*, 21 de mayo. <<http://www.embajadachina.org.pe/esp/zbqx/t1265893.htm>>.

LOAYZA, Francisco

1914 “El Perú y el Japón”. En: *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, N° 52-54, pp. 337-356.

MACKINDER, Halford

2010 [1902] “El pivote geográfico de la historia”. En: *Geopolítica(s)*, vol. 1, N° 3, pp. 301-319.

MERCADO JARRÍN, Edgardo

2001 *Revolución geoestratégica*. Lima: Cepei / Konrad Adenauer Stiftung.

MINCETUR, MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

s. f. “Participación de Perú en feria Expo Acre de Brasil aumentará el comercio por vía interoceánica”. Mincetur. <<http://ww2.mincetur.gob.pe/participacion-de-peru-en-feria-expo-acre-de-brasil-aumentara-el-comercio-por-via-interoceanica/>>.

MTC

2013 “Mapa ferroviario. Ferrocarriles del Perú. Existentes y proyectos”. MTC. <http://www.mtc.gob.pe/transportes/caminos/normas_ferrocarriles/mapa_ferroviano.html>.

2015 “Proyecto de plan de desarrollo ferroviario”. Resolución Ministerial 514-2015 MTC/01.02, 3 de setiembre. Lima: MTC. <http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/P_recientes/7280.pdf>.

NERY, Natur y Dimmi AMORA

2015 “Megaferruvia que liga oceanos entra no plano de Dilma”. En: *Folha de S. Paulo*, 12 de mayo. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1627754-megaferruvia-que-liga-oceanos-entra-no-plano-de-dilma.shtml>>.

ORTEGA UGARTE, Miguel

2015 “Alternativa para la ferrovía Perú-Brasil (I)”. En: *El Peruano*, 31 de octubre. <<http://www.elperuano.com.pe/noticia-alternativa-para-ferrovia-perubrasil-i-35070.aspx>>.

PAC-MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

s. f. “Ferrovias”. PAC. <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-logistica/ferrovias>>.

PERÚ₂₁

2014 “Ollanta Humala: “Tren bioceánico Perú-Brasil no pasará por Bolivia””. En: *Perú₂₁*, 19 de noviembre. <<http://peru21.pe/politica/ollanta-humala-tren-bioceanico-peru-brasil-no-pasara-bolivia-2204448>>

PPK, PERUANOS POR EL KAMBIO

2015 “Plan de gobierno 2016-2012.PPK. Peruanos Por el Cambio”. PPK.

RODRIGUE, Jean-Paul

s. f. “¿Cuán serias son las alternativas al Canal de Panamá?” BID. <<http://logisticsportal.iadb.org/node/4212>>.

RODRIGUES, Bernardo

2014 “O heartland sul-americano. A importância geopolítica da Bolívia para a América do Sul”. En: *Oikos*, vol. 13, N° 1, pp. 40-56.

SCHOLVIN, Sören y Andrés MALAMUD

2014 “Is There a Geoeconomic Node in South America? Geography, Politics and Brazil’s Role in Regional Economic Integration”. Documento de trabajo ICS. Lisboa: Universidade de Lisboa.

SCHWAB, Klaus

2015 “The Global Competitiveness Report 2015-2016”. Geneva: WEF. <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf>.

UCEDA, Ricardo

2013 “Los vecinos se reacomoda”. En: *Poder*, abril, pp. 27-34.

VALENCIA, Jaime

2009 “Integración ferroviaria en América del Sur y las posibilidades del transporte multimodal”. Presentado en: Taller de Capacitación Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana. Buenos Aires, 7 a 11 de setiembre. <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cap_baires09_jaime_valencia.pdf>.

VERLARE, Jikkie y Frans Paul VAN DER PUTTEN

2015 ‘One Belt, One Road’. *An Opportunity for the EU’s Security Strategy*. La Haya: Clingendael-Netherlands Institute for International Relations.

VIZENTINI, Paulo

2004 “As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e da integração”. En: *Os países da Comunidade Andina*, vol. 1. Brasília: Funag / IPRI, pp. 353-398.

WISE, Carol

2012 “Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China”. En: *Apuntes*, vol. XXXIX, N° 71, pp. 161-188.

WUZHOU, Li

2014 “Ferrocaril interoceánico: cooperación ganar-ganar. En: *China Hoy*, 25 de setiembre. <http://www.chinatoday.mx/zhuant/2014-09/25/content_651902.htm>.

Bases de datos

China-Latin America Finance Database. The Dialogue.

<http://www.thedialogue.org/map_list>.

FMI <<http://data.imf.org/?sk=253a4049-e94d-4228-b99d-561553731322&slId=1390030323199>>.

MDIC, Balança comercial brasileira: Países e Blocos.

<<http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=87>>.

Siicex, Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior-Promperú

<http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=160.00000>.

Impacto ambiental y social que causaría una ferrovía interoceánica en el Perú

Marc Dourojeanni

Para discutir el tema del impacto ambiental y social de una eventual ferrovía entre el Brasil y el Perú se precisa, previamente, conocer el proyecto. Existen varias propuestas, hechas a lo largo de décadas, que mencionan diversas opciones de trazado (Dourojeanni *et al.* 2010). Las dos puertas de ingreso al Perú más citadas, que no serían mutuamente excluyentes, son Iñapari, en Madre de Dios, y Pucallpa, en Ucayali. En ambos casos, hay diversas rutas previsibles dentro del territorio peruano. Lo cierto es que, a pesar de los discursos públicos y de las informaciones de prensa, hasta el presente no existe disponible para consulta siquiera un perfil oficial del proyecto de la pretendida ferrovía intercontinental entre el Brasil y el Perú (Fraser 2016).

Por eso, para poder tratar de este asunto, se ha escogido entre todas las propuestas la que parece tener mayor probabilidad de convertirse en realidad, por ser, también, la que tiene más lógica económica y mejor viabilidad técnica (Dourojeanni 2015). Se trata de la propuesta que, entrando a Pucallpa con procedencia de Cruzeiro do Sul, se dirige a algún puerto en Piura, pasando por el valle del Huallaga y cruzando los Andes por su punto más bajo, es decir por el abra de Porculla. Una ferrovía en ese recorrido podría, además de transportar carga brasileña, que es lo que ultimadamente justificaría la obra, coleccionar cargas en el fértil valle del Huallaga, también las que lleguen por la hidrovía Marañón-Amazonas en Yurimaguas y las que provengan de Jaén, Bagua y otras zonas productoras del norte. De retorno, la ferrovía podría transportar al Brasil, por ejemplo, los fosfatos de Bayóvar, además de productos de países de Asia o del Pacífico en general. Esta no es una propuesta del autor, es apenas una base para poder especular sobre los impactos ambientales y sociales que una obra como esa provocaría durante su construcción y operación en territorio peruano.

Es interesante mencionar que en 2013 fue preparado un breve ensayo sobre los probables impactos socioambientales de infraestructuras de transporte en la Sierra del Divisor. Este concluyó, como es lógico, que lo mejor sería no hacer una interconexión terrestre entre Cruzeiro do Sul y Pucallpa, pero que si ha de haber una sería preferible una ferrovía sin escalas y no una carretera (Appling y Salisbury 2013).

Consideraciones básicas

Cualquier evaluación de impacto ambiental de una obra de gran magnitud como es una ferrovía transcontinental, para ser seria, debe considerar los siguientes temas:

1. Los aspectos ambientales y sociales desde el primer perfil del proyecto, es decir, antes de ser tomada la decisión de hacer la obra. Por cierto, estas consideraciones deben determinar el trazado en cada una de las etapas posteriores, o sea, en el estudio de prefactibilidad, luego deben ser perfeccionadas en el de factibilidad y ultimadas en el proyecto ejecutivo o definitivo. A partir de la prefactibilidad y especialmente de la factibilidad, el proyecto debe nutrirse de una evaluación de impacto ambiental y social que tiene que revisarse y perfeccionarse, inclusive con la versión final o ejecutiva del proyecto, pues normalmente se producen cambios técnicamente necesarios.

Nada de eso ocurre, en general, en el Perú, aunque legalmente sea así requerido. Prácticamente todas las grandes obras son decididas políticamente antes de tomar en cuenta cualquier consideración socioambiental¹. Los estudios de impacto ambiental se realizan muchas veces después de que la obra ha sido iniciada y cuando prácticamente ningún cambio importante es posible, como fue en el caso de la Interoceánica Sur (Dourojeanni 2006).

2. Obras como las ferrovías tienen impactos socioambientales directos e indirectos. Hay una clara tendencia a olvidar o minimizar los segundos, declarando, por ejemplo, “zonas de influencia” muy limitadas. Esto reduce responsabilidades y costos para sus gestores, transfiriendo los problemas a la sociedad.

El principal impacto indirecto de las ferrovías se produce a partir de las estaciones que se construyan, pues de ellas irradian carreteras que acumularán su propio impacto ambiental, en especial deforestación y degradación del bosque. Puede discutirse si ese es “problema de la ferrovía”, pero la correlación entre esta y la expansión de actividades económicas y principalmente de la agropecuaria es innegable.

3. Las ferrovías, como otras obras de transporte, producen impactos ambientales y sociales en tres momentos bien diferenciados: (i) antes y durante la construcción; (ii) durante la operación; y (iii) cuando se les abandona por

¹ Una modalidad cada vez más frecuente de festinar ese requisito es declarar las obras como de “necesidad y utilidad pública”, antes de conocerse siquiera el perfil del proyecto. Este ha sido precisamente el caso del ferrocarril interoceánico Brasil-Perú. Pero, a falta de un sistema nacional de planificación, cualquier gobierno nacional o regional puede decidir obras sin ninguna consulta.

obsoletas o por otras razones. Entre los impactos que ocurren antes de la construcción, vale mencionar la elevación del precio de la tierra con fines especulativos, que puede traducirse en deforestación incluso solo para marcar la posesión.

4. La ferrovía propuesta tendrá consecuencias ambientales y sociales muy diferentes en cada trecho de su recorrido, que pasará por:
 - a. varias zonas ecológica: selva baja, selva alta, sierra y costa; o sea, bosques húmedos y muy húmedos, praderas de altitud, bosques secos, desiertos y litoral;
 - b. áreas con naturaleza muy poco modificada, casi sin población y con gran valor en términos de diversidad biológica; y otras muy antropizadas y con producción agropecuaria significativa;
 - c. áreas naturales protegidas, sus zonas de amortiguamiento y comunidades nativas u otros territorios indígenas;
 - d. áreas de topografía plana, humedales y desiertos; asimismo laderas empinadas en los Andes y en sus estribaciones.

Cada situación tiene implicaciones ambientales y sociales muy diferentes, que anticipan una enorme diversidad de problemas a resolver. Pero no hay duda de que los mayores impactos ambientales y sociales se darán en la porción amazónica, tanto en la selva baja como en la selva alta, y serán incluso más acentuados en las partes que aún tienen bosques naturales y poblaciones indígenas con poco contacto.

5. Los sistemas ferroviarios están conformados por dos grandes categorías de elementos: la infraestructura ferroviaria y el material rodante (Trías 2012). Por lo tanto, es importante revisar el diseño de la infraestructura ferroviaria, especialmente trazados, subestructura de la vía, superestructura de la vía, puentes, túneles y obras de arte, cruces de vía (pasos a nivel), energía (tendidos eléctricos, subestaciones), señalización, control de tráfico y comunicaciones. Asimismo, hay que prestar atención muy especial a las estaciones y su localización. El tema de los patios donde se guardan los vagones y se almacena la carga es particularmente importante. Del mismo modo, es fundamental estudiar las implicaciones del tipo de maquinaria que será usada tanto en la construcción como en la operación (por ejemplo, locomotoras movidas con diésel o eléctricas).
6. Aunque en este análisis no se discutirá la viabilidad socioambiental del proyecto en el Brasil, se debe tener presente que los criterios técnicos, económicos y ambientales que adopte ese país con respecto a esa ferrovía serán determinantes para la parte de la obra que se haga en el Perú.

Carreteras versus ferrovías versus hidrovías en la Amazonia

Las ferrovías son una de varias opciones de transporte de carga y pasajeros que, además de carreteras e hidrovías, incluyen las vías aéreas. Aunque para esta discusión la última opción no viene al caso, en condiciones de bosques tropicales con grandes ríos navegables es indispensable, antes de escoger una, analizar las ventajas y desventajas económicas, ambientales y sociales de las otras tres opciones mencionadas.

En el cuadro 1 se hace una comparación general entre los principales impactos ambientales de esos tres tipos de vías, especialmente en condiciones amazónico-andinas. Como se observa, ninguna alternativa está exenta de ocasionar impactos ambientales, pero es obvio que las carreteras son las que mayores riesgos ofrecen, mucho más que las ferrovías y muchísimos más que las hidrovías. Pero, en todos los casos, debe tenerse en cuenta que esos impactos, si son directos, dependen mucho de la calidad de la obra, o sea, de un buen diseño y una ejecución correcta. En cambio, los peores impactos, que son en casi todos los casos indirectos, son consecuencia del uso de la vía y, por eso, su responsabilidad se diluye entre varios sectores, respondiendo, en general, a la desobediencia de las leyes por parte de la sociedad. Los impactos indirectos como la deforestación o la degradación de bosques y sus correspondientes emisiones de carbono, lo mismo que el impacto en la biodiversidad, son propios de países subdesarrollados.

Cuadro 1. Comparación entre los principales impactos ambientales de las alternativas de transporte

Impacto ambiental ⁽¹⁾	Fase	Tipo	Carreteras	Ferrovías	Hidrovías
Deforestación	Construcción.	Directo.	Moderado, solo en la faja.	Moderado, solo en la faja.	Muy limitado, en puertos.
	Operación.	Indirecto.	Máximo, decenas de kilómetros a ambos lados al cabo de una década.	Importante, a partir de las estaciones.	Mínimo, a partir de los puertos (deforestación antigua).
Degradación del bosque	Construcción.	Directo.	Limitado.	Limitado.	Nulo.
	Operación.	Indirecto.	Máximo.	Importante.	Limitado.
Emisiones de carbono (por alteración del bosque)	Operación.	Indirecto.	Máximo, combinado con deforestación y degradación.	Importante, combinado con deforestación y degradación.	Limitado.
Emisiones de carbono (por uso de equipamiento)	Operación.	Directo.	Importante.	Limitado o nulo, depende del combustible usado.	Limitado.

⁽¹⁾ Categorías de impacto en orden decreciente: máximo, muy importante, importante, moderado, limitado, muy limitado, nulo.

Impacto ambiental ⁽¹⁾	Fase	Tipo	Carreteras	Ferrovías	Hidroviás
Fraccionamiento del ecosistema, barreras	Construcción y operación.	Directo.	Muy importante, si se combina con deforestación.	Importante, si se combina con deforestación.	Nulo.
Impacto en la biodiversidad (riesgos de extinción, caza, pesca, explotación forestal, etc.)	Construcción.	Directo.	Limitado.	Limitado.	Nulo.
	Operación.	Indirecto.	Máximo, combinado con deforestación y degradación.	Muy importante, combinado con deforestación.	Muy importante en la biota acuática, dependiendo de modificaciones en el río y del tipo y volumen del tráfico.
Alteración de flujos hídricos	Construcción y operación.	Directo.	Muy importante, tanto por errores o decisiones en el diseño como a consecuencia de la ocupación de la tierra después de construir; termina afectando la biodiversidad.	Muy importante, tanto por errores o decisiones en el diseño como a consecuencia de la ocupación de la tierra después de construir.	Muy importante, si se altera el curso del río y por el dragado del canal.
Inestabilidad de laderas y erosión del suelo	Construcción y operación.	Directo.	Muy importante, tanto por errores o decisiones en el diseño como a consecuencia de la ocupación de la tierra después de construir; termina afectando la biodiversidad.	Muy importante, tanto por errores o decisiones en el diseño como a consecuencia de la ocupación de la tierra después de construir.	Importante, por erosión de riberas.
Modificación de la topografía	Construcción y operación.	Directo.			Nulo.
Deterioro del paisaje	Construcción y operación.	Directo.			Nulo.
Riesgo de incendios	Operación.	Directo.	Muy importante.	Importante.	Nulo.
Contaminación de suelo, agua y aire por uso y por accidentes	Operación.	Directo.	Moderado, por derrames eventuales y emisiones.	Limitado, por derrames eventuales y emisiones.	Importante, en caso de accidentes y derrames en el río.
Ruido	Operación.	Directo.	Moderado.	Moderado.	Limitado.
En áreas naturales protegidas (ANP)	Operación.	Directo.	Máximo, si pasa cerca de ANP, el daño es inevitable.	Moderado.	Nulo.
En el patrimonio cultural	Construcción.	Directo.	Moderado.	Moderado.	Nulo.

Nota

⁽¹⁾ Categorías de impacto en orden decreciente: máximo, muy importante, importante, moderado, limitado, muy limitado, nulo.

A pesar de que algunas ferrovías, como la famosa transcontinental norteamericana (Westward Rail), han sido responsables un par de siglos atrás de enormes y perdurables impactos ambientales y sociales (Transcontinental Railroad 2014),

en la actualidad ellas son casi siempre consideradas ambientalmente ventajosas cuando son comparadas con las carreteras. Pero ese reconocimiento se refiere principalmente a: (i) su mayor eficiencia energética; y consecuentemente (ii) la reducción de gases de efecto invernadero, si se usa diésel, o a su completa eliminación, si se usa energía eléctrica. Es decir, las principales ventajas ambientales de las ferrovías se dan en la fase de operación. En cambio, la de construcción puede acarrear daños ambientales directos tan o más severos que una carretera, tanto más si es planeada donde estas no existen, porque en general es preciso abrir un camino para poder construir la ferrovía. Otras ventajas ambientales de la operación de las ferrovías, si se comparan con las carreteras, son: (iii) eliminación de la contaminación ocasionada por el desgaste del asfalto y de los neumáticos de los vehículos; (iv) reducción grande y demostrada del número y frecuencia de accidentes y de la contaminación decurrente y; (v) control eficiente de las personas y mercancías que se trasladan, lo que es más difícil en las carreteras.

Pero la mayor ventaja que se atribuye a las ferrovías en países como el Perú, en los que la ocupación de la tierra en bosques naturales es predominantemente informal, es dificultar para los invasores el acceso a la tierra y a los recursos (Viana *et al.* 2008). En efecto, el tren solamente se detiene, descarga y recibe pasajeros y carga en estaciones predeterminadas y equipadas. Las carreteras, en cambio, posibilitan la ocupación legal e ilegal de la tierra, así como la extracción de madera y de otros productos del bosque y la caza en cualquier lugar a lo largo de todo su recorrido. Todas las carreteras construidas en la Amazonía, sin excepción, han causado graves problemas ambientales por la deforestación descontrolada en suelos con vocación forestal o de protección y la invasión de traficantes de tierras y de recursos naturales, entre otros problemas. Los asentamientos humanos, en el caso de ferrovías por tierras nuevas, se inician donde se instalan estaciones, es decir, respondiendo a algún tipo de planeamiento. En cambio, en las carreteras surgen a capricho de quienes llegan primero e instalan, por ejemplo, un puesto de combustible y un restaurante; o a partir de alguna otra forma de especulación económica y también en el cruce de ríos o de caminos. Dicho de otro modo, las ferrovías pueden ser menos destructivas para los bosques y el ambiente amazónico cuando se cumplen algunos requisitos: (i) si las estaciones se construyen donde los suelos de las tierras próximas tienen capacidad de uso agropecuario; (ii) si a partir de las estaciones se permite únicamente la construcción de carreteras para dar acceso a tierras con suelos con esa aptitud y; (iii) si no se construyen estaciones en secciones de bosque natural.

Como se observa en el cuadro 1, carreteras y ferrovías son equivalentes en términos de: (i) eventual alteración del régimen hídrico; (ii) generación de procesos erosivos; (iii) producción de ruidos; (iv) impacto del paso de vehículos

sobre la fauna; y (iv) otras implicaciones del fraccionamiento del ecosistema. En ambos casos (excluyendo la ocupación humana) existe un espacio abierto y de difícil pasaje por los animales, lo que puede provocar accidentes cuando intentan cruzar y también separar y aislar a sus poblaciones. Asimismo, en ambos casos un buen diseño puede resolver muchos de esos probables impactos pero, en general, la balanza es más favorable a las ferrovías debido a la menor frecuencia del paso de vehículos.

El costo de la infraestructura ferroviaria es sustancialmente mayor que el de las carreteras pero, en general, el del mantenimiento y el valor del flete son menores que los de estas. Las ferrovías se justifican sobre distancias largas y, además, son más adecuadas para el traslado de grandes volúmenes de cargas no perecibles, como aparentemente sería el caso que se comenta. Un elemento importante del costo de operación de las ferrovías es, entre otros, su susceptibilidad al comportamiento del personal en relación a reclamos salariales. Por otro lado, en algunos casos el valor del flete por ferrocarril puede no ser significativamente inferior al del transporte por camiones.

En conclusión, con relación a su impacto ambiental, en condiciones amazónicas las ferrovías son definitivamente preferibles a las carreteras. Pero no por eso dejan de aumentar la presión sobre los bosques naturales, ya que proporcionan un medio de transporte que facilita ocupar la tierra y explotar diversos recursos por donde pasan, aunque ese no sea el objetivo principal o inicial de su construcción. Además, si –como es deseable– son movidas con energía eléctrica, pueden justificar o provocar la construcción de más represas en los ríos amazónicos peruanos, pues, en el Brasil, ya son escasas las posibilidades de hacer más hidroeléctricas.

Si bien las ferrovías son ambiental y socialmente menos perjudiciales que las carreteras y, en principio, económicamente más atractivas, ellas pierden en casi todo aspecto si se las compara con las hidrovías. Y eso es lógico, considerando que estas se construyen en base a ríos navegables de los que la naturaleza amazónica es pródiga, incluida una inmensa que une el Brasil con el Perú: el río Amazonas, con sus dos ramales peruanos, o sea, los ríos Marañón y Ucayali.

No hay duda de que el transporte acuático es mucho más atractivo en términos económicos, sociales y ambientales que sus alternativas terrestres (Dourojeanni 2012), derivando su principal virtud convencional de la economía de combustibles fósiles que se necesita para movilizar cargas muy pesadas sobre largas distancias, ya que gran parte del esfuerzo es proporcionado directa y gratuitamente por el propio recurso hídrico. Además, en países como el Perú, su principal ventaja es que no ocasionan más deforestación y degradación de bosques que la ya existente, debido a que las márgenes de los ríos están ocupadas y han sido modificadas desde hace siglos.

Las hidrovías tienen otras ventajas, como el hecho de que existen naturalmente y en consecuencia su “costo de construcción” es mucho menor que en carreteras o ferrovías. Asimismo, debido a la mayor eficiencia energética del transporte acuático, el uso de hidrovías, en principio, contamina menos y, por no atravesar nuevas áreas boscosas, no facilita la deforestación ni la invasión de tierras públicas. Sin embargo, las hidrovías también tienen puntos débiles, uno de ellos es el costo del manipuleo para embarque y desembarque de cargas en los puertos, aunque los equipamientos modernos disponibles, como grúas para contenedores y fajas o tubos para granos y minerales, han abaratado mucho esas operaciones. Dicho sea de paso, ese manipuleo también existe en el caso de las ferrovías. Otros costos importantes son el mantenimiento periódico de los canales de navegación y, por cierto, el valor de las embarcaciones y su manutención; pero esto último no es mayor que en el caso del equipo rodante ferroviario. Adicionalmente, se debe considerar los costos de evitar accidentes, en especial cuando se trata de cargas contaminantes.

Los principales inconvenientes ambientales de las hidrovías son las alteraciones que su construcción, uso y mantenimiento provocan en el ambiente físico y biótico de los ríos. Estas serán más intensas cuanto menor sea el caudal del río afectado y cuanto mayores las modificaciones hechas y el tránsito de embarcaciones. Por eso se preconiza adaptar las embarcaciones al río y no hacer lo contrario. Eventos inesperados, como derrames de substancias contaminantes, son muchísimo más serios en los ríos que en ambientes marinos o terrestres debido al confinamiento del agua, a la corriente del río y a la existencia de riberas siempre próximas con vegetación, fauna y población humana. En condiciones amazónicas, todos esos problemas se agudizan y complican más que en ríos de regiones templadas o frías.

De otra parte, las ventajas ambientales del transporte acuático son considerables y bien conocidas. El transporte fluvial se compara ventajosamente con todos los demás. Su excelente relación carga transportada/energía consumida reduce grandemente las emisiones de dióxido de carbono y de otros contaminantes atmosféricos en relación al transporte de la misma carga por carretera o por ferrocarril (en caso de locomotoras a diésel). Esta forma de transporte origina 33% menos contaminación atmosférica que el ferroviario y 373% menos que el que se hace por carreteras (USDT 1994); la misma fuente informa, después de años de monitoreo en el río Alto Mississippi, haber constatado que el nivel de contaminación de las aguas originado por derrames de este tipo de embarcaciones es insignificante frente a otras fuentes de contaminación del río. Se trata asimismo de un transporte relativamente silencioso que, exceptuando las instalaciones portuarias, no ocupa el suelo y que si está bien organizado ofrece muchos menos riesgos de accidentes que el terrestre.

Resumiendo, lo ideal en el caso de la Amazonia peruana es aprovechar los ríos y transformarlos en hidrovías bien manejadas, con embarcaciones adaptadas al río y no lo contrario. Pero, las hidrovías van donde hay ríos navegables y no a todas partes. Por eso las ferrovías y también las carreteras son necesarias.

¿Una ferrovía sumada a carreteras e hidrovías y a otras ferrovías?

En el caso de la propuesta de la ferrovía interoceánica Brasil-Perú se debe, además, considerar que ya existen tres vías de comunicación entre ambos países: (i) la Carretera Interoceánica Norte o Corredor Interoceánico Norte (bimodal); (ii) la Carretera Interoceánica Sur; (iii) la hidrovía Marañón-Ucayali-Amazonas; y, asimismo, (iv) un proyecto avanzado de carretera interoceánica central. También hay por lo menos otros dos proyectos de ferrovías intercontinentales en territorio peruano (una que pasaría por el río Madre de Dios y otra que iría hasta la frontera colombiana, por Loreto) que no han sido formalmente descartados por el gobierno peruano.

Aunque el tema no sea exclusivamente ambiental, es evidente que el alegato de que “una ferrovía ocasiona menos impactos ambientales que una carretera” pierde todo valor si en la misma ruta y en teoría para la misma finalidad económica ya existen dos carreteras y una hidrovía y además una tercera carretera proyectada, todas ellas paralelas entre sí a pocas centenas de kilómetros. En este caso, todas las aludidas ventajas de una ferrovía pierden por completo consistencia y sus impactos ambientales se sumarán a los ya existentes o previsibles. Bajo esas condiciones, *a priori*, no debería construirse una ferrovía.

Cuando se promovieron las carreteras interoceánicas Sur y Norte en las décadas de 1990 y 2000, tanto las autoridades peruanas como las brasileñas argumentaron que ellas servirían para la integración regional, y específicamente para el “transporte de la soya brasileña hasta los puertos peruanos del sur y del norte para su exportación a China y a otros países asiáticos” (Wagner y Santa Gadea 2002). Eso, como bien se sabe, resultó ser falso y dichas vías nunca fueron usadas con ese fin, pues sus características no lo permiten. Al contrario, hasta el presente momento la mayor contribución de la Interoceánica Sur ha sido facilitar la expansión de la minería ilegal, la destrucción del bosque y la invasión de tierras indígenas y de áreas naturales protegidas (Fernández 2010); y la Interoceánica Norte tampoco ha sido útil para transporte de grandes cargas, en parte porque no se ha concluido su complemento, la hidrovía Marañón-Amazonas. Dicho de otro modo, los ciudadanos fueron engañados.

La última propuesta de ferrovía Brasil-Perú, como las anteriores y como las carreteras, una vez más está siendo justificada para transportar la producción

brasileña a Asia a través de los puertos peruanos. De ese modo, las autoridades que fomentaron las vías existentes reconocen que mintieron en el pasado. La Interoceánica Sur no tiene ninguna justificación económica en su parte amazónica y, en cambio, ocasionó endeudamiento y elevados costos que los ciudadanos peruanos pagan a las empresas brasileñas que la construyeron. Y, lo peor, es que las consecuencias ambientales de esa obra y de su uso actual ya ocasionaron y seguirán ocasionando enormes pérdidas económicas (Fleck *et al.* 2010). La Interoceánica Norte, que en verdad es antigua y sirve amplias áreas agropecuarias y muchas ciudades, tiene lógica económica propia.

La verdad es que hasta el presente no hay ningún estudio económico serio en el Brasil o en el Perú que demuestre que esa nueva ferrovía será rentable y que, realmente, cargar soya u otros productos brasileños a través de las montañas tropicales más altas del mundo resultaría económicamente viable.

Lo que más llama la atención es que mientras el Brasil y el Perú continúan hablando de esa ferrovía también mantienen la decisión de construir la carretera interoceánica central entre Cruzeiro do Sul (Brasil) y Pucallpa (Perú). Es decir, una carretera exactamente paralela y muy próxima a la ferrovía propuesta, con lo que cualquier ventaja ambiental o social de esta sería inexistente. En cambio, las dos obras acumularían daños a niveles sin precedentes, habida cuenta de que, por el momento, esa es una región con poca actividad humana y aún cubierta de bosques naturales.

Si se decide construir la ferrovía interoceánica entrando al Perú por Pucallpa es absolutamente imperativo que el proyecto de la carretera interoceánica central sea abandonado de una vez y por siempre. Lo contrario sería un desastre. Y, como ya fue demostrado, bajo cualquier análisis ese proyecto no tiene ninguna justificación económica (Hopking *et al.* 2015).

Si, por algún motivo, la alternativa escogida para hacer pasar la nueva ferrovía entre el Brasil y el Perú fuera Iñapari, en Madre de Dios, eso ofrecería la “ventaja” de que sería paralela a la Interoceánica Sur, donde los impactos ambientales y sociales ya son extremos, no pudiendo agravarse mucho la situación. Desde el punto de vista de costos, sería, asimismo, más barato hacerla pasar por allí. Pero el problema en este caso es que el ferrocarril luego debería enfrentar los Andes en una región en que esta cordillera es particularmente alta y empinada, a diferencia del paso por Porculla.

Impactos ambientales probables

En el cuadro 2 se reseñan los principales y más conocidos impactos ambientales de una ferrovía cualquiera en cualquier lugar. Es evidente que no todos se producen siempre en toda ferrovía o en todo trecho de la misma, menos aún

porque muchos de ellos pueden ser evitados mediante un diseño bien hecho y una ejecución cuidadosa; por otra parte, algunos posibles impactos son muy serios en algunos proyectos o lugares e intrascendentes en otros. Por ejemplo, las vibraciones y el ruido son un problema importante en áreas urbanas o cerca de restos arqueológicos y monumentos históricos y son insignificantes cuando atraviesan campos de cultivo o el desierto; los impactos sobre la fauna y la flora natural son serios en áreas silvestres e inexistentes en áreas urbanas, periurbanas y rurales donde, en cambio, los accidentes pueden ser comunes con animales domésticos. Por eso, el cuadro 2 es, en realidad, apenas una lista de chequeo.

Cuadro 2. Impactos ambientales generales de las ferrovías

Elemento	Impacto	Construcción	Operación
Geomorfología y suelos	Inestabilidad de laderas.	Por movimiento de tierras.	Por vibraciones del equipo rodante.
	Modificación del relieve y la estructura de laderas.	Por cortes y rellenos ordinarios y por depósito de excedentes de excavación.	Puede tener consecuencias permanentes (erosión, hidráulicas).
	Procesos erosivos, derrumbes.	Iniciados por eliminación de la capa vegetal, alteraciones de la escorrentía, etc., durante las excavaciones.	Pueden agravarse y transformarse en cárcavas y erosión violenta.
	Degradación física y biológica.	Por ejemplo, por compactación que genera erosión.	
	Alteraciones topográficas y paisajísticas drásticas.	Laderas cortadas, niveles modificados, túneles, puentes, etc.; el efecto es permanente.	
	Contaminación del suelo.	Por residuos o accidentes.	Alto riesgo permanente por accidentes con tóxicos.
	Sitios de interés paleontológico.	La obra puede dañar esos sitios	Las vibraciones pueden perjudicarlos.
Agua e hidrología	Variación de caudales.	Por interrupción de infiltración o por diversión de la misma.	
	Cambios en la morfología de ríos y cursos de agua.	Por la obra; los daños pueden ser permanentes.	
	Contaminación del agua superficial.	Riesgo limitado.	Grave riesgo por accidentes con sustancias tóxicas.
	Contaminación del agua subterránea.		

Elemento	Impacto	Construcción	Operación
Aire y sonido	Aumento de contaminantes.	Material particulado (polvo).	Emisiones de CO ₂ , SO ₂ y otros, por maquinaria diésel; también accidentes.
	Aumento de ruido.	Por obras, inclusive explosiones.	Por tránsito ferroviario y en terminales o estaciones.
	Ruido estructural.	Vibraciones por construcción.	Vibraciones por tránsito.
Flora y fauna (ecosistema)	Eliminación de cobertura vegetal (y de fauna).	Por obras en la faja.	Deforestación por usos agropecuarios, mineros o urbanos, posibilitados por la ferrovía.
	Degradación del bosque.	Por actuación de operarios, por ejemplo: caza, pesca y recolección de leña y otros productos.	Por actividades como: explotación forestal, caza, contaminación, etc., a consecuencia del uso de la ferrovía.
	Fragmentación del ecosistema.	Por la faja y por el paso del tren, interrumpiendo el libre paso de fauna; accidentes.	Por la faja y por los usos de la tierra a lo largo de la ferrovía, que la amplían.
	Aumento del riesgo de incendios de vegetación.	Por chispas, cigarrillos, accidentes y otras actividades.	
	Reducción de la población de especies amenazadas.	Por el efecto barrera.	Por atropellos y por el efecto barrera multiplicado.
	Impactos en recursos hidrobiológicos.	Por alteraciones mencionadas en suelo y agua, incluida la contaminación, que afectan la biota de ríos y lagos.	
Áreas naturales protegidas	Cuando se construye ferrovías en ANP o en sus zonas de amortiguamiento.	Los riesgos citados, pero redoblados por tratarse de áreas de particular interés científico y estético (alteración de paisajes) y con concentración de especies raras y/o endémicas protegidas.	
Patrimonio histórico y/o cultural	Cuando se construye ferrovías sobre o cerca de lugares de interés.	Se puede ocasionar deterioro significativo, tanto físico (por ejemplo, vibraciones, destrucción de cementerios) como estético (paisaje) en sitios de interés histórico o arqueológico.	

Es de suponer que la ferrovía, después de Pucallpa, siga esencialmente la ruta de las carreteras existentes, en especial la 5N, ya que de ese modo se reduciría sus impactos ambientales y porque así, además, se disminuiría sus costos de construcción. Por lo tanto, *grosso modo*, la ruta más probable sería:

- Frontera-Pucallpa (siguiendo a distancia prudente el río Abujao, cruce del río Ucayali).
- Pucallpa-Tingo María (eje de las carreteras 16B y 5N, pasando por el Boquerón del Padre Abad).
- Tingo María-Tarapoto (eje de la 5N, pasando por Tocache y Juanjuí).
- Tarapoto-Moyobamba (eje de la 5N y eventual empalme a Yurimaguas, para tener acceso a la hidrovía Huallaga-Marañón-Amazonas).
- Moyobamba-Bagua (eje de la 5N).
- Bagua-Olmos (eje de la 3N y de otras carreteras).
- Olmos-Bayóvar o Paita.

Pero también es posible que, para acortar el camino, se proponga una ruta más directa entre Pucallpa y Tarapoto, atravesando el río Aguaytía y la Pampa del Sacramento. Esa opción traería grandes impactos en bosques naturales, pues no existe ninguna carretera en la parte que el recorrido tendría en Ucayali y porque, además, cortarían en dos el Parque Nacional de la Cordillera Azul. Esta opción debería ser, a priori, rechazada y por eso ni siquiera será discutida aquí.

Es evidente que en cada trecho existen muchas alternativas que, desde el punto de vista de la ingeniería o de la economía, pueden proponer alejar la ferrovía de la carretera, por ejemplo para cortar camino o evitar pasos complicados, e inclusive para no crear conflictos ambientales, por ejemplo, con áreas protegidas. Pero, a este punto, eso resulta tan especulativo que no vale la pena considerarlo.

Si los supuestos anteriores son acertados, los mayores impactos y principales problemas ambientales de la ferrovía interoceánica Brasil-Perú en territorio peruano se presentarán en: (i) la selva baja, entre la frontera y Pucallpa, por ser un área esencialmente natural; (ii) en proximidad de áreas naturales protegidas y de restos arqueológicos; (iii) en las laderas en la selva alta y en los Andes, donde puede tener implicaciones especiales para suelos (erosión, derrumbes) y agua (contaminación); y (iv) en las áreas urbanas que atraviese.

En el trayecto probable de la ferrovía propuesta existe un gran número de áreas naturales protegidas, algunas muy importantes, como los parques nacionales Sierra del Divisor y Cordillera Azul (ver el cuadro 3 y el mapa 1). A este punto se desconoce el nivel en que estas áreas podrían verse directamente afectadas por la ferrovía, pero vale la pena tenerlo en cuenta.

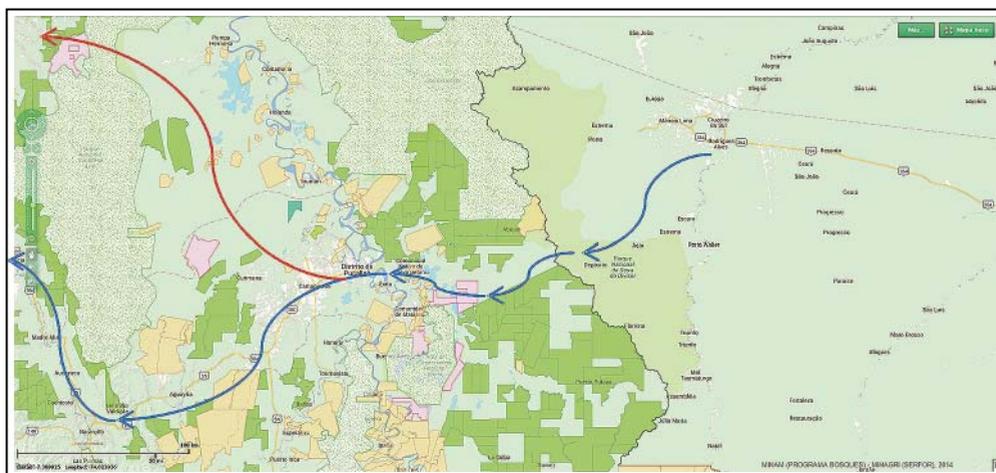
Cuadro 3. Áreas naturales protegidas que podrían estar en la ruta de la ferrovía interoceánica Brasil-Perú, por departamentos

ANP ⁽¹⁾	Departamento	Comentario
PN Sierra del Divisor	Ucayali	En principio, la ferrovía pasaría al sur de este parque, en su zona de amortiguamiento.
ACR Imiria	Ucayali	La ferrovía pasaría al norte, quizá en su zona de amortiguamiento.
PN Cordillera Azul	San Martín	Esta sería probablemente el ANP más afectada; la ferrovía recorrería su flanco oeste, dentro de la zona de amortiguamiento por un trecho muy largo y, tal como la carretera 5N, estaría muy cerca de ella en su extremo oeste.
PN del Río Abiseo	San Martín	En principio este parque no sería directamente afectado, pero la ferrovía pasaría por su zona de amortiguamiento.
ACR Cordillera Escalera	San Martín	La ferrovía pasaría muy cerca.
BP Alto Mayo	San Martín	La ferrovía probablemente lo cruzaría, siguiendo la carretera 5N.
ZR Río Nieva	Amazonas	Posiblemente no sería directamente afectada.
SN Cordillera de Colán	Amazonas	Posiblemente no sería directamente afectado.
RC Chayu Nain	Amazonas	Posiblemente no sería directamente afectada.
Varias ACP	Amazonas	Las ACP Gotas de Agua, La Pampa del Burro, Palmeras, Abra Patricia-Alto Nieva, Copallín, Berlín, Tilacancha, Milpuj, etc., dependiendo del trazado, pueden ser directamente afectadas.
PN de Cutervo	Cajamarca	Posiblemente no sería directamente afectado.
ACP	Cajamarca	Se afectaría Gotas de Agua I y Gotas de Agua II.
ACR Bosque Moyán-Palacio	Lambayeque	Posiblemente no sería directamente afectada.
ACR Bosque Huacrupe-La Calera	Lambayeque	Posiblemente no sería directamente afectada.
ZR Illescas	Piura	Posiblemente no sería directamente afectada.

Nota

⁽¹⁾ Significado de las siglas: ACP (área de conservación privada), ACR (área de conservación regional), BP (bosque de protección), PN (parque nacional), RC (reserva comunal), SN (santuario nacional), ZR (zona reservada).

Mapa 1. Croquis de la ruta posible de la ferrovía en la zona del PN Sierra del Divisor en el Brasil y el Perú y del PN Cordillera Azul



Fuente: Minam (Programa Bosques) y Minagri (Serfor 2014); trazo probable de ferrovía del autor.

1. Impactos previsibles en la selva baja

Se puede anticipar que no hay duda de que el principal problema ambiental para la ferrovía propuesta, con el trazado mencionado, es su paso entre la frontera con el Brasil y el río Ucayali. Es un trecho relativamente corto, pero reúne todos los elementos para que sea delicado. En efecto, es el único lugar en que la línea debe forzosamente cruzar una zona de bosque natural poco o no alterado, con cercanía de poblaciones indígenas muy tradicionales y con dos áreas naturales protegidas, una de ellas muy importante y emblemática (el Parque Nacional Sierra del Divisor), la cual, además, forma un conjunto binacional con su equivalente del mismo nombre en el Brasil. Es verdad que no se conoce la propuesta detallada de la ferrovía y que posiblemente no sea necesario afectar esa área protegida ni su zona de amortiguamiento, pero, de cualquier modo, este es el sector ambientalmente más conflictivo.

El principal riesgo, como se ha indicado, no dependerá tanto de la obra en sí sino de los desarrollos que se realicen a partir de las estaciones que se construyan en ese trecho, los cuales pueden provocar una extensa deforestación y degradación de bosques. Las medidas a ser tomadas en ese trecho incluyen, por lo tanto:

- A. Diseño de la obra: (i) limitar el número de estaciones a dos, una en la frontera y otra en la parte ya antropizada cerca del río Ucayali; (ii) hacer pasar la línea férrea fuera de los límites de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Sierra del Divisor; (iii) evitar el paso de la línea férrea en proximidad de cursos de agua (río Abujao y otros) para evitar mayores

riesgos de contaminación hídrica eventual; (iv) construir pasajes para que la fauna pueda cruzar la ferrovía en lugares determinados por especialistas; (v) prohibir la construcción de carreteras o caminos a partir de la estación fronteriza, que debería ser binacional y dedicada exclusivamente a turismo, además de control fronterizo.

- B. Cuidados ambientales extremos al hacer la obra: (i) limitar el ancho de la vía al estrictamente mínimo necesario; (ii) no construir una vía paralela a la obra, es decir, avanzar el material junto con la obra y en la misma línea; (iii) prohibir el uso de cualquier material del bosque para la obra; (iv) guardar estricto control del comportamiento de los trabajadores, con prohibición de cazar o recolectar; (v) controlar estrictamente el ingreso de personas ajenas a la obra o a la ferrovía.
- C. Cuidados durante la operación: (i) limitar la velocidad de los trenes para evitar riesgos de accidentes; (ii) mantener la prohibición estricta de ingreso de personas ajenas a la empresa ferrocarrilera; (iii) disponer *in loco* de un servicio de emergencia para prevención y control de daños en casos de accidentes con tóxicos.

Como se ha visto, se trata de medidas obvias, relativamente simples y no particularmente caras. Las principales (apenas dos estaciones y ninguna carretera a partir de ellas) dependen de una decisión política y no afectan, en cambio favorecen, el objetivo principal de la ferrovía, que es el transporte de grandes cargas sobre largas distancias.

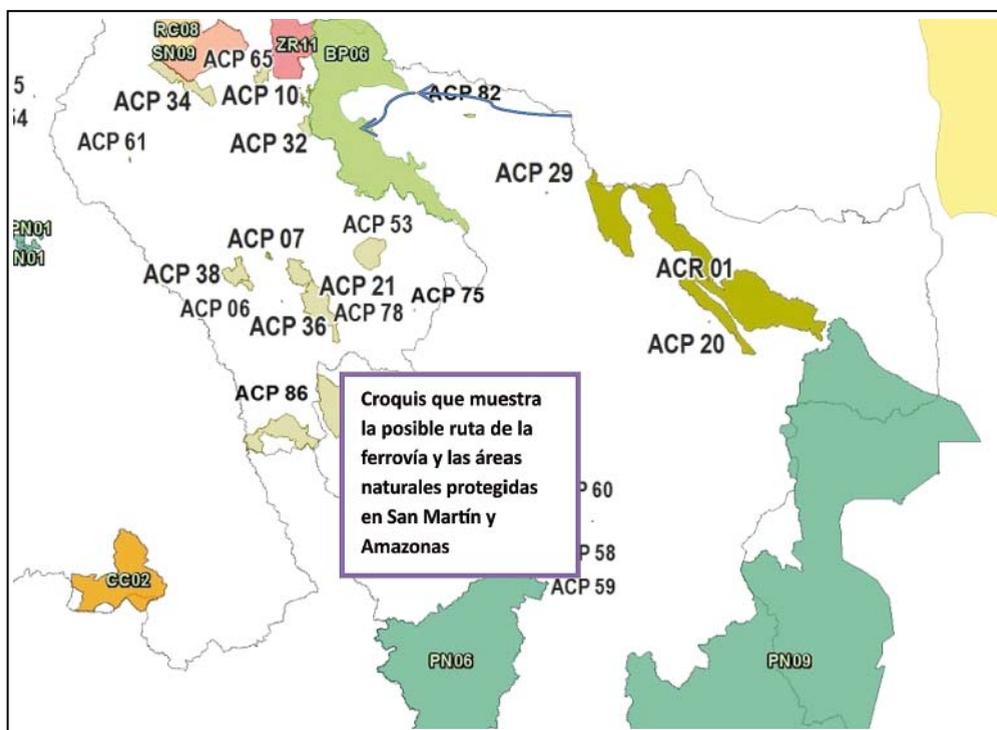
No se sabe, por cierto, cuál es la previsión que existe para cruzar el caudaloso y variable río Ucayali. Esa será, quizá, la parte más compleja y unitariamente costosa de la ingeniería del proyecto. Si se hace un puente, se deberá estudiar en forma especial los impactos ambientales de esta obra. La preparación de estudios de impacto ambiental de puentes es una especialidad *per se* (Environment Agency 2002) y, por la magnitud y características de ese río, promete ser extremadamente compleja. Para este análisis interesan, en especial, las consecuencias que esa obra puede traer para los recursos hidrobiológicos.

En el resto del recorrido hasta Tingo María, si se hace a lo largo de la carretera, no cabe esperar problemas ambientales que no sean los convencionales en ese tipo de proyectos. Es posible que la existencia del tren aumente el valor y el interés por la tierra y que eso sea otro factor de aumento de la presión de deforestación en el eje vial, pero la correlación con la ferrovía no será fácil de establecer. Al pasar por el estrecho Boquerón del Padre Abad deberá haber cuidado especial por la belleza escénica del lugar y por su vegetación y fauna peculiar.

En el trecho entre Tingo María y Tarapoto, la presencia humana es antigua y la degradación ambiental grande e irreversible, por lo que el daño adicional

que puede esperarse de la construcción de la ferrovía será menos preocupante, siempre y cuando no se acerque a la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul. Hay un trecho, entre las localidades de Puerto Pizano y Campanilla, donde la carretera 5N pasa casi sobre el límite del parque, lo que de por sí ya es inadecuado. Es de esperar que la ferrovía en ese trecho pase más distante para evitar presiones adicionales. Aunque no tan cercana, es probable que la ferrovía invada la zona de amortiguamiento del Parque Nacional del Río Abiseo, ya que esta coincide con la del Parque Nacional Cordillera Azul. De otra parte, en este trecho la ferrovía deberá cruzar, por lo menos una vez, el río Huallaga (ver el mapa 2).

Mapa 2. Posible zona por donde pasará la ruta de la ferrovía y ANP en los departamentos de San Martín y Amazonas, Perú



Fuente: Sernanp (2016); trazo probable de ferrovía del autor.

En el sector entre Juanjuí y Tarapoto, donde hay una alta densidad de habitantes y de centros poblados, la cuestión ambiental en torno a la ferrovía se torna esencialmente en precauciones relacionadas con la vida humana. Aspectos como los de la calidad del aire y acústica, así como los riesgos de contaminación de agua y suelo, deben ser observados con particular cuidado.

De allí en adelante, en el sector entre Tarapoto, Moyobamba y Rioja, existe una alta densidad de áreas protegidas naturales que, dependiendo de las decisiones sobre el trazado de la ferrovía, podrían ser afectadas por la obra y por la operación ferroviaria. Es probable, por ejemplo, que la vía deba invadir la zona de amortiguamiento y atravesar el Bosque de Protección Alto Mayo, tal como lo hace la carretera 5N. Lo ideal es que la ferrovía evite pasar cerca de esa área protegida y, en todo caso, que se observe las precauciones mencionadas antes. Las autoridades del área deberán ser escuchadas y de no haber alternativa las condiciones en las que la ferrovía la atravesase deberán ser negociadas con la debida consideración a los planes de manejo y, luego, cumplidas.

2. Impactos previsibles en la selva alta y en la sierra (zonas montañosas)

Algunos aspectos de este tema ya fueron anticipados en la sección anterior, pues gran parte del recorrido de la ferrovía en Huánuco, San Martín y especialmente en Amazonas corresponde a condiciones de selva alta. El paso Hermilio Valdizán, entre Aguaytía y Tingo María, está a más de 1.600 msnm; luego, entre Moyobamba y Bagua, hay que pasar por el abra Patricia, a 2.275 msnm; finalmente se debe cruzar el abra de Porculla, a 2.145 msnm. Es decir, si la ferrovía sigue el curso de la carretera 5N, deberá pasar por tres abras importantes y por lo tanto tendrá gran desarrollo en faldas de montañas que en gran parte aún poseen bosques; estos, aunque no clasificados, son preservados por el simple efecto de la ley (por estar en pendientes) para evitar procesos erosivos y mantener la regularidad de los flujos hídricos.

Portanto, la construcción en esas condiciones debe ser particularmente cuidadosa desde el propio diseño, evitando alteraciones topográficas o de la estructura del suelo que puedan generar cárcavas u otras formas de erosión que se agraven con el tiempo. El uso de préstamos de material de construcción y de depósitos debe ser extremadamente cauteloso, pues, muchas veces, es a partir de ellos que se genera erosión. Asimismo, es preciso evitar cambios temporales o permanentes de la morfología de los cursos de agua y, en especial, represamientos que puedan facilitar la procreación de mosquitos u otros vectores de enfermedades.

Como es evidente en la carretera 5N, entre el abra de Porculla y Jaén, el sustrato rocoso de gran parte del recorrido es deleznable e inestable, por eso los derrumbes continúan hasta el presente, décadas después de construida y reconstruida. La región tiene actividad sísmica y está sometida a lluvias irregulares que provocan huaycos y aluviones; entonces, la construcción de una ferrovía y las vibraciones que provocará su uso posterior agravarán, sin duda, una situación que por sí es de alto riesgo.

3. Impactos previsibles en la costa

En esta región es donde la ferrovía ocasionaría menos problemas ambientales, aunque en su paso por las pampas de Olmos se deberá observar mucho de lo ya discutido para condiciones boscosas. En esa parte del recorrido hay dos áreas protegidas regionales, pero no se ve motivo alguno para que ellas sean afectadas por la ferrovía. Tampoco ese sería el caso de la Zona Reservada Illescas. Pero esto, como el resto, es especulativo, ya que se desconoce si la obra se dirigirá a Paita, a Bayóvar o a ambos lugares.

Las evidencias del impacto del cambio climático sobre el agravamiento de una serie de fenómenos naturales han provocado una preocupación especial por sus implicaciones para las ferrovías, tanto más para una que, como la que se analiza, pasará por lugares tan diversos, todos sometidos a realidades geográficas y condiciones climáticas extremas. Se ha demostrado que los eventos de caída de rocas, avalanchas y huaycos o aluviones, así como las inundaciones, aumentan en número e intensidad, lo que afecta mucho a los sistemas ferroviarios, que son particularmente susceptibles a variaciones extremas de temperatura, así como a ciclones tropicales y tormentas (Rossetti 2002).

Impactos socioambientales probables

Una obra de la magnitud de la propuesta ocasionará diversos impactos sociales, tanto positivos como negativos, con repercusiones ambientales. Asumiendo que su lógica económica sea válida (lo que no ha sido demostrado), la ferrovía se justificaría esencialmente en base a: (i) transporte de *commodities* (soya, maíz, carne, etc.) de las regiones productoras del Brasil a los puertos peruanos para su exportación al sudeste asiático, especialmente China; (ii) importación por el Brasil de productos de países del Pacífico, incluidos minerales peruanos; y (iii), apenas accesoriamente, transporte de productos peruanos entre la costa y la selva. En ese caso, en teoría, la ferrovía no facilitaría las migraciones internas. Pero aún en tal supuesto, el paso en la proximidad de una línea férrea que abarata el flete justificaría una explosión de nuevas inversiones en especulaciones agropecuarias a lo largo de la vía. Esta ferrovía no solamente bajaría el precio de salida de la producción de regiones como el valle del Huallaga o las zonas productoras de Jaén y Bagua, sino que permitiría ampliar las inversiones en otros lugares, inclusive entre Pucallpa y Tingo María. Eso, aunque la ferrovía no transporte pasajeros, aumentaría enormemente la presión sobre los bosques y provocaría una expansión grande del ritmo de deforestación y degradación de bosques y, claro, de emisiones de carbono.

Pero es evidente que la presión social obligará a que la ferrovía también atienda al transporte de la población y que, año a año, existirá una presión mayor por

aumentar el número de estaciones. Es decir que, de un modo u otro, la ferrovía incrementará mucho la migración interna de la costa y sierra norte hacia la selva, lo que derivará asimismo en mayor presión sobre la tierra y sobre los bosques de Loreto, San Martín y Ucayali.

Por esos motivos es altamente preocupante la posibilidad de que la ferrovía no siga el recorrido de la carretera 5N y que, en cambio, se dirija a la Pampa del Sacramento, un espacio boscoso, aún no ocupado por especulaciones agropecuarias.

La ferrovía, en el trecho entre la frontera y Pucallpa, entra en un territorio donde viven unos 13.000 indígenas de las etnias Shipibo y Ashaninka, además de numerosos grupos ribereños tradicionales (Gobierno Regional de Ucayali 2004). Pero, asimismo, existe una población Isconahua en aislamiento voluntario, para cuyos integrantes en 1998 se creó la Reserva Territorial Isconahua sobre un área de 275.665 hectáreas (Ministerio del Ambiente y SPDA s. f.). La ferrovía no debería pasar por este territorio, pero, aún estando fuera de él, los indígenas sin duda serán atraídos a la obra y no puede descartarse que haya operarios, que inclusive involuntariamente, entren en contacto con ellos. Esta población aislada es altamente vulnerable a enfermedades traídas desde el exterior, siendo pues necesario un cuidado especial, que incluye vacunación obligatoria para el personal que trabaja en la obra.

De cualquier modo, el paso de una ferrovía en medio de ese territorio traerá enormes consecuencias en el modo de vida y en las costumbres de la sociedad indígena y ribereña, por eso es indispensable desarrollar un plan especial tanto para prever impactos negativos y preparar a la población respecto a la nueva realidad, como para conservar el patrimonio cultural propio de cada etnia. Parece que la ferrovía, siguiendo el curso de la 5N, no afectaría directamente otros grupos indígenas, pero eso debe ser confirmado.

La relación entre ferrovías, especialmente las tropicales, y enfermedades es histórica. El caso más famoso en América Latina es el de la antigua Intercontinental de Panamá, cuya construcción conllevó millares de muertes por fiebre amarilla, cólera y malaria. Otro tanto ocurrió muy cerca del Perú, en la fracasada ferrovía Madeira-Mamoré, en lo que hoy es la frontera entre Rondonia (Brasil) y Bolivia. Otras ferrovías, en especial las que atienden pasajeros, contribuyeron a la dispersión de enfermedades y, en cualquier caso, pueden esparcir vectores (Rodríguez *et al.* 2013). También facilitan la propagación de plagas y enfermedades de cultivos. En la actualidad existen, por cierto, formas bastante eficientes de controlar esos riesgos, pero exigen una vigilancia constante y tienen un costo que las empresas prefieren evitar. Otro tema son las enfermedades típicas del personal ferroviario, genéricamente conocidas como “enfermedades pulmonares” –muchas veces

cáncer-, que están relacionadas al asbesto y humos del combustible, presentes en los locales de trabajo. En el pasado el asbesto era de uso común en diversos componentes de la maquinaria ferroviaria.

Un aspecto final a tener en cuenta es que tanto la parte amazónica como la serrana y la costeña por las que pasaría la ferrovía son ricas en patrimonio cultural y arqueológico. En Ucayali se puede encontrar sitios de tierra negra, indicadores de la presencia histórica de poblaciones tradicionales, mientras que en San Martín la ferrovía cruzaría un territorio en el que probablemente estuvo la cultura Pajatén. Por otra parte, tanto en Amazonas como en Cajamarca hay muchos restos dispersos y mal conocidos de la cultura Chachapoyas y de sus predecesoras. Las obras probablemente tropezarán con restos arqueológicos y por eso, una vez definido el trazado, deberá ser sometido a las autoridades competentes que, probablemente, determinarán la realización de prospecciones, entre otras medidas. Por ejemplo, en Olmos, muy cerca del poblado y de la carretera, se encuentran los petroglifos de Boliche y Pipochinos y no deben ser los únicos.

Conclusiones

Todo lo anterior, como ya se ha enfatizado, es apenas una especulación. De hecho, ni siquiera se sabe si se construirá la tal ferrovía interoceánica Brasil-Perú. Menos aún, en el caso de que se lleve adelante la idea, se tiene definido de dónde a dónde irá y por dónde pasará.

Las conclusiones se aplican a diversas circunstancias de la interconexión Brasil-Perú. La primera es que, aceptando que además del sistema hidroviario (Marañón- Ucayali-Amazonas) que debió ser el primero en ser desarrollado, pueda requerirse una conexión terrestre, lo lógico hubiera sido construir una ferrovía, quizá con el trazado que se discute aquí y tal vez con otros ramales.

Pero la realidad es que ahora, cuando finalmente parece que se plantea seriamente hacer una ferrovía, ya se han construido dos costosas carreteras interoceánicas (una de ellas bimodal) y se está avanzando una tercera, esta última lado a lado con la ferrovía propuesta. Existen, además, varias carreteras en construcción o programadas (cuatro solo en Loreto) que se dirigen a la frontera brasileña. Esto está teniendo enormes implicaciones financieras que el país debe cargar y elevadísimos costos ambientales que no fueron contabilizados. Dicha situación confirma la absurda y costosa falta de planeamiento estratégico en el país.

Por lo expuesto, es probable que lo más sensato sea no construir esa ferrovía. Pero, como es evidente que por lo menos la Carretera Interoceánica Sur se fundamentó en una mentira, pues esta no puede servir para su propósito anunciado –que era “evacuar la soya brasileña al Asia”–, se mantendría, en teoría, la necesidad de

una vía que sí cumpla con esa finalidad y esa podría ser la ferrovía interoceánica Brasil-Perú, aunque todavía falta demostrar su viabilidad económica.

Las conclusiones o recomendaciones que siguen se refieren exclusivamente al caso en que tal ferrovía se haga con el trazado discutido. Si fuera así, debería tomarse en cuenta lo siguiente:

1. No pasar por áreas naturales protegidas y evitar en lo posible hacerlo por sus zonas de amortiguamiento, en especial por los parques nacionales Sierra del Divisor y Cordillera Azul. Es probable que sea inevitable atravesar el Bosque de Protección Alto Mayo, lo que requerirá de precauciones especiales.
2. No pasar por territorios indígenas, en este caso por la Reserva Territorial Isconahua, y evitar atravesar por comunidades nativas.
3. Hacer que la línea férrea acompañe, lo más próxima que sea posible, a las carreteras existentes (en especial la 5N entre Pucallpa y Tingo María y entre Tingo María y Moyobamba) para evitar impactos adicionales y tener mejor acceso a las obras.
4. Reducir al mínimo el número de estaciones (limitadas a grandes centros urbanos) y el paso por concentraciones urbanas.
5. Intervenir lo menos posible en áreas que técnicamente deberían ser de preservación permanente (riberas de ríos o de cursos de agua, sectores con pendientes extremas, arenas blancas, dunas, etc.).
6. Prever el mínimo volumen posible de excavación y terraplenados, así como de curvas, reconociéndose la dificultad de aplicar este criterio en un territorio tan accidentado.

Referencias citadas

APPLING, George y David S. SALISBURY

2013 “Analysis of the Socio-Environmental Impacts of the Sierra del Divisor Transportation Infrastructure in Peru and Brazil”. University of Richmond. <https://blog.richmond.edu/dsalisbury/files/2013/05/Appling_PucCruz_PosterFinalAAG2013.pdf>.

DOUROJEANNI, Marc J.

2006 “Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica Sur en la Amazonía del Perú”. Lima: BIC / DAR / CI.

2012 “Hidro vías en la Amazonia peruana”. En: *Xilema*, vol. 29, N° 25, pp. 5-14.

2015 “Mais uma: a ferrovia chinesa entre Brasil e Peru”. En: *O Eco*, 1 de junio. <<http://www.oeco.org.br/colunas/marc-dourojeanni/29151-mais-uma-a-ferrovia-chinesa-entre-brasil-e-peru/>>.

DOUROJEANNI, Marc J. *et al.*

2010 *Amazonía Peruana al 2021*, 2ª ed. Lima: SPDA / DAR / ProNaturaleza / ICAA.

ENVIRONMENT AGENCY

2002 “Scoping the Environmental Impacts of Bridges and Culverts”. En: *Scoping Guidelines on the Environmental Impact Assessment (EIA) of Projects*. Environment Agency. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297112/geho0112bwak-e-e.pdf>.

FERNÁNDEZ, Lourdes

2010 *Desarrollo territorial en Madre de Dios. Los impactos socioambientales de la Carretera Interoceánica Sur*. Lima: Wildlife Conservation Society.

FLECK, Leonardo; María del Carmen VERA-DIAZ; Elena BORASINO; Manuel GLAVE; Jon HAK y Carmen JOSSE

2010 *Estrategias de conservación a lo largo de la carretera interoceánica en Madre de Dios, Perú. Un análisis económico-espacial*. Lima: CSF.

FRASER, Barbara

2016 “A Railroad that Crosses the Amazon could be an Infeasible, Expensive Dream for Peru”. Mongabay, 4 de febrero. <<https://news.mongabay.com/2016/02/a-railroad-that-crosses-the-amazon-could-be-an-unfeasible-expensive-dream-for-peru/>>.

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI

2004 “Propuesta para la creación de áreas de conservación regional Isconahua y Muruna Huatamaya (consideraciones generales)”. Pucallpa: Gobierno Regional de Ucayali.

HOPKINS, Álvaro; Alfonso MALKY; Manuel GLAVE; Rocío VENTOCILLA, Juan Carlos LEDEZMA Y Alex ARANA

2015 *Análisis económico y socioambiental de los proyectos de interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sul*. Lima: CSF.

MINISTERIO DEL AMBIENTE y SPDA, SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

s. f. “La reserva Isconahua y la Zona Reservada Sierra del Divisor”. En: *Manual de Legislación Ambiental*. Lima: Ministerio del Ambiente / SPDA. <http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=331:la-reserva-isconahua-y-la-zona-reservada-sierra-de-divisor-&catid=30:cap2&Itemid=3451>.

RODRIGUE, Jean-Paul; Thomas LUKE y Michael OSTERHOLM

2013 “Transportation and Pandemics”. En: *The Geography Of Transport Systems*. Nueva York: Routledge / Hofstra University Systems. <<https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch9en/appl9en/ch9a3en.html>>.

ROSSETTI, Michael A.

2002 “Potential Impacts of Climate Change on Railroads”. U. S. Department of Transportation. <<http://climate.dot.gov/documents/workshop1002/rossetti.pdf>>.

SERNANP

- 2016 “Mapa de áreas naturales protegidas”. Sernanp-Ministerio del Ambiente. <<http://www.sernanp.gob.pe/documents/10181/165198/Mapa+publicaci%C3%B3n+Pag+web+2016-07-25.pdf/adfd9f8a-b10c-4541-80d4-4f8be5370ec8>>.

TRANSCONTINENTAL RAILROAD

- 2014 “Environment in Transcontinental Railroad: The Curious Environmental Legacy of the Westward Rail. 2014”. En: *Transcontinental Railroad*. Shmoop. <<http://www.shmoop.com/transcontinental-railroad/environment.html>>.

TRÍAS, Edgar

- 2012 “Impacto socioambiental del ferrocarril Caracas-Cúa”. En: *Dialógica*, vol. 9, N° 2, pp. 4-34. <<http://revistas.upel.edu.ve/index.php/dialogica>>.

USDT, UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION

- 1994 *Environmental Advantages of Inland Barge Transportation*. Washington D. C.: U. S. Department of Transportation.

VIANA, Virgilio M.; Mariano C. CENAMO; Mariana N. PAVAN; Gabriel C. CARRERO y Matthew D. QUINLAN

- 2008 “Railroads in the Amazon: A Key Strategy for Reducing Deforestation”. En: *CCLR*, N° 3, pp. 290-297. <<http://www.idesam.org.br/wp-content/uploads/2013/04/railroads-in-the-amazon.pdf>>.

WAGNER, Allan y Rosario SANTA GADEA (eds.)

- 2002 *La integración regional entre Bolivia, Brasil y Perú*. Lima: Cepei.

Perspectivas desde Brasil: una primera mirada al proyecto de ferrocarril bioceánico o transamazónico

Diogo Vallim y Thadeu Melo

Introducción

El ferrocarril bioceánico o transamazónico es un proyecto impulsado por el Gobierno Federal de Brasil que pretende conectar por vía férrea el océano Atlántico en el sudeste de Brasil con la zona costera de Perú, promoviendo el acceso al océano Pacífico con la extensión de la línea ferroviaria a través del país vecino. Tal ferrocarril, como parte de las iniciativas de integración logística brasileña en áreas continentales y nacionales discutidas durante décadas, ha recibido recientemente una mayor atención del Gobierno Federal brasileiro por el interés de cooperación del gobierno de China. Este proyecto constituye una de las principales iniciativas de la actual cartera de proyectos estratégicos de infraestructura de Brasil. La articulación para su realización está todavía en las etapas iniciales de estudio, pero provoca intensos debates acerca, por un lado, de los beneficios generados por la exportación de materias primas y, por otro, de sus impactos sobre los ecosistemas y las poblaciones tradicionales de su área de influencia. Por el momento no hay datos suficientes para determinar inequívocamente si el proyecto se hará realidad.

El esquema propuesto para el ferrocarril, que corta el territorio brasileño en un eje noroeste-sureste, supone un sistema ferroviario ambicioso que integra las diferentes partes del territorio nacional con enfoque en el transporte de carga. Desde el sureste, cerca de la ciudad de Rio de Janeiro, la ruta del ferrocarril corta el territorio nacional en dirección noroeste, atravesando los estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, el Distrito Federal, Mato Grosso, Rondônia y Acre. En su camino, se prevé la interconexión de este eje de este a oeste con una serie de otras ramas, entre las que destaca el Ferrocarril Norte-Sur (FNS), que divide en dos el continente sudamericano desde la región de la desembocadura del río Amazonas, en el estado de Pará, hasta la frontera con Uruguay, cerca del Río de la Plata.

Todo este sistema, compuesto por el ferrocarril bioceánico o transamazónico, el FNS y sus extensiones, se encuentra en las primeras etapas de planificación. La gran mayoría de fragmentos está en estudio de factibilidad y algunos en la de diseño básico. Actualmente, solo una pequeña parte del FNS se encuentra en funcionamiento.

1. Circuito brasileño

El circuito brasileño previsto para el ferrocarril bioceánico tiene aproximadamente 4.660 kilómetros (km) y se divide en secciones que deben ser autorizadas y desplegadas de manera gradual (ver el mapa 1).

Mapa 1. Circuito del ferrocarril bioceánico



Fuente: Amora (2016).

Dichas secciones son las siguientes:

- **Trecho Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro) a Uruaçu (Goiás):** tiene 1.200 km de longitud y une la costa atlántica de Brasil con respecto al eje de la vía del FNS, interconecta algunas de las regiones más densamente pobladas y desarrolladas, incluyendo el Distrito Federal de Brasilia. Esta sección debe conectar las principales zonas productoras de petróleo y/o gas (Campos dos Goytacazes) y minerales (Ipatinga y Paracatu) al sistema nacional ferroviario.
- **Trecho Campinorte (Goiás) a Lucas do Rio Verde (Mato Grosso):** con una longitud de 900 km, integra el FNS al centro de producción agrícola del estado de Mato Grosso, región especializada en granos para la exportación, que sería la principal beneficiaria del ferrocarril. Con orientación este-oeste, esta sección se encuentra en la cuenca del Amazonas y corta algunos de los ríos más importantes del país, como el Tocantins y el Araguaia, además de cruzar las cabeceras de otros afluentes importantes del río Amazonas, como el Xingu y el Tapajós. Este trayecto debe pasar cerca del extremo sur de una de las reservas indígenas más importantes, el Parque Indígena Xingu (PIX) (Funai-Ministério da Justiça s. f.).
- **Trecho Lucas do Rio Verde (Mato Grosso) a Vilhena (Rondônia):** con orientación este-oeste, tiene una longitud de 647 km y conecta dos importantes centros de producción agrícola en la región del medio oeste del país. Posiblemente, dividirá tierras indígenas importantes, como las del pueblo Nambikwara (Funai-Ministério da Justiça s. f.).
- **Trecho Vilhena (Rondônia) a Porto Velho (Rondônia):** su longitud es de 770 km y cruza el estado de Rondônia en su límite sudeste de la frontera noroeste, en una ruta paralela a la carretera BR 364. En la ciudad de Porto Velho, el ferrocarril bioceánico debe cruzar el río Madeira, que se une al Amazonas, constituyendo una vía fluvial al océano Atlántico.
- **Trecho Porto Velho a la frontera con el Perú:** tiene 900 km y atraviesa el estado de Acre en su frontera oriental y occidental, esta última en el límite entre Brasil y Perú. Es la sección con la ruta menos definida, debido a que su paso por Acre depende directamente de la ruta que debe definirse en Perú, la cual debería ajustarse y alinearse al punto más bajo de los Andes para su corte (Crecg 2016), De acuerdo con el estudio preliminar realizado por el China Railway Eryuan Engineering Group Co. Ltd. (Crecg 2016), están previstas tres alternativas de alineación para el tramo de Perú: la alternativa norte (con llegada al puerto de Bayóvar), la alternativa centro (que arriba al puerto de Huacho) y la alternativa Sur (con el puerto de Marcona como punto final). Teniendo en cuenta los aspectos de viabilidad económica y construcción, la ruta que en la actualidad tiene mayor viabilidad es la norte, que conecta

la región de Cruzeiro do Sul con Pucallpa, en Perú, a través de los límites del Parque Nacional de Sierra del Divisor. Todas las propuestas de rutas alternativas afectan directamente tanto a parques nacionales existentes como a tierras indígenas de la región.

Económicamente, el ferrocarril bioceánico debe servir para transportar bienes de exportación, tanto agrícolas como minerales, producidos en el área de influencia del trazo, además de usarse para el transporte de pasajeros, contenedores, combustibles y productos industriales. Entre las prioridades previstas de transporte, el énfasis principal es la exportación de grano de maíz y soya, productos del estado de Mato Grosso.

2. Lógica económica

De acuerdo con los estudios utilizados en el análisis de factibilidad de esta ferrovía (Crecg 2016), el principal fundamento económico de esta nueva infraestructura de transporte es pues satisfacer la creciente exportación de soya de la región del medio oeste de Brasil, principalmente desde el estado de Mato Grosso. La infraestructura del ferrocarril bioceánico busca responder así al principal factor limitante del crecimiento de exportaciones brasileñas: los problemas de transporte. Reconocido internacionalmente por su calidad y bajo costo de producción, el grano producido en el medio oeste del país pierde competitividad en comparación con otros competidores globales (Estados Unidos y Argentina) precisamente por su costo de transporte. Hoy en día, la carga de los principales estados productores se transporta a los puertos de granos por carreteras que cruzan el territorio brasileño a través de una ruta que llega a más de 2.000 km entre la región productora y el puerto. La creación de una alternativa a la exportación de granos a través de Perú permitiría una reducción sustantiva en los costos de comercialización, por lo que los productos brasileños serían más competitivos, sobre todo en el mercado chino.

Se estima que, a partir del desarrollo de la red logística asociada al ferrocarril, la exportación de granos en la región podría elevarse a 34 millones de toneladas al año en 2025 y a 90 millones de toneladas al año para 2050. El 75% de esta producción –68 millones de toneladas al año– sería exportado directamente al mercado asiático. En efecto, el ferrocarril bioceánico es presentado como una de las opciones para el mejoramiento e incremento de la exportación, llevando el 37% de la producción total actual –estimada en alrededor de 25 millones de toneladas al año– directamente desde puertos de exportación peruanos. Es importante señalar que incluso con el ferrocarril bioceánico operando en el tramo peruano, la mayoría de la producción de la región seguirá exportándose a través de la costa atlántica de Brasil, utilizando las alternativas actuales y estructuras futuras a ser implementadas, como el tramo al este del ferrocarril bioceánico y la estación del

Tren del Norte, que conecta la región productora al océano Atlántico a través de cursos de agua en la cuenca del río Amazonas.

En menor medida, el ferrocarril bioceánico se justifica también por la posibilidad de importación de productos peruanos. La ejecución de la ruta del norte en el tramo peruano de la vía férrea abriría la posibilidad de que Brasil importe roca de fosfato desde el puerto de Bayóvar, mientras que la ruta del sur permitiría el acceso de los minerales producidos al mercado brasileño. Además de la importación de materias primas de Perú, el acceso al océano Pacífico también puede facilitar la importación de bienes manufacturados de Asia, como maquinaria, productos electrónicos, piezas de automóviles y otros materiales.

3. Contexto institucional

A. Las motivaciones para la integración nacional y continental brasileña

En las últimas décadas, Brasil ha asumido un papel importante en el impulso de la integración de América del Sur, con el propósito de conectar el norte y el oeste del país con la región más densamente poblada y económicamente desarrollada: la costa. Esto suscitó la necesidad natural de coordinar con las naciones vecinas tanto las formas de optimizar los recursos como los resultados de apalancamiento en la movilización de infraestructura de transporte al interior de Brasil y en la de personas, servicios y productos hacia esos países vecinos y al océano Pacífico, con dirección a Asia especialmente.

El recelo de Brasil respecto a afectar el proceso de integración continental ha sido otro factor que influye en su iniciativa de fortalecer el desarrollo de políticas estatales de energía y transporte y la estructura de comunicaciones. De esta manera además, Brasil procura consolidar su asociación con la comunidad internacional y regional.

Históricamente, el Estado brasileiro ha buscado facilitar la explotación de recursos naturales y agrícolas para la exportación a través del involucramiento de actores privados en el desarrollo de sus ferrocarriles y, en otras oportunidades, reestatizando y otra vez privatizando los esfuerzos de crear infraestructura ferroviaria. El modelo de inversión en ferrovías está directamente relacionado a los *booms* de exportación de materias primas, como maíz, café, naranjas, recursos madereros, soya, carne y minerales como hierro, bauxita, caolín y niobio.

En conjunto, lo que ha definido las rutas y los medios utilizados en tierras brasileñas respecto a las vías de comunicación han sido criterios económicos más orientados a grupos económicos que propiamente a intereses más nacionalistas.

Para intentar cambiar esta situación y desarrollar un movimiento de priorización de los intereses nacionales, el Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), una agencia estatal que financia la mayor parte de los principales proyectos en Brasil, realizó en 1998 un estudio sobre la integración y el desarrollo de las regiones y del país. Luego, terminando el milenio, el BNDES publicó el “Estudio de integración y desarrollo nacional” (BNDES 2000), realizado a través de un consorcio multisectorial que tuvo como objetivo identificar oportunidades de inversión públicas y privadas en la búsqueda de equilibrio entre los servicios de suministro de energía, transporte y telecomunicaciones para el progreso socioeconómico.

Las principales directrices para la realización de este estudio apuntaron a reducir los desequilibrios regionales y aumentar la capacidad competitiva del país. Para ello, el territorio fue dividido en ejes de integración y desarrollo en los que se trata de recuperar y ampliar los servicios de infraestructura económica y aprovechar las sinergias entre estos para acelerar el proceso de interiorización de la economía (Nasser 2000).

La cartera de oportunidades para las inversiones públicas y privadas identificadas por el estudio a nivel de infraestructura económica, desarrollo social y promoción de la información, el conocimiento y el medio ambiente tiene un valor estimado de 228,5 mil millones de dólares en una primera aproximación. A partir de la definición utilizada y de los principales objetivos que se persiguen, los límites geográficos de los ejes de integración y desarrollo se toman de acuerdo a los siguientes criterios: vías de transporte existentes, enfoque dinámico identificado en el país, jerarquía funcional de ciudades y diferencias entre los ecosistemas de las diversas regiones (Nasser 2000).

En este contexto, el país fue dividido en nueve ejes de integración y desarrollo: a) Arco-Norte; b) Madeira-Amazonas; c) Araguaia-Tocantins; d) Oeste; e) Sudoeste; f) Transnordestino; g) San Francisco; h) Red Sureste; i) Sur. Cada eje tiene directrices específicas para su implementación. Por ejemplo, los de la Amazonía fueron guiados por la búsqueda de perspectivas propias de desarrollo sostenible, con énfasis en la conservación del medio ambiente y la integración de procesos con el exterior. Por su extensión continental, el ferrocarril bioceánico toca cuatro de estos nueve ejes: Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste y Red Sureste.

B. Iirsa: ejes de integración suramericanos

También en el año 2000, cuando se presentaron los mencionados ejes de integración y desarrollo, se celebró en Brasilia la primera reunión de presidentes de América del Sur, en el contexto de la celebración de los 500 años de la llegada de los pueblos europeos a Brasil. Esta reunión pionera fue promovida por el

Gobierno Federal, que pidió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la preparación de un estudio para apoyar el análisis del problema de la integración de la infraestructura de los países de América del Sur para los jefes de Estado, invitados por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002).

A partir de esta reunión surgió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), un mecanismo de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países de América del Sur, cuyo objetivo es promover el desarrollo y la implementación de proyectos de integración de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones (OEI 2000).

Esta iniciativa contó con el aporte del gobierno brasileiro a través del mencionado estudio preparado por el BID, titulado: “Un nuevo impulso a la integración de infraestructura regional de la América del Sur” (BID 2000), dando lugar así a un esfuerzo de desarrollo que se ha consolidado y continúa hasta la actualidad, con resultados relevantes relativos a la infraestructura vial de transporte y energía que funciona en Brasil y también en países vecinos.

Entre las obras que fueron priorizadas y concluidas entre Brasil y los países vecinos, destacan los puentes construidos en las fronteras con Perú y Guayana. El primero, sobre el río Acre, entre las ciudades de Assis Brasil, en el estado de Acre, e Iñapari, en la provincia de Tahuamanu (Madre de Dios). Este puente tiene 240 metros de largo y fue construido entre 2004 y 2006. El segundo, sobre el río Tacutu, conecta Bonfim, en el estado de Roraima, y Lethem, en la región de Alto Tacutu-Alto Esequibo. Esta última obra, que fue paralizada, se reanudó en 2007 y se completó en 2009; tiene 230 metros de largo. Durante este periodo se construyeron otros dos puentes internacionales, uno que conecta las ciudades de Brasiléia, en el estado de Acre, y Cobija, en el departamento de Pando, en Bolivia. Este puente binacional se construyó entre 2004 y 2006 (Iirsa 2003). El otro puente, sobre el río Oiapoque, entre el estado de Amapá y la Guayana francesa, fue realizado entre 2008 y 2011 y todavía depende de las negociaciones entre Brasil y Francia, además de la construcción de la infraestructura complementaria necesaria para que el puente finalmente entre en operación¹.

En total, Brasil tiene ahora doce puentes internacionales, los cuales están vinculados a seis de los nueve países con los que limita (Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil 2015). Los resultados, que pueden considerarse significativos bajo los parámetros de la infraestructura brasileña, reflejan el pensamiento del ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010), quien confirmó que la prioridad de la política exterior de su gobierno sería el fortalecimiento y la integración de América del Sur.

¹ Esta iniciativa franco-brasileña no es parte de la Iirsa.

En total, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), una agencia creada en 2009 para dar apoyo político a la IIRSA, contabiliza veintiocho proyectos en territorio brasileño o en la frontera, incluyendo también pavimentación de carreteras, mejoramiento de vías navegables y construcción de líneas de transmisión eléctrica y ferrocarriles (Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil 2015). Además, Brasil ha hecho un esfuerzo para apoyar el fortalecimiento de la infraestructura en los países vecinos, financiando carreteras en Perú y en Bolivia, la expansión del sistema de metro en Venezuela, tuberías de gas en Argentina y líneas de transmisión eléctrica en Paraguay, todo ello especialmente con la ejecución de las obras por empresas brasileñas y generando empleos en su sede. El acuerdo, que tiene financiamiento del BNDES, es necesario porque la carga tributaria de algunos de los vecinos es muy baja, lo cual no les permite realizar programas sociales ni obras de infraestructura importantes.

Esta joven iniciativa, que acaba de cumplir quince años de implementación, ha producido obras importantes para las aspiraciones integracionistas del continente, aunque está todavía lejos de cambiar sustancialmente el panorama de la frontera de Brasil, como se previó a la vuelta del siglo.

C. Brasil en pista

Complementando los esfuerzos de IIRSA en el territorio nacional, el Gobierno Federal lanzó en 2007 el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) (MPOG s. f.: xii), una iniciativa que ha promovido la reanudación de obras de gran infraestructura y desarrollo social en el país, calculándose en 37 mil emprendimientos en el año 2015.

Con la misma velocidad con que Brasil vio aumentar sus inversiones en infraestructura y mejorar sus resultados de comercio exterior, el país adquirió importancia como socio continental y contribuyó, junto a los Brics (grupo de países del que forma parte con Rusia, India, China y Sudáfrica), a delinear una multipolarizada agenda internacional. Los Brics son parte del esfuerzo de articulación política llamada cooperación Sur-Sur para promover intercambios económicos, científicos, tecnológicos y culturales y aprovechar el desarrollo conjunto de una parte importante de las naciones.

Con un aparato institucional sólido y empresas públicas exitosas en los campos de agricultura, aviación, telecomunicaciones, petróleo y gas, hierro y siderurgia, entre otros, Brasil comenzó a apoyar a las naciones en desarrollo en esas ramas, principalmente en África y América Latina y el Caribe. Asimismo, al incrementar la lista de empresas de interés público capaces de llevar a cabo proyectos de riesgo considerable, el país pasó a contar también con dos nuevas empresas dedicadas

al transporte ferroviario: Valec Ingeniería, Construcciones y Ferrovías S. A., en 2008, y la Empresa Pública de Logística (EPL), en 2012.

D. Cooperación internacional china

Institucionalizado en 2009, el grupo Brics aumentó significativamente su importancia para el comercio exterior brasileño, pasando las exportaciones de Brasil hacia los otros países del grupo de 5,5% en 2001 a 20,9% en 2013 (Amcham Brasil 2014). Durante este periodo, el país casi quintuplicó sus exportaciones, alcanzando 242 mil millones de dólares en 2013.

Como mayor socio comercial de Brasil desde el año 2009, China fue el destino del 20% de las exportaciones brasileñas en 2015, mientras que parte de la Unión Europea recibió 18%, América del Sur 16% y los Estados Unidos 13%. Entre los productos más importantes que Brasil exporta (ver el cuadro 1) se encuentran: soya (responsable del 44% del valor de las exportaciones brasileñas a China en 2015), mineral de hierro (18%), petróleo (12%), celulosa (5%), azúcar, pollo y aleaciones de hierro y cobre (2% cada producto) (Conselho Empresarial Brasil-China 2015). El mayor destino de productos manufacturados –los que tienen mayor valor añadido, como maquinaria y electrónica–, sin embargo, sigue siendo Estados Unidos.

Cuadro 1. Productos brasileños exportados a China, 2015

Productos exportados	Millones de dólares	Porcentajes
Soya, también molida	15.788	44
Minerales de hierro y sus concentrados	6.452	18
Aceites brutos de petróleo	4.139	12
Celulosa	1.646	5
Azúcar	764	2
Carne de ave	608	2
Derivados de hierro	571	2
Cobre refinado y derivados de cobre, en bruto	561	2
Carne congelada de res	476	1
Cueros y pieles curtidos y sin curtir	426	1
Embarcaciones, plataformas y estructuras flotantes para exploración o perforación de petróleo	394	1
Tabaco no procesado	264	1
Otros	3.519	10
Total	35.608	100

Fuente: CEBC (2016).

Desde 2012, China es también el mayor proveedor del mercado brasileño y el responsable de la mayor parte del comercio actual de Brasil con los Brics, lo que le da ventajas y privilegios ante los otros miembros del grupo. Un ferrocarril que une el océano Pacífico a la red ferroviaria brasileña podría ser un elemento facilitador adicional de la penetración de productos chinos en el país.

El nuevo escenario económico y geopolítico sugiere la necesidad de mejorar la estructura logística para el comercio con el país asiático, considerándose que el ferrocarril bioceánico es el propulsor de ese movimiento. En paralelo, las iniciativas bilaterales intentan promover el ambiente de negocios en sectores como aviación, alimentos procesados, maquinaria y equipo, vehículos y bienes de alta tecnología, petróleo y gas, electricidad, energía renovable, puertos, navegación, minería, agricultura y servicios, además de otras obras ferroviarias (Ministério das Relações Exteriores 2015).

E. Plan de inversión logística

Entre todos los instrumentos y las instituciones creados por el gobierno brasileño para la integración territorial, el Programa de Investimentos em Logística (PIL, Programa de Inversiones en Logística) destaca como la más ambiciosa iniciativa. Este plan, administrado por el MPOG y estructurado por el BNDES, está diseñado como un programa de concesiones que busca solucionar las barreras estructurales de la economía del país y atraer inversiones internacionales para proyectos con demanda de capital intensivo. Las concesiones se centran en la reforma, mejora, construcción y operación de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos y se orientan a atraer grandes grupos internacionales para la inversión conjunta, transformando la experiencia de la concesión en un nuevo paradigma de relación entre actores estatales y privados. Así, el PIL es una manera de apoyar sectores clave de la economía nacional y de promover el desarrollo económico del país mediante la inversión en sectores de la economía intensivos en capital (PIL-MPOG s. f.a).

La cartera de proyectos que el PIL lanzó en junio de 2015 tiene como principal objetivo conectar las regiones productoras y exportadoras de materias primas. Además del proyecto bioceánico, la fase actual se compone de otros de vital importancia para la economía de exportación del país, tales como:

- Ferrocarriles, que conectan los centros productores de soya en Mato Grosso do Sul (vía el Ferrocarril del Sur) y Mato Grosso (a través del ferrocarril Lucas Rio Verde-Miritiuba) hacia el río Amazonas y el océano Atlántico.
- Carreteras, que están en construcción o reconstrucción y deberían facilitar el acceso de productores de las regiones a los puertos de la región amazónica, como la BR-163 (entre los estados de Mato Grosso y Pará) y la BR-364 (entre

el Distrito Federal y el estado de Rondônia), así como otros proyectos en las regiones medio oeste y sur del país.

- Puertos, mediante contratos de arrendamiento del puerto en Pará y de los puertos de Santos, Suape, Aratu, Rio de Janeiro, São Sebastião, Paranaguá, São Francisco do Sul, Manaus, Santana e Itaqui.
- Aeropuertos, mediante concesiones para la operación de terminales que se encuentran en las principales ciudades del país. Como continuación de un programa de concesiones de 2012, el gobierno pretende dar su administración a agentes operadores privados en las principales ciudades, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador y Porto Alegre, entre otros.

En la fase actual del PIL, el gobierno pretende invertir 61 mil millones de dólares² bajo la forma de financiación de la construcción y reformas en concesiones de infraestructura. Los recursos destinados a esta inversión deben financiar los estudios, proyectos y construcción de infraestructura de obras, con la figura de recursos prestados a agentes privados con bajo interés, a ser devueltos al Tesoro a largo plazo, conforme a periodos de concesión que varían según la naturaleza del proyecto. Así como las concesiones de aeropuertos que ya están en operación, se tiene la expectativa de encontrar socios dispuestos a invertir en el corto plazo en todas las concesiones del PIL para operar empresas rentables durante las décadas de operación.

El ferrocarril bioceánico puede ser considerado el principal proyecto de la cartera del PIL. Para dimensionar su importancia en la fase actual es importante tener en cuenta que aproximadamente el 20% del total de inversiones del programa se invertirá únicamente en la sección oeste del ferrocarril. En el lanzamiento de la segunda fase del PIL, en junio de 2015, se anunció que se destinarían 12 mil millones de dólares³ para la construcción de los tramos entre Campinorte y la frontera con Perú, como primer tramo a ser implementado (PIL-MPOG s. f.b).

4. Viabilidad

A. Visión general

A pesar de la importancia que le ha dado el gobierno brasileño, respecto al proyecto del ferrocarril de bioceánico se mantiene una serie de preguntas acerca de su viabilidad económica e institucional. A estos retos, basados en factores económicos, institucionales y políticos, se ha añadido alternativas para el

2 Aproximadamente 198 mil millones de reales, al tipo de cambio de 3,251 reales por dólar (18/7/2016).

3 Aproximadamente 40 mil millones de reales, al tipo de cambio de 3,251 reales por dólar (18/7/2016).

traslado de las exportaciones brasileñas al mercado asiático que pueden resultar más eficientes. Considerando que el proyecto está en las primeras etapas de su estudio de viabilidad, aún es demasiado pronto para determinar si las preguntas presentadas constituyen un verdadero y real desafío para su logro o si se trata de perturbaciones propias del entorno institucional en el que se desarrolla.

B. Viabilidad económica

Desde un punto de vista económico, la cuestión clave en la determinación de la viabilidad de la ferrovía bioceánica es el coste final del transporte de carga que se cobrará para que exportadores e importadores puedan utilizarla, lo cual tiene impacto directo en la rentabilidad de los productos a ser exportados. Este costo final, determinado principalmente por los que asumirá el empresario responsable de construir y operar el ferrocarril, actualmente es objeto de un debate entre los diferentes actores interesados, precisamente, en su construcción. Así, mientras que los vinculados al gobierno chino, más cercanos a la planificación operativa del proyecto, argumentan a favor de su viabilidad económica, los agentes que siguen el proyecto a una mayor distancia se preguntan si el ferrocarril ofrecerá una alternativa económicamente competitiva a los productores en el país de exportación.

Cuando la versión del PIL fue anunciada en junio de 2015, la sección latinoamericana de la UIC (Unión Internacional de Ferrocarriles) publicó un estudio señalando que los gastos de transporte de la tonelada de soya de Lucas Rio Verde (Mato Grosso) serían más altos si se exportan a través de Perú que las alternativas actualmente en uso, como el puerto de Santos, en el sudeste de Brasil. Según lo informado por la UIC (Aiko Otta 2015), el costo total por tonelada exportada a Shanghái sería 120,43 dólares si el transporte de tren se lleva a cabo hacia Santos y 166,92 dólares si la ruta a Shanghái se sigue a través de una interconexión a través del puerto de Ilo en Perú⁴.

En contraste con el estudio publicado por la UIC, la Crecg, en la presentación de su estudio básico de viabilidad en febrero de 2016, indicó preliminarmente que la ferrovía bioceánica es factible desde un punto de vista técnico, que puede pagarse a partir de los ingresos estimados de transporte actualmente en operación en el mercado. Este estudio, presentado en una audiencia pública en junio de 2016, justifica la base para los otros pasos del estudio de factibilidad del proyecto (Agência Senado 2016).

4 El estudio de la UIC parece partir de premisas que no están dadas en el proyecto: el eje de enlace ferroviario al este del ferrocarril bioceánico no se interconecta con el puerto de Santos, como lo sugiere; asimismo, la conexión peruana no termina en el puerto de Ilo, sino en Bayóvar.

Sin embargo, la respuesta final acerca de este debate no puede determinarse en este momento, ya que los costos definitivos de transporte son el resultado de un conjunto de factores que no son fácilmente determinables a priori, como el trazo, la topografía, las condiciones geológicas y ambientales, la duración de la construcción y los costos de operación en los puertos, entre otros. El debate actual parece indicar que la viabilidad del ferrocarril bioceánico será determinada a partir de la medida de su servicio a los intereses de los inversionistas y de los compradores de productos chinos, y que ellos tienen la última palabra sobre tal viabilidad.

C. Viabilidad institucional

Tanto el PIL como el ferrocarril bioceánico son promovidos por el gobierno federal brasileño a través del MPOG, el cual plantea interrogantes acerca de la adecuación del entorno institucional para la viabilidad del proyecto. A pesar de que las más altas instancias del Gobierno Federal brasileño han demostrado capacidad para llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura en la región –como las plantas de Belo Monte, Jirau y Santo Antônio⁵–, la reciente inestabilidad política en Brasil pone interrogantes sobre dicha viabilidad.

El factor principal para poner en entredicho la viabilidad del proyecto se refiere a esta inestabilidad institucional, que ha sido generada por la remoción de la presidenta Dilma Rousseff de su mandato en mayo de 2016. No está todavía claro que el compromiso del nuevo gobierno, formado en gran parte por líderes políticos que estaban en la oposición en 2015, cuando el proyecto fue lanzado, continúe con los que se presentaron como marca de la gestión anterior. El ferrocarril bioceánico, que fue visto como uno de los principales proyectos del gobierno de la presidenta electa en 2014, puede perder la prioridad en la agenda actual. También pueden perderla los orientados hacia la cooperación Sur-Sur con China, frente a otros apoyados por Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien el gobierno actual ha indicado que habrá continuidad de los proyectos clave de infraestructura, no es posible determinar si el ferrocarril bioceánico tiene el mismo nivel de apoyo institucional que hace meses, cuando el gobierno era liderado por la presidenta Rousseff.

Independientemente de la institucionalidad actual, también se presentan preguntas sobre la capacidad del gobierno para promover un proyecto de esta magnitud. Desde su lanzamiento, el ferrocarril bioceánico ha sido comparado con otros ferrocarriles de larga distancia, como el FNS y el TAV (tren de alta velocidad) de pasajeros entre Campinas, São Paulo y Rio de Janeiro. Hay temores de que las concesiones del PIL repitan los errores de proyectos de ferrocarriles

5 Centrales hidroeléctricas instaladas en ríos de la Amazonia en los estados de Pará (Belo Monte) y Rondônia (Jirau y Santo Antônio).

que estuvieron dando vueltas por décadas y nunca fueron asignados debido a la incapacidad del Gobierno Federal, dado que sus modelos de contrato de arrendamiento o concesión no generaron interés en agentes privados para asumir la responsabilidad de su construcción y operación. Especialmente en cuanto a la preparación de las concesiones, hay preguntas sobre la capacidad del gobierno para regular y promover actividades en este sector, que durante muchos años no ha sido objeto de inversión estructurada.

Por último, las recientes denuncias de financiamiento ilegal de campañas por contratistas del sector de infraestructura pueden limitar la capacidad del gobierno para encontrar actores hábiles para liderar proyectos de esta naturaleza. Muchos de los grupos empresariales más importantes que históricamente han sido responsables de proyectos de infraestructura actualmente enfrentan problemas con la justicia o procesos de recuperación judicial y, además, son incapaces de desarrollar proyectos que requieren grandes inversiones de capital con un periodo de recuperación largo. Incluso la joven empresa estatal Valec fue denunciada recientemente por contrataciones ilegales (*Valor Econômico* 2016).

D. Proyectos alternativos

Además de cuestiones de viabilidad económica y del contexto institucional, el proyecto del ferrocarril interoceánico o bioceánico enfrenta en Brasil la competencia de otros proyectos de infraestructura que prometen ofrecer acceso al mercado asiático con bajos costos de implementación y operación. Dependiendo de lo que los agentes implicados definan, existen diferentes alternativas que se presentan como las más eficientes para exportar productos fabricados en Brasil.

Una de ellas es la ferrovía bioceánica Brasil-Bolivia-Perú, más al sur en territorio brasileño, en la latitud de Campo Grande (Mato Grosso do Sul) y Santa Cruz de La Sierra en Bolivia. Su ruta sigue el camino ya determinado por la carretera bioceánica, el principal enlace entre Brasil y Bolivia, cruzando los Andes en Bolivia y llegando al puerto de Ilo en Perú. Esta alternativa sería apoyada por el gobierno boliviano, con la eventual cooperación del gobierno alemán.

Otra alternativa, ya discutida por el gobierno brasileño en colaboración con el ecuatoriano, es el eje multimodal Manta-Manaos que conecta, a través del río Solimões, la ciudad de Manaos con el puerto de Manta en Ecuador a través de una serie de vías navegables, puertos fluviales y carreteras en suelo ecuatoriano. El proyecto interesa sobre todo al gobierno del estado de Amazonas, ya que permite la conexión directa entre la zona industrial de Manaos y Ecuador, Perú y Colombia. En abril de 2016, se formó un grupo de trabajo en la Asamblea Legislativa del estado de Amazonas para discutir la viabilidad de este proyecto y defender su ejecución por el gobierno federal brasileño.

Por último, la región norte del estado de Mato Grosso puede beneficiarse también de la hidrovía por los ríos Tapajós y Teles Pires (Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil-Ahimor 2015), mediante la cual la región de producción de soya de este estado puede conectarse con el río Amazonas a un costo considerablemente más bajo que el del ferrocarril bioceánico. El diseño de navegación directamente beneficia a una de las zonas cortadas por el ferrocarril bioceánico y está en proceso de ser aprobado por la cámara de diputados.

Finalmente, quienes defienden la integración continental, defienden también el mantenimiento de los actuales canales de exportación a través de la costa atlántica de Brasil. Según ellos, la inversión en la expansión de los puertos existentes y la mejora de sus conexiones ferroviarias con las regiones productoras respondería a las necesidades de logística de exportación a un costo mucho más bajo que un proyecto de ferrocarril internacional.

5. Impactos

A. Visión general

La implementación de un proyecto de gran magnitud en el territorio brasileño implica naturalmente un conjunto de impactos que merecen ser evaluados de forma sistémica, considerando aspectos ambientales, sociales y económicos. Con respecto a la ejecución del ferrocarril bioceánico, podemos decir que su impacto puede ser entendido desde las siguientes perspectivas: a) impactos causados por los movimientos de población y las actividades relacionadas con la terminación de los trabajos en áreas escasamente pobladas de la Amazonia y el Cerrado (SPDA 2015); b) impactos indirectos, producidos por las actividades económicas que se beneficiarían por el establecimiento del ferrocarril en el área de influencia del proyecto; y c) influencia directa en las áreas de protección del medio ambiente, tierras indígenas y poblaciones no contactadas en las zonas de influencia de la ruta del ferrocarril.

Las dimensiones de análisis del impacto deben considerarse sobre todo para la sección oeste del ferrocarril bioceánico, entre Campinorte y la frontera con Perú. El tramo actualmente planificado corta una región del país escasamente poblada y que debe sentir el impacto del nuevo ferrocarril más intensamente. Experiencias recientes de grandes proyectos de infraestructura en la región, como la presa de Santo Antônio en Rondônia, la planta de Belo Monte en Pará y la Carretera Interoceánica entre Brasil y Perú, constituyen una referencia importante que no debe repetirse en la región. Estos proyectos tienen en común el ser obras con muchos impactos ambientales y sociales resultantes de su proceso de construcción poco planificada y de la promoción de nuevos flujos

económicos, los que a menudo generan pocos beneficios a la población local, pero sí altos impactos en su modo de vida tradicional.

B. Los impactos asociados a la terminación de las obras

Según lo demostrado por varios estudios que analizan los impactos de grandes proyectos de infraestructura en la región amazónica brasileña (SPDA 2015), en su zona de influencia dichos impactos comienzan con la construcción de los mismos. El movimiento de grandes contingentes de profesionales a la zona para llevar a cabo el trabajo y la valoración financiera de tierras que tienen nuevos medios de acceso, lo mismo que la caza y la tala ilegales que alcanzan el territorio antes de la presencia efectiva del Estado y hasta el descubrimiento de recursos minerales, todo ello se combina para formar un marco que debe ser considerado con mucho cuidado en el caso del ferrocarril bioceánico.

Inicialmente, es necesario considerar que la población de profesionales que se desplaza a una obra de infraestructura trae una economía con su propia lógica, que a menudo afecta severamente el área de influencia del proyecto. Experiencias recientes, tales como las plantas de Santo Antônio y Belo Monte demuestran cómo la informalidad de las actividades económicas relacionadas con las obras puede afectar la región. El comercio informal, la prostitución, el tráfico de personas y el acaparamiento de tierras son rápidamente un estándar de ocupación de la región, llegando al territorio por los mismos caminos abiertos para la terminación de las obras. En casos donde la llegada de las obras es acompañada por el descubrimiento de oportunidades de explotación minera ilegal, esta dinámica se potencia, con impactos ambientales muy graves, como se observa recientemente en la región de Madre de Dios, en Perú, con la llegada de buscadores de oro de Brasil (SPDA 2015). Los pueblos tradicionales afectados en su forma de vida deben enfrentarse directamente con estas nuevas actividades. En el caso de la planta de Santo Antônio, cerca de Porto Velho, el movimiento de tierras en el lecho del río Madeira en la presa llevó a las zonas más bajas reservas de oro que hasta ahora se ocultaban, atrayendo a cientos de mineros. Ellos, con sus dragas, han transformado el lecho del río Madeira, afectando los ciclos naturales y contaminando el agua con mercurio.

Además del impacto directo de la llegada de una nueva población a una zona poco habitada hasta hace poco, es notorio que los proyectos de infraestructura se asocian a una economía de explotación forestal de gran impacto ambiental, que en la mayoría de los casos se realiza de manera informal e ilegal (Fearnside y Laurance 2002). En el caso de la ejecución del ferrocarril bioceánico, los puntos de atención se relacionan principalmente con la apertura de carreteras para apoyar obras en regiones no pobladas, especialmente en el estado de Acre.

C. Ocupación ilegal de tierras

Del mismo modo, la ocupación ilegal de tierras en la Amazonia se desarrolla en áreas que reciben nuevos ejes de transporte logístico, generalmente caminos. En este contexto, dos áreas del proyecto del ferrocarril bioceánico merecen especial atención.

Todavía en su primera sección oeste (entre Campinorte [Goiás] y Lucas do Rio Verde), el ferrocarril bioceánico se cruza con la carretera BR-163, que atraviesa el estado de Mato Grosso y la parte occidental del estado de Pará de sur a norte, conectando la frontera de expansión agrícola con el lecho de los ríos navegables Tapajós y Amazonas. Esta región, que durante muchos años ha sido objeto de intervenciones paradójicas del gobierno, sigue siendo hoy uno de los principales puntos de la ocupación ilegal de tierras y la deforestación asociada con la ocupación ilegal económica en los bordes de la carretera. La construcción del tramo de ferrocarril en la región tiende a agravar aún más la dinámica existente, con la llegada de un nuevo contingente de trabajadores en la región, instalado precariamente y abierto a interacciones informales con la región circundante. Además de las posibles repercusiones de la construcción del ferrocarril en la región, está el hecho de que la reforma de la propia BR-163 es uno de los proyectos enumerados en el PIL, así como la concesión de los puertos de transporte de grano en Santarém, con lo cual se fortalecen los factores que promueven la rentabilidad del acaparamiento de tierras, generalmente asociado a grandes proyectos de infraestructura.

La segunda región potencialmente afectada por los movimientos de población vinculados a obras de infraestructura se encuentra en el estado de Acre, en la región entre la capital del estado, Rio Branco, y la frontera con Perú. El estado de Acre recientemente recibió las obras de la Carretera Interoceánica Sur en una región todavía virgen, de difícil acceso y que fue altamente impactada por la llegada de personas bajo el impulso de las obras de infraestructura. Además de los riesgos debidos a la presencia de pueblos indígenas no contactados que habitan la región, la promoción de una economía de frontera puede generar graves impactos sobre el medio ambiente de la misma. La ola de prospección en el río Madre de Dios en Perú, ligada en gran parte al acceso de buscadores de oro de Brasil y favorecida por la carretera Interoceánica Sur, es un ejemplo de cómo esa interacción entre nuevas rutas de acceso, la economía informal y la llegada de nuevas poblaciones puede generar impactos negativos en una región hasta ahora preservada por falta de acceso. En cuanto a fenómenos como la minería ilegal, que tienen una dinámica temporal, sus impactos causan una profunda influencia en la dinámica natural del territorio.

D. Impactos resultantes de la dinamización de las economías regionales por el mejoramiento del acceso

La construcción del ferrocarril bioceánico no solo debe generar impactos durante su construcción, sino también durante su funcionamiento, cambiando la dinámica económica con nuevos flujos de personas y mercancías en la zona de su influencia. Según los documentos oficiales del proyecto, el objetivo principal del ferrocarril es la reducción de los costos de logística de la producción y traslado de los cereales en el centro-oeste del país, especialmente en el estado norteno de Mato Grosso. Esta región, ubicada en la confluencia del Cerrado y la Amazonia, se conoce como la principal productora de soya del país y ha permanecido por muchos años en el tope de la lista de regiones en las que prevalece la deforestación, con altas tasas de tala de árboles, legal e ilegal. Esto se vincula directamente a la rentabilidad de la soya en el mercado internacional (Assunção *et al.* 2012) y ha permanecido estable durante los últimos años. Sin embargo, el proyecto del ferrocarril tiende a presentar impactos directos en la dinámica de desmantelamiento una vez que la soya se vuelva más competitiva en el mercado internacional.

Documentos tales como el estudio de viabilidad preliminar de la empresa consultora en ingeniería (Crecg 2016) prevén un crecimiento sustantivo de la producción de soya en la región como consecuencia directa de una futura expansión de áreas cultivadas en ella. En efecto, se estima un crecimiento anual de 25 millones de toneladas al año en 2015 y de 90 millones de toneladas en 2050. Incluso si las áreas degradadas y pastizales absorben parte de esta expansión de áreas de cultivo, es muy probable que también se ejerza presión sobre áreas del bosque.

E. Impactos directos en áreas naturales protegidas y tierras indígenas

Como un factor complicado, es importante tener en cuenta que el trazado propuesto para el ferrocarril pasa junto a algunas de las más importantes áreas de conservación en el norte del país. Según la ruta propuesta, el ferrocarril bioceánico debe cruzar los límites o pasar directamente a través de unidades de conservación en varios estados del norte, aumentando la presión ejercida en la actualidad sobre ellas. Entre áreas protegidas y tierras indígenas potencialmente afectadas por el ferrocarril interoceánico, se pueden identificar:

- Estado de Mato Grosso: PIX, Terra Indígena Nambikara, Terra Indígena Utiariti.
- Estado de Amazonas: Parque Nacional do Mapinguari.

- Estado de Acre: Parque Estadual Chandless, Flona de Santa Rosa do Purus, Resex Alto Juruá, Resex Alto Tarauacá y Parque Nacional Serra do Divisor.

Estas áreas protegidas pueden experimentar diferentes tipos de presión, tanto durante la fase de construcción como durante la operación de la línea. Además del surgimiento de campamentos ilegales, común a toda la zona de influencia del trazo, las áreas protegidas pueden soportar caza y explotación ilegal de madera, propagación de enfermedades, tráfico de drogas y conflictos armados con la población local.

En este contexto, en junio de 2015, la institución Salsa (Sociedad para la Antropología de las Tierras Bajas de América del Sur) emitió al momento de la firma del memorando de entendimiento entre los gobiernos de Brasil, Perú y China (Salsa 2015) una declaración con respecto a los impactos probables del proyecto en las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta no solo a los habitantes de las reservas indígenas atravesadas o bordeadas por la ruta de la línea, sino también el contacto con numerosas personas que habitan la selva amazónica en la frontera de Brasil con Perú.

Salsa tiene una preocupación especial por la población de esta región, que ya sufre la presión de madereros y traficantes en Perú, y ha entrado en contacto con organizaciones indígenas brasileras para su protección. Esta población indígena, que no tiene territorios delimitados ni canales de comunicación estructurados con los gobiernos peruano y brasileño, podría sufrir los impactos del ferrocarril, especialmente con la construcción de la sección entre Rio Branco y Pucallpa, que pasa cerca del Parque Nacional Sierra del Divisor, tanto en Brasil como en Perú. La posibilidad de un desastre humanitario para estas personas es tan grande que Salsa recomienda que el trazo propuesto sea reemplazado por una alternativa ubicada más al sur, pasando por Bolivia. Es importante señalar que el impacto durante la fase de construcción y el de la actividad económica posterior se multiplica muchas veces en el caso de poblaciones indígenas, especialmente las no contactadas.

6. Escenario actual

A. Cooperación Brasil-Perú-China

En los últimos meses, varios acontecimientos importantes han dictado el ritmo de avance del proyecto de un ferrocarril bioceánico. Incluso durante la preparación de este artículo, entre los meses de junio y julio de 2016, se pudieron observar novedades relevantes sobre el proceso de consulta entre Perú, Brasil y China para aterrizar esta alternativa ferroviaria.

La iniciativa trilateral se formalizó en mayo de 2015, con la firma de un memorando de entendimiento que establece los compromisos de cada uno de los países y reconoce la importancia y oportunidad de la conexión ferroviaria. En general, este memorando ha establecido un acuerdo para el desarrollo de “un estudio básico para examinar la viabilidad de una conexión bioceánica ferroviaria entre Brasil y Perú”, resultado de la visita del presidente chino Xi Jinping a la región, que tuvo lugar en julio de 2014 (Ministério das Relações Exteriores 2015).

En el marco de dicho memorando, se definió que el estudio podría considerar la alineación de las rutas de la ciudad de Campinorte, en el estado de Goiás, donde el ferrocarril se conectaría con el FNS, uniendo la red ferroviaria brasileña. En territorio peruano, la nota no ha definido cuál sería el trazado ni el destino, señalando solo que su terminación estaría en un puerto en la costa del océano Pacífico.

Además, se estableció un subgrupo de expertos técnicos a cargo del estudio, bajo la dirección de la agencia designada por los especialistas chinos: el grupo de ingeniería de Crecg. Por el lado brasileño, se designó a la EPL, la agencia responsable de planificación y logística, que está vinculada al Ministerio de Transportes; mientras que Perú nombró a la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles (DGCF), que es parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La división del trabajo entre las tres partes prevé que China se encargue de analizar la necesidad real de la construcción, de llevar a cabo el pronóstico del volumen de tráfico, de seleccionar y comparar las posibles rutas y de identificar los principales parámetros técnicos del ferrocarril, entre otras tareas vinculadas a la construcción y operación del ferrocarril.

Las agencias de Brasil y Perú, a su vez, tendrían funciones similares entre sí, siendo responsables de la realización de estudios ambientales en las áreas de influencia de las rutas posibles, así como de ofrecer información a los técnicos chinos sobre experiencias, normas y otros aspectos técnicos de la operación ferroviaria en cada uno de los países, complementando las visitas que tuvieron lugar en la región estudiada en febrero de 2016.

Presentado ante el Senado Federal brasileño a finales de junio de 2016, el estudio básico de viabilidad concluye que a partir de las rutas examinadas, la construcción del ferrocarril es económicamente factible si se lleva a cabo por la alternativa norte, como se mencionó anteriormente. Esta es la opción que avanza a través del estado de Acre, llegando a la ciudad de Pucallpa, donde seguiría por la Amazonía peruana, bordeando la Cordillera de los Andes, para cruzarla en su punto más bajo.

El cruce andino indicado por los técnicos chinos coincide con las estimaciones del empresario peruano José Joaquín Torrico –llamado “el padre” del ferrocarril por

sus esfuerzos para articular a los gobiernos de Brasil y Perú en esta propuesta –, así como con algunos inversionistas, respecto a la construcción del ferrocarril. Incluso si este trazo es más largo que las alternativas central y sur, la del norte es significativamente menos accidentada. Mientras que esta alternativa llega a un pico de más de 2.000 metros sobre el nivel del mar (msnm) y otro a unos 1.500 msnm, la opción central llegaría a más de 4.000 msnm, altura que podría aumentar si la opción del sur fuera elegida como la final (Ministério das Relações Exteriores 2015).

Las alternativas examinadas por el equipo chino en la frontera sugieren tomar en consideración la posibilidad de cruzar el Parque Nacional Sierra del Divisor o escapar de su jurisdicción hacia el norte o hacia el sur. Con esta posibilidad, sin necesidad de cortar la zona central de esta área protegida a lo largo de unos 10 km, el ferrocarril requeriría menos inversión y reduciría su impacto y el pago de regalías o servicios ambientales inherentes al sistema nacional de unidades de conservación en Brasil, por ejemplo. Con esta alternativa, sin embargo, las obras también se encuentran en dos zonas de tierras indígenas en el territorio peruano, en la frontera entre San Mateo e Isconahua (Raisg 2016).

De hecho, actualmente no hay ninguna posibilidad para dar cabida a un ferrocarril en esta ruta este-oeste pasando por el estado de Acre sin afectar directa o indirectamente varias áreas naturales protegidas y tierras indígenas, tanto en Brasil como en Perú. Prácticamente toda la frontera de Perú con Acre está bajo diferentes categorías de conservación, ya que en ella se concentran pueblos indígenas no contactados, cuyos territorios son de máxima prioridad para la conservación de la biodiversidad, clasificada esta como la más importante de todo el planeta (Raisg 2016).

En esta región, solo la zona fronteriza de Puerto Maldonado en la triple frontera (Brasil-Perú-Bolivia) sigue sin tener declaración de áreas protegidas en la región de la carretera Interoceánica, que conecta a Brasil y Perú desde 2010. Otra forma de evitar las zonas protegidas en ambos países podría ser a través del departamento de Pando, en Bolivia, aunque atravesando igualmente una parte también muy conservada de la selva amazónica.

Además de afectar este mosaico de áreas protegidas en la región, que alberga una de las mayores concentraciones de biodiversidad en el planeta, la ruta alternativa del norte implica excluir a Bolivia como parte de la ruta del ferrocarril financiado por China. Sin la alianza deseada, el gobierno boliviano busca ahora otras posibles fuentes de financiación para un ferrocarril desde la ciudad de Corumbá, en el estado brasileño de Mato Grosso do Sul, hacia el puerto peruano de Ilo, cruzando su territorio. Esta vía, según los bolivianos, sería menos costosa y tendría menos impactos en el medio ambiente, ya que la región afectada no presenta paisajes tan conservados como el centro-norte del continente.

En este sentido, durante los últimos meses, el gobierno de Evo Morales ha promovido, junto al gobierno brasileño, negociaciones con posibles inversores en Alemania y Suiza posiblemente interesados en una nueva ruta boliviana (*El Comercio* 2016).

B. Estructuración de la red ferroviaria en Brasil

Al mismo tiempo que se va fijando una alternativa clara en suelo peruano, el gobierno brasileño avanza en el establecimiento de la ruta de la Ferrovía de Integración Oeste-Este (FIOL), que se convertirá en el eje principal para el transporte de grano de los estados de Bahía y Tocantins hacia el FNS, que conecta con el proyecto de la bioceánica (Valec 2016). Una vez terminada la construcción del FIOL y del FNS, estos permitirán tanto la conexión bioceánica con el puerto de Ilhéus, más cerca de los mercados europeos que las alternativas de Santos o Campos dos Goytacazes, como el acceso al puerto de Belem en el norte. La ruta incluye llegar, por ejemplo, al ferrocarril Carajás, donde se concentra el mineral de hierro del que China depende.

En la misma audiencia en la que la Crecg presentó los resultados de su estudio de factibilidad al Senado, Valec mostró los resultados de sus propios trabajos. Valec es una empresa pública adscrita al Ministerio de Transportes de Brasil que supervisa la construcción, gestiona el funcionamiento y otorga la concesión de los ferrocarriles principales que conforman el sistema ferroviario brasileiro, del cual formaría parte el Ferrocarril Bioceánico (Valec 2016: xxxi).

Partiendo de la ciudad de Ilhéus en el litoral de Bahía, el FIOL se extiende unos 1.500 km hasta llegar a la intersección norte-sur, en el estado de Tocantins. Valec informó que 420 km de esta ruta estaban en construcción, mientras que cerca de 500 km solo contaban con diseño básico y licencia (Valec 2016).

De los más de 4.000 km de trazo para el Ferrocarril Bioceánico, también llamado Transcontinental, en poco más de la mitad pueden ya realizarse trabajos de movimiento de tierras. El orden de prioridad conecta la ciudad de Porto Velho, en Rondônia, con el FNS en Goiás, para acceder a las zonas de producción de carne de estos estados y al estado de Mato Grosso. Los extremos de la Carretera Interoceánica, es decir, desde Porto Velho a la frontera con Perú, en Acre, y el trayecto de Goiás a la costa del estado de Rio de Janeiro están en fase de planeamiento inicial, sin haberse avanzado en ellos de forma efectiva.

Consultada sobre la posibilidad de concluir todos estos tramos, Valec indicó que es solamente responsable del existente entre Campinorte y Vilhena (en el extremo sur de Rondônia). Los estudios para el tramo restante en Perú estarían ahora a cargo solo de China, reflejando el paso de la directriz de Valec a funciones

operativas del ferrocarril, para asumir una posición más estratégica en el análisis de la demanda y el riesgo de la implementación de nuevos ferrocarriles.

Esta posición, sin embargo, entra en conflicto con la información contenida en la presentación que tuvo lugar en el Senado de Brasil el 29 de junio de 2016 y también en la página de internet de la compañía⁶, que indica que todos los trazos son responsabilidad de Valec. La discrepancia sugiere la necesidad de cotejar la situación del Gobierno Federal y la de su estructura administrativa actual.

C. Inestabilidad institucional

Desde el 31 de agosto de 2016, Brasil tiene un nuevo jefe de Estado. Habiendo asumido efectivamente el cargo después de un período de gobierno interino de cuatro meses, recién ahora el presidente Michel Temer comienza a señalar cuáles son sus prioridades de inversión y política externa.

Así, por desgracia, no es posible prever lo que se decidirá y si se acelerará lo relacionado con la implementación del Ferrocarril Bioceánico. Una posible revisión de las prioridades de los proyectos de infraestructura brasileña puede afectar fuertemente la construcción de ferrocarriles, dado que no está totalmente descartado un giro completo en la política de cooperación Sur-Sur que el país ha emprendido en los últimos cuatro periodos presidenciales.

Solo a partir de los gestos institucionales, podrá observarse y diagnosticarse en los próximos meses las verdaderas prioridades del proyecto bioceánico del gobierno brasileño. Como punto positivo, se puede decir que el primero realizado por el nuevo presidente, al asumir el gobierno, fue realizar una visita a China con ocasión de la reunión del G20. Dicho tipo de gestos podrían reforzar la expectativa brasileña para mantener cálida la llama del proyecto hasta el próximo periodo presidencial, que se iniciará en el año 2019.

El nuevo presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski, que ha asumido el cargo a finales de julio, configura otro elemento que puede influenciar en la decisión y en la velocidad de la implementación o no del objeto de este ensayo.

Conclusiones

La integración de América del Sur es necesaria y deseada por todos los países del continente. El fortalecimiento de la cooperación continental y las formas de asociación son fundamentales para el crecimiento económico y el desarrollo social de sus doce naciones, que casi siempre mirarán más hacia los océanos que a su interior.

6 Ver: <<http://www.valec.gov.br/>>.

Además de los aspectos geopolíticos y económicos, la oportunidad de estrechar los lazos culturales y sociales, todavía tímidos entre los países del continente, debe enriquecer la identidad de cada nación y el repertorio de sus poblaciones. El propio intercambio cultural entre Brasil y Perú aún tiene mucho que desarrollar y posee el impulso para engendrar nuevos movimientos sociales y el enriquecimiento mutuo.

Dotadas de recursos naturales y humanos sin precedentes, las sociedades de América del Sur tienen un enorme potencial para la transformación y pueden mostrar al mundo un modelo de integración más sofisticado y sostenible que los implementados en otras regiones.

Esta oportunidad para establecer en el siglo XXI un proceso un poco tardío pero más consciente de articulación social, contando con las experiencias buenas y los fracasos de las naciones de Europa, Norteamérica y Asia, también trae consigo el reto de conformar la estructura de conexión física de las regiones y sus fronteras, sin perder el patrimonio natural de la humanidad que albergan.

Este desafío, u oportunidad, debe ocupar a las próximas generaciones de América del Sur, lo que en sí mismo ya es una forma de acercamiento e integración. Sin embargo, a pesar de que los países son los protagonistas del proceso, este no se producirá sin la atención de todos los actores interesados. Esto incluye a China y a las otras potencias mundiales. Así pues, uno de los primeros desafíos que los países deben enfrentar es poner los intereses continentales por sobre los de las partes, los mercados de consumidores y los inversionistas.

En los últimos quince años, el fortalecimiento de las democracias de América del Sur y la llegada al poder de gobiernos que han priorizado las relaciones planteadas entre países marca un nuevo nivel en términos geopolíticos. A diferencia de periodos anteriores, cuando Estados Unidos parecía atraer más atención de los gobernantes que sus propios vecinos, ahora los nuevos representantes del continente priorizan las visitas entre sí y dan importancia a la estructura de integración, lo que se refleja en la creación en 2008 de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), entidad que promueve la articulación de los consejos sectoriales dedicados a los temas de energía, defensa, salud, desarrollo social, infraestructura, el problema mundial de drogas, economía y finanzas, elecciones, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra el crimen organizado transaccional (Ministério das Relações Exteriores s. f.).

La Unasur es el resultado de la superación de la desconfianza entre los países sudamericanos, que antes preferían actuar individualmente en la realización de sus políticas de relaciones internacionales que maximizar sus roles y posiciones por medio de la articulación de intereses mediante un empalme de bisagra, que

es la prioridad actual. Este cambio de postura, especialmente en el tema de la defensa regional, ha atribuido al grupo de las naciones un protagonismo que antes no tenía y que debe garantizarse.

En este proceso, la oportunidad de construir un ferrocarril para conectar el continente de este a oeste, pasando por el corazón de los paisajes vírgenes que adornan Brasil y Perú es atractiva, pero realmente se debe considerar una evaluación ambiental estratégica, independientemente de los requerimientos de la fuente de financiación.

De parte del Estado brasileiro, este debe mantener su competencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental y social que condicionan la emisión de licencias para proyectos, obras y operación de elementos de infraestructura que cambiarán sustancialmente el paisaje. Estos estudios no solo deben ser realizados de acuerdo a como se superpongan incondicionalmente las variables económicas o geopolíticas que pueden tratar de influir en la definición de trazos, sino también a la capacidad de transporte modal que puede establecerse para la completa integración de América del Sur.

La experiencia en el sector ferroviario sugiere la necesidad de una máxima atención en el futuro. En el pasado, la velocidad de expansión de la red nacional de ferrocarriles, por ejemplo, fue casi tan intensa como la velocidad de deterioro de la mayoría de los que hoy ya no operan en el país. Establecidos por grupos privados, los diferentes ferrocarriles brasileños tienen tantas dimensiones que se convirtió en inviable lograr un sistema unificado. La falta de coordinación resultó en la eliminación de las estructuras establecidas para el comercio internacional de los productos que hoy en día ya no tienen capacidad para financiar el mantenimiento de los equipos.

Una vez determinada la factibilidad, el Ferrocarril Bioceánico puede ser de vital importancia para cambiar el actual escenario de integración y logística. La ruta conectará expresamente áreas del continente que están aisladas y que no tienen obras de infraestructura, como sistemas de saneamiento, salud, educación y fuentes de energía adecuadas, y tampoco una estructura de conservación de tierras indígenas y áreas naturales afectadas por la acelerada antropización del paisaje.

El acceso de Brasil al Pacífico puede cambiar la dinámica de la exportación de materias primas a Asia, al disminuir la importancia del Canal de Panamá, convirtiéndose en un corredor alternativo. Al mismo tiempo, la aceleración de las actividades relacionadas con su implementación complementa la iniciativa de China para establecer un nuevo canal de transporte en Centroamérica a través de Nicaragua, el cual enfrenta la resistencia de la sociedad local por sus impactos ambientales. Al aumentar el ritmo de construcción de un ferrocarril que facilita

el acceso a zonas productoras de proteínas y minerales, China podría dar una señal a Nicaragua, que puede perder la oportunidad de beneficiarse de un canal que serviría también un propósito logístico.

Para acompañar las negociaciones para la construcción de este ferrocarril, el movimiento social y ambiental de Perú y Brasil puede contribuir significativamente a superar el desafío del desarrollo sostenible que presenta el proyecto. La experiencia de la Carretera Interoceánica Sur, que en pocos años de operación llevó a impactos ambientales indeseables, tales como la degradación del río Madre de Dios y la promoción de mineros presuntamente originarios de Brasil, señala la complejidad y la gravedad de las reflexiones sobre las decisiones adoptadas sin adecuada supervisión de los planes de desarrollo sostenible y sin un monitoreo constante de la realidad de las zonas remotas del continente.

En estas áreas no es posible implementar obras de infraestructura sin consulta previa y sin consentimiento de los pueblos que habitan en ellas, en particular los indígenas y las poblaciones afroamericanas tradicionales. Estos grupos prioritarios deben involucrarse y participar en todas las etapas de toma de decisiones para que el resultado final cumpla con las expectativas locales, sirviendo no solo a los intereses económicos y los mercados.

Por lo tanto, la unión y el fortalecimiento de temas vinculados a la social y ambiental son sin duda condiciones fundamentales para que esta gran empresa, tan necesaria como arriesgada, pueda llevarse a cabo con el fin de contribuir a la integración deseada, sin que sea responsable de un desmantelamiento del patrimonio natural, cultural y social que nuestros países aún conservan.

Bibliografía

AGÊNCIA SENADO

2016 “Senadores querem acelerar construção da Ferrovia Transcontinental”. Agência Senado, 29 de junio. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/29/senadores-querem-acelerar-construcao-da-ferrovia-transcontinental>>.

AIKO OTTA, Lu

2015 “Estudo aponta que ferrovia ligando Brasil e Peru é inviável”. En: *Estádo-economia*, 9 de junio. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estudo-aponta-que-ferrovia-ligando-brasil-e-peru-e-inviavel,1703216>>.

AMCHAM BRASIL

2014 “BRICS já ficam com 21% do comércio externo do Brasil”, 14 de julio. Amcham Brasil. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.amcham.com.br/geral/noticias/brics-ja-ficam-com-21-da-parceria-comercial-externa-do-brasil-4000.html>>.

AMORA, Dimmi

2016 “Ferrovia Bioceânica, para ligar o Brasil ao Pacífico, é viável, indica estudo”. En: *Folha de S. Paulo*, 11 de julio. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1790571-ferrovia-bioceanica-para-ligar-o-brasil-ao-pacifico-e-viavel-indica-estudo.shtml>>.

ASSUNÇÃO, J.; C. CLARISSA y R. GANDOUR

2012 “Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies?” Documento de trabajo CPI. Río de Janeiro: Climate Policy Initiative.

BID

2000 “Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur”. Departamento de Integración y Programas Regionales-BID. Fecha de consulta: 25/7/2016. <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>.

BNDES

2000 “Estudio de integración y desarrollo nacional”. Río de Janeiro: BNDES.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA

2015 “Pauta de exportações. Pauta de exportação do Brasil para a China (2015)”. Conselho Empresarial Brasil-China. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/comercio-bilateral/pauta-de-exportacoes?y=2015>>.

CRECG

2016 “Apresentação do estudo básico de viabilidade da Ferrovia Transcontinental Brasil-Peru”. Presentado en audiencia pública, 29 de junio, Brasilia. Crecg.

EL COMERCIO

2016 “Bolivia recibe apoyo alemán para tren bioceánico sin Perú”. En: *El Comercio*, 6 de junio. Fecha de consulta: 25/7/2016. <http://elcomercio.pe/economia/negocios/bolivia-recibe-apoyo-aleman-tren-bioceanico-sin-peru-noticia-1907109?ref=flujo_tags_548158&ft=nota_1&e=imagen>.

FEARNSIDE, Philip M. y William F. LAURANCE

2002 “O futuro da Amazônia: os impactos do Programa Avança Brasil”. En: *Ciência Hoje*, mayo, pp. 61-65. Fecha de consulta: 25/7/2016. <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2002/Ofuturo%20da%20amazonia.pdf>.

FUNAI, FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO-MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

s. f. “Modalidades de terras indígenas”. Funai. Fecha de consulta 25/7/2016. <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>.

IIRSA

2003 “Transporte multimodal en Sudamérica. Hacia una articulación normativa de carácter regional. Informe final”. Santa Cruz de la Sierra: Fonplata-Iirsa. Fecha de consulta: 24/7/2016. <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/mud_transporte_multimodal_completo.pdf>.

CEBC, CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA

2016 “Pauta de exportação de Brasil a China (2015)”. Conselho Empresarial Brasil-China. Fecha de consulta: 23/9/2016. <<http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/comercio-bilateral/pauta-de-exportacoes?y=2015>>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

2015 “Visita oficial do primeiro-ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil. Documentos. Brasília, 19 de maio de 2015”. Ministério das Relações Exteriores. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/9687-visita-oficial-do-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-li-keqiang-ao-brasil-documentos-brasilia-19-de-maio-de-2015#decl-conj-port>>.

s. f. “União de Nações Sul-Americanas. Unasul. Unasur”. Ministério das Relações Exteriores. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL

2015 “Pontes unem o Brasil a outros países”. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 20 de enero. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2917-pontes-unem-o-brasil-a-outros-pa%C3%ADses.html>>.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL-AHIMOR, ADMINISTRAÇÃO DAS HIDROVIAS DA AMAZÔNIA ORIENTAL

s. f. “Hidrovia Tapajós-Teles Pires”. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/palestramicheltachy.pdf>>.

MPOG

s. f. “Sobre o PAC”. PAC. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

NASSER, Bianca

2000 “Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. En: *Revista do BNDES*, vol. 7, N° 14, pp. 145-178. Fecha de consulta: 25/7/2016. <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1406.pdf>.

OEI, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS

2000 “Reunião de Presidentes da América do Sul”, 31 de agosto-1 de setiembre. OEI. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.oei.es/oeivirt/cimeirao.htm>>.

PIL-MPOG

s. f.a “Programa de Investimentos em Logística”. MPOG. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://logisticabrasil.gov.br/>>.

s. f.b “Ferrovias”. MPOG. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://logisticabrasil.gov.br/ferrovias2>>.

RAISG, RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA

2016 “Amazonia en números: áreas protegidas y territorios indígenas”. Raisg. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<https://www3.socioambiental.org/raisg2015/>>.

SALSA, SOCIETY FOR THE ANTHROPOLOGY OF LOWLAND SOUTH AMERICA

2015 “Salsa Statement on the Twin Ocean Railroad”. Salsa, 2 de julio. <<http://www.salsa-tipiti.org/news/salsa-statement-on-the-twin-ocean-railroad-26-june-2015/>>.

SPDA, SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2015 *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos*. Lima: SPDA. <http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=981>.

VALEC

2016 “Ações e programas. Ferrovias Valec. EF-334. Ferrovia de integração oeste leste. Trecho Ilhéus/BA–Caetité/BA–Barreiras/BA–Figueirópolis/TO”. Ferrovias Valec. Fecha de consulta: 25/7/2016. <http://www.valec.gov.br/acoes_programas/FerroviaIntegracaoOesteLeste.php>.

VALOR ECONÔMICO

2016 “Desdobramento da Lava-Jato chega à Valec”. En: *Valor Econômico*, 1 de julio. Fecha de consulta: 25/7/2016. <<http://www.valor.com.br/politica/4620949/desdobramento-da-lava-jato-chega-valec>>.

El reto de prevenir el impacto ambiental de la ferrovía Perú-Brasil. Política, derecho e institucionalidad ambiental

Jorge Caillaux Z. y Manuel Ruiz M.*

La enorme Amazonía, que cubre más del 60% del territorio sudamericano, siempre ha planteado retos sobre cómo aprovecharla y cómo armonizar los esfuerzos de conservarla alineando el desarrollo de los países que la albergan. La historia de la Amazonía es tan misteriosa, controvertida y desgarradora como intrigante. En su ya célebre libro *1491: New Revelations About the Americas Before Columbus*, Charles C. Mann propone para antes del año 1491 una Amazonía muy diferente a la que uno se imagina: bastante más poblada, en un estado continuo de intervención por pobladores indígenas y funcionando como una suerte de gran despensa que usaban los pueblos y culturas antiguos para mantenerse y conservar sus alimentos (Mann 2006).

Igualmente, el inquietante documento *Amazonía sin mitos* (BID 1991) desvirtúa una serie de creencias sobre su naturaleza y permite comprender cómo en tiempos recientes la Amazonía comienza a entenderse y percibirse como lo que es: un gran ecosistema en el que converge una multiplicidad de grupos humanos de diferentes etnias y poblaciones con diferencias culturales e intereses diversos, los que la aprovechan de diferentes maneras, y que son desde pequeñas comunidades indígenas que subsisten armoniosamente con su entorno hasta ciudades insertadas en la floresta en constante crecimiento y proyectos de extracción de recursos naturales de múltiples dimensiones que explotan los recursos hidrocarbúricos, forestales, minerales y otros, pasando además por autoridades públicas que promueven proyectos de agricultura y la construcción de megainfraestructuras en pos del ansiado desarrollo.

La importancia global de la Amazonía se ha documentado extensamente. Junto con los océanos y las capas árticas y antárticas, es uno de los ecosistemas más importantes para regular el clima y mantener el equilibrio de la vida sobre el planeta Tierra. Se calcula que la Amazonía mantiene en sus bosques entre 90 y 140 mil millones de toneladas métricas de carbono, cuya liberación en una mínima

* Los autores agradecen a María Alejandra Bellota, Carol Mora y Pablo Peña por sus comentarios a este artículo.

proporción aceleraría el calentamiento global; es, además, el más importante *hotspot* de biodiversidad del planeta, con un aporte inconmensurable en términos de los servicios ambientales y ecosistémicos que presta. La Amazonía también alberga una de las más altas concentraciones de diversidad cultural, con más de 350 pueblos indígenas diferentes, sumando una población de casi tres millones de personas. Es un territorio que se extiende por 6,7 millones de km² – casi el doble del tamaño de la India– y descarga casi el 15% de aguas fluviales que van a los océanos (WWF s. f.).

Con la modernidad y la paulatina y desigual industrialización que han experimentado los países amazónicos en los últimos cincuenta años, la presión sobre la Amazonía se ha incrementado en forma sustantiva. Inicialmente, cada uno de los diez países amazónicos –con mayor o menor intensidad– buscó individualmente la mejor manera de impulsar en ella un proceso de explotación y colonización. El Brasil y sus vecinos amazónicos declaraban sin mucho entusiasmo la necesidad de convenir en visiones compartidas e integrar sus respectivas políticas públicas, esfuerzos que desde los años 1960 dieron lugar a negociaciones diplomáticas para coordinar y articular intereses, creándose ciertos mecanismos de cooperación e intercambio. Pero tal vez haya sido la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (1978) (hoy Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA) el más claro ejemplo de este esfuerzo por reconocer al menos en acuerdos regionales la necesidad de compartir una visión y preocupaciones sobre el futuro de la Amazonía.

Si bien no es materia de este breve ensayo, vale la pena destacar que hasta la década de 1980, y principalmente por la postura aislacionista del Brasil respecto de sus países vecinos,

[...] primaron dos principios en la política exterior brasileña: el de la autonomía –en virtud del cual Brasil buscaba ampliar sus márgenes de maniobra en su política exterior, prueba de lo cual fue su pertenencia y activo liderazgo en el G77– y el de la alianza no escrita con los EE. UU. –por el cual se encargaría de comandar el subcontinente sudamericano con el beneplácito de la gran potencia–. Hasta ese momento, las relaciones del Brasil con los países sudamericanos en general se caracterizaron por la indiferencia y hasta la desconfianza, motivada en parte por su tamaño, las diferencias históricas, culturales e idiomáticas, y por una cierta visión aislacionista de la potencia sudamericana. (Novak y Namihás 2012: 102-103)

No obstante, las relaciones se dinamizan en la década de 1990 y durante lo que va del milenio, suscribiéndose varios acuerdos y declaraciones, incluyendo el Plan de Acción de Lima (1999) y el Plan de Trabajo de Brasilia (2003), que cubren la cooperación bilateral en varios sectores, como el de construcción

de infraestructura para la conexión vial y el “Acuerdo de cooperación para la conservación y uso sostenible de la flora y fauna silvestres de los territorios amazónicos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil” (2003)¹, entre otros.

Sin embargo, en el momento actual, es de considerar que las relaciones de cooperación entre el Perú y el Brasil cambiarían sustancialmente si el proyecto de la ferrovía que comentamos aquí prosperara, con el ingrediente que ofrece la participación de China. En nuestro concepto, además, ello obligaría a una revisión de los acuerdos vigentes, en función de los objetivos comerciales y de intercambio que la obra representaría.

En este contexto, el anuncio en mayo de 2015 de los presidentes del Perú, China y el Brasil de haber suscrito un acuerdo para construir una línea ferroviaria transamazónica entre el océano Pacífico y el océano Atlántico, aunque pasó un tanto desapercibido, es posiblemente la más importante expresión política en materia de integración bilateral (Brasil-Perú) de las últimas décadas, después de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), que abarca a varios países amazónicos más.

El contexto: uniendo la costa del Atlántico con el océano Pacífico

El sueño de unir los océanos Pacífico y Atlántico no es reciente. El creciente tráfico comercial global desde el siglo XIX en adelante y los intereses comerciales de las grandes potencias industrializadas, especialmente Estados Unidos y los países europeos, dio lugar a la apertura del Canal de Panamá en 1914 (gráfico 1). Sin embargo, y curiosamente, fue un ferrocarril el que en un primer momento unió los 75 km que separan la costa pacífica y el Caribe (dando acceso al Atlántico), lo que antecedió a la construcción del canal. Desde entonces, la ruta marítima entre el este y el oeste del planeta se redujo en distancias, tiempos y

¹ Suscrito en Lima el 25 de agosto de 2003 y en vigor desde el 3 de mayo de 2006. Novak y Namihas destacan al respecto que “mediante este tratado las partes reiteran su compromiso de cooperar en materia de conservación de flora y fauna silvestre y sus ecosistemas para impulsar la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Art. I); se comprometieron a planificar, implementar y monitorear programas de manejo, conservación y uso sostenible de flora y fauna silvestre amazónica (Art. II); implementar medidas de mayor control y fiscalización de ilícitos ambientales que atenten contra la conservación (Art. III); fomentar los programas conjuntos de investigación y desarrollo, y el intercambio de información; y promover la capacitación sobre actividades ilegales como la biopiratería (Art. V). Es importante también mencionar que las partes manifiestan su voluntad de iniciar un proceso de cooperación para crear y mantener áreas naturales adyacentes a la frontera común” (Art. VIII) (véase el acuerdo en el Archivo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Novak y Namihas 2012: 128).

costos. Así, el tráfico comercial en términos de tonelaje se incrementó en más de 500% solamente a principios del siglo XX. En la actualidad, con la ampliación del canal se espera un tráfico comercial de 600 millones de toneladas de mercancías anuales. Este canal recibe más del 5% del tráfico comercial global (Cepal 2014)².

Gráfico 1. Trazo del Canal de Panamá



Fuente: BBC (s. f.).

Sin embargo, con el crecimiento del comercio internacional, han surgido nuevas iniciativas para continuar abaratando costos y competir con los servicios del Canal de Panamá. Una iniciativa chino-nicaragüense, cuya propuesta se remonta a la época de la colonia española, ya está en marcha desde que en junio de 2013 se otorgó la concesión de su construcción a la empresa china Hong Kong Nicaragua Canal Development, más conocida por sus siglas: HKND. Esta empresa ya ha avanzado con los estudios para construir un nuevo canal interoceánico en Nicaragua con una extensión de 278 km, canal que uniría el puerto de Brito en el océano Pacífico con el puerto de Punta Águila en el mar Caribe y gran parte del cual se recorrería navegando por el lago Nicaragua (gráfico 2). El gran canal de Nicaragua supondría una inversión de 50 mil millones de dólares, tomaría cinco años en su construcción y duplicaría la capacidad de manejo de carga del canal de su vecino del sur. Se debe señalar, no obstante, que hay una enorme oposición a este proyecto por una multiplicidad de actores (de todo el mundo y dentro de la propia Nicaragua) debido a los impactos ambientales y sociales que podría acarrear.

² Ver también Muñoz (2016).

Gráfico 2. Trazo propuesto del Canal de Nicaragua



Fuente: Lakhani (2014).

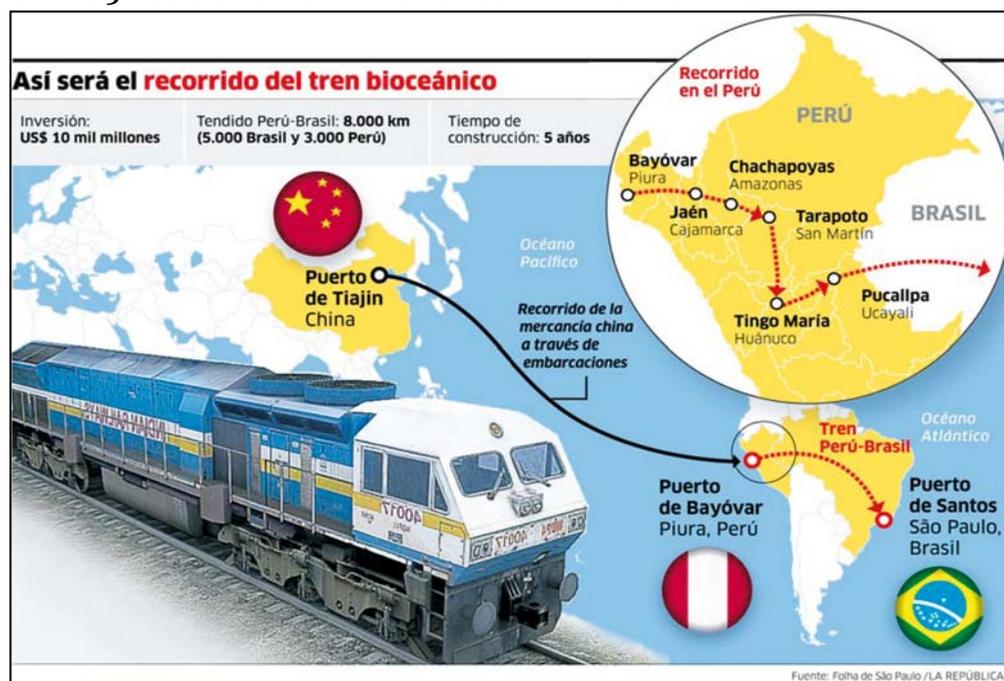
Además de estas iniciativas que podríamos llamar “globales”, en las décadas de 1980 y 1990, empezaron a surgir ideas para unir la costa atlántica del Brasil con la costa pacífica, concretamente del Perú. Las carreteras interoceánicas sur y norte fueron concebidas para facilitar la integración y el tráfico comercial entre ambos países y, especialmente, del Brasil con Asia y China, conforme ha ido aumentando la importancia de este último país como demandante de productos y *commodities*. Ninguno de estos dos propósitos se ha logrado y, más bien, han tenido efectos no relacionados con ellos, dado que estas vías terrestres han dado lugar a impactos muy importantes sobre ecosistemas frágiles y poblaciones indígenas de la Amazonía³.

3 Survival International, una de las organizaciones internacionales más importantes dedicada a la defensa de los pueblos indígenas, ha llamado poderosamente la atención sobre esta pretendida afectación, denominada “mortal”, de espacios vitales de los pueblos indígenas amazónicos (ver: <<http://www.survival.es/>>).

Por otro lado, la idea de una ferrovía que una las costas del Brasil y el Perú no es reciente. En este volumen, el artículo de Sebastien Adins menciona varios proyectos de ferrocarriles hacia la selva en el Perú del siglo XIX y específicamente el propuesto en 1843, que debía llegar hasta Iquitos para seguir hasta el Atlántico por vía fluvial.

En 2009, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) hacía referencia a cinco diferentes iniciativas para unir las fronteras del Brasil y el Perú por vía férrea. Una de ellas, al parecer la que ha recibido mayor atención, implica unir el puerto de Bayóvar con el de Santos (São Paulo), pasando por Pucallpa y Cruzeiro do Sul (Acre) (gráfico 3). Estas propuestas han recibido diferentes denominaciones: ferrocarril bioceánico (concepto preferido en el Brasil), ferrocarril transamazónico, Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú (Fetab), apuntando todas a un mismo objetivo: unir la costa del Atlántico del Brasil con la costa del Pacífico del Perú.

Gráfico 3. Posible trazo o ruta del ferrocarril transamazónico



Fuente: *La República* (2015).

A estas iniciativas y propuestas se suman otras, incluyendo un trazo de ferrocarril que pasaría por Bolivia y podría complementarse con fondos de la Unión Europea. En este caso, la costa pacífica sería alcanzada en el puerto de Ilo (Moquegua), al sur del Perú.

El marco jurídico e institucional ambiental aplicable al ferrocarril en el Perú: una aproximación general

Una primera consideración sobre el marco legal e institucional aplicable a un proyecto de inversión ferroviario que conecte el océano Pacífico con el Atlántico es si el Perú cuenta o no con un plan nacional de infraestructura y cuál es, en ese marco, la visión de futuro de la infraestructura vial y ferroviaria alineada a objetivos de desarrollo sostenible que resuelva los acuciantes problemas de la pobreza. Desde este punto de partida, sería más fácil analizar tanto la propuesta de un ferrocarril bioceánico, como las políticas públicas existentes y las nuevas políticas y planes que deberían aprobarse para tal fin, pues para el Perú el proyecto debe ser también una oportunidad para resolver problemas de conectividad e intercambio de productos y servicios entre la costa y la selva, tomándose todas las provisiones para conservar y respetar la capacidad de funcionamiento de ecosistemas⁴ complejos y de gran valor patrimonial. Esto último nos debe llevar a ampliar nuestra concepción de “infraestructura”, normalmente entendida solamente como aquello construido por el hombre, es decir, instalaciones materiales que requieren de inversiones en obras públicas, como aeropuertos, puentes, carreteras, vías férreas, centrales de energía, sistemas de interconexión y comunicación en general, plantas de saneamiento y plantas de tratamiento de residuos, entre otras.

Aquí nos referimos especialmente a la necesidad de incorporar, por un lado, en el concepto de infraestructura, su evaluación y la visión del crecimiento económico y, por otro, en el análisis de las necesidades de inversión en ella, al hecho de tomar en cuenta precisamente aquella otra infraestructura, la natural, que, si bien ya existe, es por naturaleza frágil y dinámica y podría perder valor y funcionalidad si las obras públicas no observan las normas de prevención ambiental. La infraestructura natural –o infraestructura verde– es la base material donde se apoyan los recursos naturales renovables y de ella dependen los emprendimientos de miles de empresarios y empresas, así como las economías locales de cientos de poblaciones rurales y el abastecimiento de alimentación y agua de las ciudades. Esa infraestructura natural está constituida por distintos ecosistemas que prestan valiosos servicios para la subsistencia, salud y alimentación de las poblaciones, lo mismo que para la industria y, por ende, la economía de cualquier país.

4 Un ecosistema, según la Ley N° 30215, “Ley de retribución de servicios ecosistémicos”, publicada el 29 de junio de 2014, es el sistema natural de organismos vivos que interactúan entre sí y con su entorno físico como una unidad ecológica. Los ecosistemas son la fuente de los servicios ecosistémicos. También es considerado como ecosistema generador de dichos servicios aquel recuperado o establecido por intervención humana.

A la fecha, en el Perú no existe un plan nacional de inversiones en infraestructura y, por tanto, las obras de infraestructura vial y ferroviaria dependen de los planes que apruebe y fomenta el MTC. Si revisamos la información oficial, el enfoque del Estado peruano ha sido el de invertir en carreteras, puentes, puertos, etc., pero no en vías férreas, conforme puede verse en los planes y sistemas de gestión que impulsa ProVías Nacional, la entidad que ejecuta y promueve tales obras de infraestructura⁵.

El MTC cuenta con un Plan de Desarrollo Vial diseñado para integrar los centros poblados con las zonas de producción y turísticas más importantes del país. La idea es incorporar extensas regiones productoras y con altos niveles de riqueza no aprovechada a los centros urbanos de intercambio y conectarlas con los principales puertos marítimos y fluviales. El plan considera la priorización de desarrollo de tres circuitos viales básicos, los cuales están conformados por tramos importantes de las carreteras Panamericana en la costa, longitudinal de la sierra, Marginal de la Selva y las de penetración.

Es evidente que en la política y los planes viales del MTC la construcción de ferrovías no ha sido considerada. Recién este año 2016, la nueva administración del presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski se ha propuesto priorizar un tren de cercanías para resolver los problemas viales que la ciudad de Lima enfrenta con sus más de diez millones de habitantes, asegurando una conexión más eficiente con los valles y ciudades del norte y del sur de la capital. Así, el denominado tren de cercanías permitiría conectar velozmente la ruta entre las ciudades costeras de Huacho, Lima e Ica.

No obstante, y aunque la voluntad política del Perú de participar en un proyecto bioceánico se ha descartado en la primera visita a China del presidente Kuczynski, es evidente que la iniciativa probablemente vuelva a actualizarse, sea por la vía diplomática, sea por presión de grupos económicos nacionales y extranjeros, por lo que resulta pertinente iniciar el análisis de las consideraciones ambientales que podría involucrar un proyecto ferroviario que atraviese los Andes y la Amazonía peruana hacia el Brasil.

En este aspecto, resulta importante destacar las propuestas e iniciativas que la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) ha presentado a los distintos gobiernos del Perú, especialmente el recientemente publicado Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025 (AFIN 2015, 2016). AFIN calcula que existe una brecha de infraestructura de mediano y largo plazo que asciende a 159.549 millones de dólares; y es evidente que en el análisis no considera el valor de lo que

5 ProVías es un proyecto especial del MTC, creado mediante el Decreto Supremo N° 033-2002-MTC del 12 de julio de 2002; cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera y está encargado de la ejecución de proyectos de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional.

acá hemos llamado infraestructura natural. No obstante, es claro que esta otra infraestructura debe ser parte de una evaluación por parte del Estado en cuanto a su valor presente y futuro para mantener su capacidad de funcionamiento, por ejemplo, la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros servicios que la Ley N° 30215, “Ley de retribución de servicios ecosistémicos”, antes mencionada, considera como parte del Patrimonio de la Nación.

Sería muy positivo para el país que importantes instituciones privadas empresariales, como AFIN, que tienen gran capacidad de influencia en la formación de políticas públicas, incluyan en el análisis de las relaciones entre desarrollo, crecimiento económico e inversiones a esta otra infraestructura, para que la economía la incorpore en el sistema de precios y no la deje a un lado como una externalidad. Lo expuesto busca subrayar el hecho de que el Perú, para conservar su patrimonio natural y cultural, no puede depender exclusivamente de la eficiencia y eficacia de los estudios de impacto ambiental (EIA) como único instrumento legal para gestionar y prevenir los impactos ambientales negativos de grandes obras e inversiones, como el ferrocarril bioceánico. Es necesario invertir en mantener y mejorar la infraestructura verde, que garantiza la provisión de servicios ecosistémicos y el funcionamiento de cualquier economía saludable y con proyección de futuro.

Volviendo al ferrocarril bioceánico, y aunque es prematuro identificar la figura jurídica bajo la cual contractualmente se llevaría adelante esta obra, las concesiones y las asociaciones público-privadas (APP) aparecen como una opción a considerar. En ambos casos la labor de ProInversión es muy importante, por lo que en la eventualidad de aprobarse una ferrovía bioceánica sería recomendable evaluar y revisar sus competencias y su capacidad para decidir las condiciones del contrato respectivo.

Contratos de concesión y APP

El contrato de concesión es uno celebrado entre una empresa concesionaria constituida con el propósito de construir y operar un proyecto y la entidad pública concedente. La importancia de este contrato radica en que asegura la obtención de los fondos del proyecto en el largo plazo y asigna los riesgos del mismo entre el concesionario y el concedente. También establece las obligaciones constructivas y operativas que determinan las inversiones y gastos del concesionario a lo largo de la vida del proyecto.

Este contrato es adjudicado competitivamente bajo procedimientos especiales establecidos legalmente (mediante el Decreto Supremo N° 059-96-PCM) y hace al concesionario responsable de la inversión, financiamiento, operación y mantenimiento del proyecto, debiendo ser construido y operado en base a los requerimientos y especificaciones establecidos por el concedente.

Por ello, dos entidades tienen un rol muy importante en el proceso de concesión de una vía como el ferrocarril bioceánico: la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), vinculada al sector Economía y Finanzas, y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). ProInversión tiene por objetivo promover la inversión no dependiente del Estado peruano y a cargo de agentes bajo régimen privado, con el fin de impulsar la competitividad del Perú y su desarrollo sostenible. Su primer lineamiento es promover las inversiones, en especial las descentralizadas. Ositran es el responsable de supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión.

Se debe tener en cuenta que ProInversión promueve la incorporación de inversión privada, en primer lugar, en servicios públicos y obras públicas de infraestructura; en segundo lugar, en activos, proyectos y empresas del Estado y demás actividades estatales, en base a iniciativas públicas y privadas de competencia nacional. Por otra parte ProInversión apoya a los entes públicos responsables, a su solicitud, a quienes brinda soporte de asistencia técnica especializada.

Las APP, según ProInversión, son una alternativa a la obra realizada con una entidad pública, en la medida que permiten que participe la inversión privada en proyectos de infraestructura pública y/o en sus servicios derivados, uniendo la fase constructiva con la de operación y mantenimiento o involucrando solo la operación y mantenimiento de infraestructura existente. En cualquier caso, una APP debe precisar, a través de obligaciones contractuales, las características y calidad de la construcción y las de los servicios derivados de la infraestructura, establecidos de manera específica en el contrato durante toda su vigencia.

Bajo este esquema, el sector privado puede aportar su experiencia, conocimientos, equipos y tecnología en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública. Por su parte, el Estado mantiene derechos de propiedad sobre la infraestructura implicada, incluyendo la nueva que construya el inversionista privado, que revierte al Estado al término de la vigencia del contrato.

Ver: <<http://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=1&jer=7140&sec=42>>.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Perú (SEIA)

Si bien desde 1990 la legislación peruana incorpora los EIA como un instrumento de gestión ambiental clave en la aprobación de los proyectos de inversión con un enfoque de autoridades sectoriales o ministeriales responsables de su aprobación, desde que en 2001 se promulga la “Ley del sistema de evaluación de impacto ambiental” y su postergada reglamentación en 2009⁶ se acelera la

6 El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 se promulgó mediante el Decreto Legislativo N° 613 y fue modificado mediante el Decreto Legislativo N° 757 de 1991; la Ley N° 27446 del SEIA, de fecha 23 de abril de 2001, se reglamentó mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-Minam ocho años después, el 25 de setiembre de 2009.

adopción de reglas y procedimientos uniformes en base a las distintas categorías de EIA. El Ministerio del Ambiente (Minam) asume entonces el rol integrador y normativo y en 2012 logra que se apruebe la Ley N° 29968 que crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) como un organismo técnico especializado adscrito al propio ministerio. Con el Senace, el sector ambiente se convierte en actor determinante en el proceso del SEIA porque asume la revisión y aprobación de los EIA-d (estudios de impacto ambiental detallados) que corresponden a los proyectos de inversión de alcance nacional y multirregional y también el compromiso de implementar una ventanilla única para su aprobación.

En la medida en que las competencias para la evaluación de estos estudios han sido transferidas del sector Transportes⁷ al Senace, esta entidad actuaría como ventanilla única, coordinando la emisión de autorizaciones y otras opiniones y títulos habilitantes en el marco del nuevo mecanismo de certificación ambiental global IntegrAmbiente⁸, que permite que la evaluación de un EIA-d la conduzca esta autoridad, entregando hasta catorce de estos títulos habilitantes u opiniones de diversas autoridades⁹.

El proyecto de un ferrocarril bioceánico requerirá sin duda de la elaboración y aprobación de un EIA-d, que es el instrumento apropiado para proyectos de gran

7 Fue mediante la Resolución Ministerial N° 160-2016-Minam que se concretó la transferencia de funciones del subsector Transportes del MTC al Senace. Los proyectos de ese sector que han sido transferidos para su evaluación son aquellos que requieren un EIA-d y están en el anexo 2 del Decreto Supremo N° 019-2009-Minam.

8 Aprobado por la Ley N° 30327 y por el reglamento de su título II, mediante el Decreto Supremo N° 005-2016-Minam.

9 La ventanilla única del Senace otorga los títulos habilitantes y opiniones relacionadas, incluyendo los actos administrativos de otorgamiento de los siguientes derechos vinculados que se integran al estudio ambiental, según corresponda la naturaleza del proyecto de inversión: a) acreditación de disponibilidad hídrica, con la que se cumple la aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico para la obtención de la licencia de uso de agua; b) autorización para la ejecución de obras de aprovechamiento hídrico; c) autorización para ocupar, utilizar o desviar los cauces, riberas, fajas marginales o embalses de aguas; d) autorización de uso de agua para ejecutar estudios, obras o lavados de suelos; e) autorización para el vertimiento de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas; f) autorización para el reúso de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas; g) autorización de desbosque; h) autorización sanitaria del sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas con infiltración en el terreno; i) opinión técnica favorable del sistema de tratamiento y disposición sanitaria de aguas residuales domésticas y municipales, para vertimiento y reúso; j) opinión técnica favorable para el otorgamiento de autorización de vertimiento y/o reúso de aguas residuales industriales tratadas: vertimiento, reúso, vertimiento cero o recirculación; k) estudio de riesgo; l) plan de contingencia; m) opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de materiales de acarreo en cauces naturales de agua; y n) derecho de uso de área acuática.

envergadura e impacto¹⁰. No obstante, la calificación del proyecto requiere de un procedimiento de evaluación ambiental preliminar (EVAP)¹¹, que se presenta al Senace para determinar hasta tres cuestiones: a) la categoría que le corresponde al proyecto; b) los términos de referencia (TdR)¹² específicos en tanto el sector Transportes no tiene TdR comunes aprobados y además este proyecto por su magnitud seguramente no calzaría con TdR comunes. Así, tendría que elaborarse TdR específicos, oportunidad que permitiría al Senace comprometer a la empresa a tener en cuenta varios temas importantes; y c) la definición de las autorizaciones de investigación para la línea de base, que tramita el Senace directamente con el Sernanp (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado), el Serfor (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre) y Produce (Ministerio de la Producción; fauna hidrobiológica), a solicitud del administrado. Durante la elaboración del EIA se aplicaría la llamada supervisión de línea de base, es decir, el Senace acompañaría al titular del proyecto para dar sus recomendaciones y asegurar que las líneas de base se definan de la mejor manera¹³.

No obstante, considerando la extensión de la vía ferroviaria planteada y el hecho de que cruzaría varias jurisdicciones regionales y ecosistemas particulares, entre otros ámbitos y espacios geográficos y socioculturales, sería conveniente que con la antelación debida el Minam a través del Senace y conjuntamente con el sector Transportes tomen la iniciativa de realizar una evaluación ambiental estratégica (EAE), herramienta de gestión que agrega valor a las propuestas de políticas públicas, planes y programas y que sería necesario adoptar para abordar de manera integral desde el Estado la iniciativa de una megainfraestructura como la que nos ocupa¹⁴.

10 Se trataría de un EIA-d de categoría III, que se refiere a aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativamente o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.

11 El Senace aprueba la clasificación de los proyectos de inversión mediante la EVAP, haciendo uso de los criterios de protección ambiental detallados en el anexo V del reglamento de la Ley N° 27746, del SEIA (ver el artículo 15 del Decreto Supremo N° 005-2016-Minam).

12 Los TdR son muy importantes en un EIA porque, por un lado, incluyen la propuesta de su contenido y alcances y precisan lineamientos e instrucciones para encargarlo a la empresa especializada; y, por otro lado, incorporan la línea de base, la descripción del proyecto, la estrategia de manejo o plan ambiental, el plan de participación ciudadana y la valorización del impacto ambiental estimado, entre otros aspectos.

13 Ver los artículos 36 a 40 del Decreto Supremo N° 005-2016-Minam, reglamento de la certificación ambiental global denominada "IntegrAmbiente".

14 La EAE es una herramienta de gestión ambiental preventiva que tiene por objeto que se incorporen los componentes ambientales al definirse políticas públicas o programas y planes de desarrollo e inversión con un enfoque de sostenibilidad. Lo interesante de una EAE es su carácter esencialmente participativo y consultivo, que involucra al sector público con el privado y con grupos de interés de la sociedad civil.

Es más, dependiendo del grado de impacto del proyecto –que podría variar a lo largo del trazo–, el proceso de evaluación tendría que concebirse como un solo gran EIA-d por el principio de indivisibilidad del proyecto. Creemos que el EIA, en un análisis territorial y jurisdiccional mayor, debería prepararse y autorizarse en función de las particularidades de la geografía, ecosistemas y legislaciones del Perú y del Brasil, lo que desde ya significa un reto y obliga seguramente a un trabajo de cooperación e intercambio entre ambas naciones. Considerando que el ecosistema amazónico tiene las mismas particularidades en los dos lados de la frontera, no tendría sentido –aunque la legislación aplicable hoy vigente no sea la misma– que se usaran estándares distintos en el Perú y el Brasil. En la práctica, lo ideal sería armonizar las especificaciones técnicas que ambas naciones podrían convenir previamente.

Al mismo tiempo, se deberá reforzar las capacidades técnicas y el presupuesto del Senace, habida cuenta de la dimensión de la obra, la que sin duda requeriría de un equipo *ad hoc* especializado y multidisciplinario que trabaje a tiempo completo en el proyecto y en estrecha coordinación con las autoridades del Brasil.

Por la naturaleza del proyecto y por su larga extensión cruzando la Amazonía peruana y brasilera, es evidente que –a través del Senace– participará el Serfor¹⁵ para autorizar el desboque y otros impactos que indefectiblemente deberán ocurrir. Adicionalmente –siempre a través del Senace como ventanilla única–, el Sernanp seguramente habrá de emitir opinión en tanto el trazo afecte áreas protegidas o sus zonas de influencia¹⁶.

En el caso de las áreas naturales protegidas (ANP), según Isabel Calle Valladares (2012: 36 y ss.), se recomienda mejorar la regulación de los EIA en general en tres aspectos. En primer lugar, debe existir transparencia y claridad sobre las áreas y zonas donde está legalmente prohibido el desarrollo de actividades y por lo tanto no es posible siquiera iniciar un EIA porque la actividad se encuentra prohibida. Este es el caso de las áreas protegidas calificadas como de uso indirecto (como los parques nacionales y santuarios nacionales) y el de las zonas reservadas mientras estén en proceso de categorización. Asimismo, es el caso de las zonas definidas como de uso silvestre o protección estricta, en el marco de los planes maestros de las ANP. Para acreditar que un proyecto al interior de un ANP no cae dentro de estas áreas y zonas, se recomienda incluir como requisito de admisibilidad de la solicitud ante la autoridad competente que el proponente adjunte una constancia

15 Ley N° 29763, artículo 36, y Decreto Supremo N° 018-2015-Minagri, artículos 121-128.

16 Ley N° 26834, artículo 28: las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las ANP del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe) y las áreas de conservación regional se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y solo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones de este artículo. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del Sinanpe.

expedida por el Sernanp de que su proyecto no se superpone con el tipo de áreas o zonas mencionadas. En segundo lugar, se requiere que la autoridad competente incluya al Sernanp en la definición de los TdR de los EIA para cada proyecto específico. Finalmente, debe corresponder al Sernanp la emisión de una opinión técnica previa vinculante para la aprobación del EIA.

El proyecto de ferrocarril transamazónico es de gran escala y sería una propuesta del Gobierno Nacional. En este sentido, los gobiernos regionales por cuyo territorio pase el trazo del ferrocarril tendrían competencias al respecto. En efecto, el artículo 18 de la ley del SEIA y el artículo 8 de su reglamento establecen que las autoridades competentes en el marco del SEIA son las autoridades sectoriales nacionales, regionales y locales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental. A pesar de eso, las aprobaciones de la mayoría de los proyectos de gran medida son efectuadas por las autoridades del ámbito nacional y los gobiernos regionales no son integrados en los procesos de toma de decisiones en esta materia, que si bien es cierto son competencia nacional, influyen en sus jurisdicciones. La “Ley orgánica de gobiernos regionales” ha establecido que las funciones de evaluación y aprobación de los EIA de determinados proyectos de inversión en materia de electricidad, hidrocarburos y minería sean transferidos a los gobiernos regionales.

Lo que plantea Calle Valladares es delegar a los gobiernos regionales competencias para formular opinión técnica, previa a la certificación ambiental, acerca de proyectos ubicados en su región y que requieran la aprobación de un EIA-d, sobre todo si el proyecto puede generar desplazamientos de comunidades o cambios de uso del suelo. Para que esto se lleve a cabo de forma eficiente, resulta necesario que el Gobierno Nacional implemente programas de fortalecimiento de capacidades para que los gobiernos regionales puedan ejercer tales competencias de forma idónea.

En suma, es evidente que el ferrocarril transamazónico, de llevarse a cabo, representa un megaproyecto tan significativo como en su momento fuera el Canal de Panamá y actualmente viene siendo el de Nicaragua, todos ellos enormes obras de infraestructura cuya realización representa un reto mayor para la gestión pública, los inversionistas privados participantes, la ciudadanía y los pueblos involucrados; y también es un desafío el cumplimiento por parte del Estado de sus compromisos constitucionales e internacionales respecto de la conservación de la biodiversidad, la integridad de los bosques –incluyendo la flora y fauna silvestre–, la afectación de los derechos de propiedad de particulares, la integridad territorial, y los derechos y la identidad cultural de los pueblos indígenas, todo ello en el marco de una evaluación de la rentabilidad económica y social. Muy probablemente el Congreso de la República deberá aprobar la legislación *ad hoc* y validar los contratos de concesión que seguramente

habrán de suscribirse, incluyendo la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el sector Transportes, respecto de los contratos viales y los acuerdos de cooperación respectivos con China y el Brasil.

La consulta previa con los pueblos indígenas

Cualquiera que fuera la alternativa de trazo que se apruebe para construir el ferrocarril transamazónico, sería muy probable que se afecten derechos sobre tierras y territorios de pueblos indígenas. Desde que se adoptó el Convenio N° 169 de la OIT, “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” (1989), el movimiento indígena nacional e internacional ha logrado que se reivindique sus derechos, especialmente sobre sus tierras y territorios. En efecto, organizaciones como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), la Confederación de Nacionalidad Amazónicas del Perú (Conap) y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y sus Afluentes (Fenamad), entre otras, han sido especialmente activas en la búsqueda del reconocimiento a sus derechos. Posteriormente, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2004) confirmaron y complementaron normas aplicables para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, especialmente los vinculados a sus tierras y territorios y a la conservación de la biodiversidad.

La promulgación de la Ley N° 29785, denominada “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios”¹⁷, marcó un hito en cuanto al reconocimiento específico del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados con relación a proyectos, medidas legislativas o administrativas y actividades que afecten directamente sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Esta ley se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por el Estado y vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde 1995. El derecho que establece tiene rango constitucional por así haberlo determinado nuestro Tribunal Constitucional mediante una sentencia del año 2009¹⁸.

También corresponde efectuar la consulta previa respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente los derechos mencionados. La consulta previa debe ser implementada de forma obligatoria por el Ministerio de Cultura; se trata de un proceso independiente del EIA, que es conducido por el Viceministerio de Interculturalidad y requiere de una voluntad

17 La Ley N° 29785 se promulgó el 7 de septiembre de 2011 y establece un procedimiento de siete etapas para que el derecho que enuncia sea implementado por las entidades del Estado (ver: “Decimonoveno informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República. Enero-diciembre 2015” (Defensoría del Pueblo 2016).

18 Tribunal Constitucional, Sentencia N° 022-2009-PI/TC.

decidida a perseverar en el diálogo y la participación ciudadana. Esto debe ser así porque la sensibilidad de los pueblos indígenas contrasta con la falta de experiencia y el manejo inadecuado de las autoridades estatales –normalmente presionadas por ejecutar o autorizar obras en el más breve plazo–, lo cual es fuente de conflictos sociales que pueden poner en peligro no solamente un proyecto específico sino oportunidades de desarrollo para el país que se basen en el respeto a los pueblos indígenas y al Estado de derecho. Según la Defensoría del Pueblo:

[...] a pesar de lo avanzado y aprendido [en materia de consulta previa], afrontamos otros desafíos, como la débil comprensión de la diversidad cultural, la escasa preparación de los actores para el diálogo, el limitado conocimiento de algunos funcionarios estatales sobre los derechos de los pueblos indígenas y la falta de adecuación cultural de las políticas y de la misma gestión pública. (Defensoría del Pueblo 2016: 129)

La finalidad de la consulta previa es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios mediante un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos. El acuerdo entre el Estado y dichos pueblos, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. Pero en caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y también los derechos a la vida, la integridad y el pleno desarrollo. Cabe indicar que la ley de consulta previa no deroga o modifica las normas sobre el derecho a la participación ciudadana (SPDA *et al.* 2014).

Según la Defensoría del Pueblo, la consulta previa “ha contribuido al adecuado manejo de la conflictividad social y a la construcción de prácticas democráticas deliberativas, pero, sobre todo, al reconocimiento de la ciudadanía indígena y, con ello, al fortalecimiento de nuestro sistema democrático” (Defensoría del Pueblo 2016: 129).

En los apenas cuatro años de aplicación de la ley de consulta previa, varias lecciones han surgido a partir de tal experiencia, pero probablemente la más importante tiene relación, una vez que se llega a un acuerdo vinculante, con la necesidad de que el Estado y los pueblos indígenas cumplan con los acuerdos. La enorme desconfianza histórica acumulada en las relaciones de los indígenas con el Estado “genera desconfianza en los pueblos consultados, afecta el concepto de buena fe en el proceso y deteriora la buena voluntad de las partes para futuros procesos” (Defensoría del Pueblo 2016: 33). Este es precisamente el gran reto del proyecto del ferrocarril bioceánico en la eventualidad de que China, el Perú y el Brasil acuerden llevarlo a cabo en el futuro. Un análisis de la complejidad de una consulta previa sobre la materia, de los riesgos asociados y de los grupos

de interés involucrados –especialmente aquellos que intervienen para satisfacer sus propias ambiciones políticas y utilizan la causa ambiental e indígena como bandera– requiere de un espacio mayor al de este breve trabajo. No obstante, el instrumento legal e institucional existe y puede ser muy apropiado para prevenir conflictos y lograr consensos de beneficio múltiple.

Considerando que una infraestructura ferroviaria de la dimensión descrita seguramente requerirá de la aprobación de leyes especiales, vale la pena recordar que la consulta previa a los pueblos indígenas se extiende también al ámbito legislativo. A este respecto, la implementación de consultas sobre las medidas legislativas no está en la agenda del Poder Legislativo, pese a existir un predictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, con participación e impulso de diversas organizaciones indígenas.

Conforme a lo señalado, el ejercicio de la ciudadanía indígena poco a poco va incorporándose a la cultura jurídica nacional, pero no será posible si, como señala Silvana Baldovino (2016), se sigue priorizando la titulación individual de tierras rurales por parte del Estado cuando grandes extensiones de tierras de comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas de la Amazonía aún no han sido tituladas. Baldovino afirma, haciendo eco del reclamo indígena, que resulta imperativo cubrir esta gran brecha para terminar el proceso de titulación, otorgar seguridad jurídica y hacer justicia.

Ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica

Finalmente, la propuesta de vía férrea se da un momento en el cual a nivel nacional y, especialmente, en los ámbitos regionales amazónicos se están llevando adelante procesos de ordenamiento territorial y zonificación del espacio. El ordenamiento territorial es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, proceso que está basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobado, en la forma de una zonificación ecológica y económica (ZEE), el ordenamiento territorial se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales¹⁹.

La ZEE es la herramienta que proporciona la información necesaria con relación a las potencialidades y limitaciones de un territorio. En ese sentido, es un

19 Resolución Ministerial N° 135-2013-Minam. La ZEE se encuentra regulada por la Ley N° 26821, “Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, “Reglamento de zonificación ecológica económica”, y el Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-Conam/CD-Directiva, “Metodología para la zonificación ecológica económica”.

instrumento base para ordenar el territorio a partir de su caracterización y de un trabajo de diagnóstico territorial. Como supone un proceso participativo, concertado, dinámico y flexible donde se identifican y orientan diferentes alternativas de uso sostenible de un determinado ámbito territorial, con base en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos y socioeconómicos, el proceso de ZEE permite a las circunscripciones del ámbito nacional, regional y local contar con una herramienta flexible y accesible que servirá para el diseño y formulación de políticas planes, programas y proyectos orientados al desarrollo sostenible²⁰. La ZEE no define ni establece usos, sino que propone diferentes alternativas para gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables y aportando a la disminución de conflictos; tampoco establece derechos de propiedad ni restringe o excluye las inversiones²¹.

Varias de las regiones por las cuales pasaría la eventual vía férrea (Huánuco, San Martín y Ucayali, por ejemplo) han avanzado de diferentes maneras en sus procesos de ordenamiento territorial a partir principalmente de sus preocupaciones sobre la explotación forestal, la minería aluvial y la expansión de la frontera agrícola. En consecuencia, resulta importante revisar las ZEE ya aprobadas, porque expresan una visión de futuro concertada, incluyendo las necesidades de inversión en infraestructura desde una perspectiva mayor e integradora.

²⁰ Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-Conam/CD.

²¹ Ver: Minam (s. f.).

Conclusiones

1. Las relaciones de cooperación entre el Perú, el Brasil y China cambiarían sustancialmente si el proyecto de la ferrovía que comentamos aquí prosperara. Ello obligaría a una revisión de los acuerdos bilaterales vigentes seguramente en función de los objetivos comerciales y de intercambio que la obra representaría.
2. Resulta fundamental que el Perú defina y apruebe un plan nacional de inversiones en infraestructura, incluyendo vías y ferrovías. En ese plan creemos esencial, tanto en el concepto, evaluación y visión del crecimiento económico como en el análisis de las necesidades de inversión en infraestructura, que se considere precisamente a aquella infraestructura natural o verde, que es sustancialmente frágil y dinámica y que podría perder valor y funcionalidad si las obras públicas no observan las normas de prevención ambiental.
3. El SEIA cuenta ya con gran parte de los instrumentos de gestión del riesgo ambiental y con una institución nueva pero muy profesional, el Senace, que debería continuar fortaleciéndose para dar mayor credibilidad y funcionalidad a los EIA. No obstante, el Perú no puede depender exclusivamente –para conservar su patrimonio natural y cultural– de la eficiencia y eficacia de los EIA como único instrumento legal para gestionar y prevenir los impactos ambientales negativos de grandes obras e inversiones como las del ferrocarril bioceánico. Es necesario invertir en conocer, monitorear, mantener y mejorar las áreas naturales protegidas y otros ecosistemas claves –es decir, la infraestructura verde–, lo que garantiza la provisión de servicios ecosistémicos y el funcionamiento de cualquier economía saludable con proyección de futuro.
4. Sería conveniente que con la antelación debida el Minam, a través del Senace y conjuntamente con el MTC, tome la iniciativa de realizar una EAE, dado que se trata de una herramienta de gestión que agrega valor a las propuestas de políticas públicas, planes y programas que sería necesario adoptar para abordar de manera integral desde el Estado la iniciativa de una megainfraestructura como la que nos ocupa.
5. Considerando que todas las posibles rutas de la ferrovía Perú-Brasil pasarían sobre tierras de pueblos indígenas, el proyecto debe cumplir con lo dispuesto en la Ley N° 29785. La consulta previa es un derecho sustentado en esta ley y debe ser implementada de forma obligatoria por el Ministerio de Cultura, siendo importante subrayar que se trata de un proceso independiente del EIA y que requiere de una voluntad decidida a perseverar en el diálogo y la participación ciudadana. La consulta es un instrumento esencial para prevenir potenciales conflictos sociales en un entorno sociopolítico sensible,

que debe ser objeto de un cuidadoso seguimiento ciudadano tanto nacional como internacional.

6. Teniendo en cuenta que para el actual gobierno peruano el ferrocarril transamazónico no es una prioridad, es posible profundizar los estudios de ordenamiento territorial realizados y revisar las ZEE ya aprobadas en función de una eventual infraestructura ferroviaria, sea para descartarla como opción, sea para incluirla en el análisis de las potencialidades y limitaciones del territorio. Este proyecto requiere que el Perú utilice todos los instrumentos que la legislación contempla en materia de ordenamiento territorial, prevención ambiental y gestión de los impactos que siempre genera una infraestructura vial, sea cual fuere su naturaleza. Es pertinente recordar acá la política de Estado N° 19 del Acuerdo Nacional²², que precisamente se aplica al proyecto objeto de este breve ensayo.

Finalmente, es importante precisar que el Perú ha demostrado su capacidad de posicionarse estratégicamente en la comunidad global para enfrentar con inteligencia los cambios sociales, políticos, económicos y comerciales. Sin embargo, también ha dependido de las bondades de sus activos naturales con muy poca inversión en planeamiento y aplicación de políticas de Estado. El desarrollo del país pasa, sin lugar a dudas, por acceder a nuevos mercados y conquistarlos desarrollando sus capacidades y recursos nacionales, pero requiere de medidas internas que deben darse para procurar el desarrollo sostenible. La iniciativa de un ferrocarril bioceánico entre el Brasil y el Perú exige por sus dimensiones e implicancias potenciales un proceso de concertación entre muchos actores políticos y sociales y una visión común sobre la forma en que aprovecharemos nuestra biodiversidad y ecosistemas sin dañar su capacidad de proveer servicios económicos, ambientales y socioculturales. Pocas veces se ha visto un proyecto de esta magnitud con tan enormes implicancias geopolíticas. Las ventajas para el Perú deben ser absolutamente claras y lo suficientemente considerables para justificar una suerte de internacionalización de la Amazonía a partir de la inversión china y de la presencia de intereses brasileños que marcarían la pauta de nuestra intervención y uso del territorio. La consulta política y social, así como las exigencias ambientales, son la primera línea de defensa de los intereses nacionales inmediatos.

22 Política de Estado N° 19: “Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país” (Acuerdo Nacional 2014).

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL

2014 “19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental”. En: *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Acuerdo Nacional. Fecha de consulta: 12/10/2016. <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/>>.

AFIN

2015 “Un plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025”. Lima: AFIN. Fecha de consulta: 11/10/2010. <http://www.afin.org.pe/images/publicaciones/estudios/plan_nacional_infraestructura_2016_2025_2.pdf>.

2016 “Segunda parte del Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025”. Lima: AFIN.

BALDOVINO, Silvana

2016 *Situación legal de la tenencia de tierras en el Perú. Una primera mirada*. Lima: SPDA / Usaid / ICAA.

BBC MUNDO

s. f. “El Canal de Panamá”. BBC Mundo. Fecha de consulta: 11/10/2010. <http://www.bbc.co.uk/spanish/panama/panama_main.stm>.

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1991 *Amazonía sin mitos*. Washington D. C.: Comisión Amazónica sobre Desarrollo Sostenible-BID.

CALLE VALLADARES, Isabel

2012 “Propuestas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental en el Perú”. Cuaderno de Investigación N° 9. Lima: SPDA.

CEPAL, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2014 “Los 100 años del canal de Panamá: antecedentes, potencial y desarrollos futuros”. En: *Boletín FAL*, vol. 334, N° 6. Fecha de consulta: 8/9/2016. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37430/S1420832_es.pdf>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 “Decimonoveno informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República. Enero-diciembre 2015”. Defensoría del Pueblo. Fecha de consulta: 2/10/2016. <<http://www.defensoria.gob.pe/resoluciones.php>>.

LAKHANI, Nina

2014 “Giant Canal Threatens Way of Life on the Banks of Lake Nicaragua”. En: *The Telegraph*, 26 de octubre. Fecha de consulta: 22/9/2016. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/nicaragua/11167697/Giant-canal-threatens-way-of-life-on-the-banks-of-Lake-Nicaragua.html>>.

LA REPÚBLICA

2015 “Así será el recorrido del tren bioceánico”. En: *La República*, 22 de mayo. Fecha de consulta: 12/9/2016. <<http://larepublica.pe/imprensa/economia/1973-asi-sera-el-recorrido-del-tren-bioceanico>>.

MANN, Charles C.

2006 1491. *New Revelations About the Americas Before Columbus*. 2ª ed. Waterbrook Press.

MINAM

s. f. “Zonificación ecológica y económica”. Minam. Fecha de consulta: 12/10/2016. <<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/instrumentos-tecnicos-para-el-ordenamiento-territorial/zonificacion-ecologica-economica/>>.

MUÑOZ, Ramón

2016 “Las cifras asombrosas del nuevo Canal de Panamá”. En: *El País*, 9 de junio. Fecha de consulta: 16/8/2016. <http://economia.elpais.com/economia/2016/06/25/actualidad/1466855348_207431.html>

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS

2012 “Política exterior peruana: las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)”. Serie Política Exterior Peruana. Lima: IDEI-PUCP.

SPDA, CEDA y ASIES

2014 *El derecho a la consulta previa libre e informada: hallazgos de un proceso de aprendizaje entre pares para la investigación y la acción en Ecuador, Guatemala y Perú*. Lima: SPDA / CEDA / Asies. Fecha de consulta: 4/10/2016. <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/11/Derecho-a-la-Consulta-Previa-libre-e-Informada_SPDA.pdf>.

WWF

s. f. “Acerca de la Amazonía”. WWF. Fecha de consulta: 4/8/2016. <http://wwf.panda.org/es/nuestro_trabajo/iniciativas_globales/amazonia/acerca_de_la_amazonia/>.

Siglas y abreviaturas usadas

AFIN	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional, Perú
Aideseq	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
ALAF	Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles
ALC	América Latina y el Caribe
ANP	Área natural protegida
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, por sus siglas en inglés
API	Proyecto prioritario de integración, por sus siglas en inglés
APP	Asociación público-privada
Asean	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, por sus siglas en inglés
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAII	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
Basic	Foro conformado por Brasil, África del Sur, India y China
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Brasil
Brics	Foro formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAN	Comunidad Andina
CB	Corredor Bioceánico
CCPIT	Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional
CEDA	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFBC	Corredor Ferroviario Bioceánico Central
CFIPA	Corredor Ferroviario Interoceánico Paranaguá-Antofagasta
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
Conap	Confederación de Nacionalidad Amazónicas del Perú
Confiep	Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú
Cosiplan	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
Crecg	China Railway Eryuan Engineering Group Co. Ltd.
DGCF	Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, Perú
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Estudio de impacto ambiental

EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
EPL	Empresa Pública de Logística, Brasil
EVAP	Evaluación ambiental preliminar
Fenamad	Federación Nativa del Río Madre de Dios y sus Afluentes, Perú
Ferripeb	Ferrovía Interoceánica Salaverry-Leoncio Prado-Frontera Perú-Brasil
Fetab	Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú
Fiesp	Federación de Industrias del Estado de San Pablo, Brasil
FIOL	Ferrovía de Integración Oeste-Este, Brasil
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNS	Ferrocarril Norte-Sur, Brasil
FOB	Free on board (Libre a bordo)
Focalae	Foro de Cooperación Asia del Este-América Latina
G2	Grupo formado por Estados Unidos y China
G20	Grupo de los veinte (formado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Japón, República Popular China, Brasil, Italia, Canadá, Rusia, Australia, México, India, Corea del Sur, Indonesia, Turquía, Arabia Saudita, Sudáfrica, Argentina y la Unión Europea)
G20 de países en desarrollo	Grupo de veinticuatro países en desarrollo, formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabue
G7	Grupo de los siete (formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido)
Grade	Grupo de Análisis para el Desarrollo, Perú
HKND	Hong Kong Nicaragua Canal Development Group
ICBC	Industrial and Commercial Bank of China
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IUR	Unión Internacional de Ferrocarriles, por sus siglas en inglés
km	Kilómetro
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior e Serviços, Brasil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas, Perú
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego, Perú
Minam	Ministerio del Ambiente, Perú
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú
OBOR	One Belt, One Road

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEX	Oficina Económico Comercial, Perú
OEА	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
Ositran	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Perú
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento, Brasil
PAIH	Pacific Andes International Holdings
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIL	Programa de Inversiones em Logística, Brasil
PIX	Parque Indígena Xingu, Brasil
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileiro
Produce	Ministerio de la Producción, Perú
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada, Perú
PSDB	Partido de la Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido de los Trabajadores, Brasil
pymes	Pequeñas y medianas empresas
RPC	República Popular China
Salsa	Sociedad para la Antropología de las Tierras Bajas, Brasil (por sus siglas en portugués)
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Perú
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, Perú
Senasa	Servicio Nacional de Sanidad Agraria, Perú
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, Perú
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Perú
Sinanpe	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Perú
Sinochem	China Chemical Corporation
Sinopec	China Petrochemical Corporation
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública, Perú
ss.	Siguientes
TAV	Tren de alta velocidad

TdR	Términos de referencia
TLC	Tratado de libre comercio
TPP	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
UE	Unión Europea
UIC	Unión Internacional de Ferrocarriles
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
ZEE	Zonificación ecológica y económica



IDEI
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 1991, con el propósito de impulsar en el Perú el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha venido desarrollando su actividad en tres áreas específicas: investigación, publicación y en la realización de actividades de difusión del conocimiento del área internacional, de manera tal que ha desarrollado más de doscientos estudios, ha sobrepasado los ciento cincuenta títulos impresos y organizado más de trescientos eventos (seminarios, talleres, mesas redondas, conferencias, coloquios, etc.), los cuales han tenido lugar en Lima, provincias, e, incluso, en los Estados Unidos de América, Chile y España. Todos estas actividades han estado enmarcadas, desde una perspectiva multidisciplinaria, en los diversos ámbitos del quehacer internacional tales como: política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho diplomático, derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), economía y comercio internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.



SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Desde su fundación hace 30 años (1986), la SPDA trabaja de manera ininterrumpida en la promoción de políticas públicas y propuesta de normas legales ambientales tanto en el Perú como en el extranjero, convirtiéndose en una de las organizaciones latinoamericanas sin fines de lucro con fines educativos y científicos en materia ambiental, más reconocidas.

La SPDA promueve y facilita la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, la SPDA propone el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invierte en programas de educación y capacitación en Derecho Ambiental, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz, en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económica y social.

La SPDA cree en la necesidad de descentralizar el país valorando el importante papel que tienen los gobiernos regionales y municipales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por ello, además de sus oficinas en Lima, la SPDA cuenta con dos oficinas descentralizadas en las regiones Loreto y Madre de Dios.



La marca del manejo
forestal responsable
FSC® C032356

ISBN: 978-612-4261-18-3



9 786124 126118 3

