

Bank Information Center (BIC) / Centro de Información para la Banca Multilateral, "Proyecto destacado: El corredor vial Norte de integración Bolivia-Brasil (Construcción carretera Santa Cruz- Pailón-San José-Puerto Suárez)", *Building Informed Civic Engagement for Conservation in the Andes-Amazon (BICECA)*, Washington D.C., Estados Unidos, 04 de diciembre de 2006.

### **Antecedentes**

La construcción de la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez parte de las necesidades de concretar el Corredor Bioceánico Este – Oeste que vincula, a través de Brasil, Bolivia, Chile y Perú, los principales mercados sudamericanos del Atlántico y Pacífico además de alcanzar otros mercados mediante la Hidrovía Paraguay – Paraná. Para este fin, el tramo de 571Km. de longitud con superficie de rodadura sobre una plataforma de aproximadamente 11m. de ancho y altura entre 1.30 a 1.50m. fue dividido en seis sub-tramos que cuentan con diferentes fuentes de financiamiento para su ejecución, además de la construcción de un puente de 1.400m. sobre el Río Grande.

Los estudios contratados establecen que con el Corredor Bioceánico y en especial la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez, Bolivia obtendrá importantes beneficios sociales y económicos mediante la reducción de costos de transporte, y la facilitación del acceso a las zonas de producción, dando como resultado el impulso a la expansión agrícola en las Tierras Bajas<sup>[1]</sup>, incorporación de grandes extensiones territoriales al desarrollo de la actividad ganadera, mayor competitividad de varias cadenas productivas establecidas en Santa Cruz (soya, madera, carne, otros productos agroindustriales) y promoción de la integración económica y comercial con el Brasil.

En realidad, la construcción de la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez surgió a partir de la necesidad de introducir un proceso de competencia entre modos de transportes, para romper el monopolio ferroviario resultado de la capitalización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles, ENFE, como parte del proceso de reformas estructurales promovidas por el BID, BM y FMI. Con este proceso se transfirió a manos privadas el ferrocarril Santa Cruz – Puerto Suárez, significando la elevación del costo de transporte de carga (fletes) a niveles

injustificados y la reducción de los servicios de transportes de pasajeros, perjudicando la producción agrícola y a las comunidades.

Para reducir los impactos ambientales y sociales de la ejecución del proyecto, y después de una gran presión de grupos de la Sociedad Civil, el BID promovió la Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor, la cual advirtió que cambios significativos, a largo y corto plazo, en el panorama social y físico de la región resultarían en, ampliación de accesos a la región, que significarían la deforestación y transformación de la tierra y el territorio, debido a la expansión de la agricultura en gran escala, la instalación de industrias de extracción de petróleo, presión a las comunidades indígenas en sus territorios y mayor asentamiento de colonizadores.

Para mitigar adecuadamente todos estos impactos, el estudio recomendó, programas de protección ambiental y compensación con un costo de 81\$ millones. Sin embargo las recomendaciones del estudio de Evaluación Ambiental Estratégica fueron evadidas por el propio BID, en lugar de tomar en cuenta estas recomendaciones el BID comisionó otros estudios que sean capaces de reducir los costos de los impactos. El resultado fue el diseño del “Programa de Protección Ambiental y Social”, con un costo de 26.5\$ millones. Este préstamo compromete al gobierno boliviano a que las condiciones en materia de gestión ambiental para todos los tramos del proyecto (independientemente del organismo financiador), sean las establecidas en el Plan Operativo de los Estudios.

La construcción del primer tramo, San José – Roboré, se inició en Julio/2003, y el segundo tramo, Pailón – El Tinto el 2004. Para autorizar el inicio de obras, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Servicio Nacional de Caminos (organismos ejecutores) debían cumplir las condiciones previas establecidas en el Contrato de Préstamo. Que consistía en reconocer los diferentes impactos sociales y ambientales y los cambios a largo plazo en la región. **Sin embargo, a pesar del inicio de obras, los planes y programas para la participación ciudadana, y de relacionamiento con las comunidades no han sido implementados.** Estos aspectos muestran el incumplimiento del gobierno, sus instituciones y el Banco Interamericano de Desarrollo a los compromisos contraídos, así también la

escasa voluntad política de ejecutar todos los aspectos del Plan de Protección Ambiental y Social.

### **Ubicación**

La carretera Santa Cruz -Pailón - San José - Puerto Suárez esta localizada en la zona oriental del Departamento de Santa Cruz, es parte del Corredor de Exportación No 1 Este - Oeste de vinculación con los puertos del Atlántico y el Pacífico. Forma parte de este corredor el ramal Santa Cruz – Concepción – San Matías que recorre gran parte de la Chiquitanía hasta la población de San Matías.

A nivel nacional forma parte de la ruta No 4 de la red fundamental de carreteras del país, en la actualidad la de mayor flujo vehicular, la misma que está conectada con la ruta No. 9 "Trinidad - Santa Cruz - Yacuiba", integrando las regiones norte y sur del país al eje central La Paz - Cochabamba - Santa Cruz.

### **Objetivo**

La carretera Pailón – Puerto Suárez como parte de la carretera Santa Cruz – Puerto Suárez, es parte del principal Corredor de Integración de Bolivia, que une el extremo este con el extremo oeste, el cual concentra una importante proporción de la población y actividad económica del país. Complementa la integración regional entre los puertos de Perú y Chile sobre el Pacífico con los puertos de Brasil sobre el Atlántico, atravesando Bolivia. Proyecto de máximo impacto para el centro del continente, con importantes repercusiones en prácticamente todos los países Sudamericanos.

Los estudios del Proyecto establecen que el “Corredor Bioceánico, tiene como objetivos principales:

- Conectar los centros de producción nacional con las vías internacionales que permita llegar a puertos del Pacífico y el Atlántico. Este eje se conectará igualmente con la Hidrovía Paraguay-Paraná.

- Brindar condiciones adecuadas de infraestructura para el desarrollo socioeconómico y la integración comercial entre los diferentes países, teniendo a Bolivia como principal eje de articulación, gracias a su posición geográfica privilegiada.

- Promover la integración económica y comercial con el Brasil.

Con la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, se pretende contar con dos sistemas de transporte (carretero y ferroviario), para obtener importantes beneficios sociales y económicos tales como:

a) Impulso a la expansión agrícola en las Tierras Bajas entre El Pailón y San José. b) Incorporación de grandes extensiones territoriales al desarrollo de la actividad ganadera. c) Incremento del nivel de desarrollo económico y bienestar de la población en el área de influencia directa. d) Mejorar la competitividad de varias cadenas productivas establecidas en Santa Cruz (soya, madera, carne, otros productos agroindustriales), mediante la reducción de costos de transporte, y e) la facilitación del acceso a las zonas de producción.

Pero a pesar de todas las oportunidades de mejoras en la región, que el proyecto ha propuesto traer, el énfasis que BICECA sugiere es de priorizar la mitigación de impactos negativos que pueden terminar en resultados irreparables para la región y el país. Hasta el momento el BID, CAF y anteriores gobiernos de Bolivia se han quedado cortos en estas peticiones.

### **Descripción del proyecto**

El Proyecto propone implantar una conexión vial entre Santa Cruz y Puerto Suárez, que permita el tráfico sin dificultades durante todo el año. Entre Santa Cruz y Pailón ya existe una ruta pavimentada de 62Km. que formará parte del Corredor. La carretera propuesta, con una longitud de 571Km. se inicia en el lugar denominado El Paraíso, a 62 Km. al este de la ciudad de Santa Cruz y 10Km. al norte de la población de Pailón, localizada a 52Km. al Este de la ciudad de Santa Cruz; y finaliza frente al aeropuerto de Puerto Suárez. Entre Puerto Suárez y Arroyo Concepción existe una carretera asfaltada de 17Km.

Como parte del mismo proyecto, está prevista la construcción de un puente sobre el río Grande de 1.404m. de longitud, localizado al Oeste de Pailón y 15Km. antes de El Paraíso. El diseño prevé la construcción de una plataforma de aproximadamente de 11m. de ancho y

altura que varía entre 1.30 a 1.50m., y la superficie de rodadura a lo largo de todo el tramo, la construcción de 36 puentes de luces que varían entre 10m. y 90m., predominando aquellos de longitudes entre 20m. y 30m., con el propósito de salvar cursos de agua de cierta importancia o construir viaductos de paso a desnivel en las intersecciones de la carretera con la línea del ferrocarril, ejecución del sistema de drenaje, señalización y otras actividades.

### **Financiamiento**

Las partes se comprometieron a financiar el programa de USD 26.5 millones. El gobierno boliviano acordó con el BID (mediante Contrato de Crédito BO-033) que las condiciones en materia de gestión ambiental para todos los tramos del proyecto (independientemente del organismo financiador), serían las establecidas en la Evaluación Ambiental Estratégica y el Programa de Protección Ambiental y Social (Plan Operativo de Marzo del 2002).

### **Los impactos**

La construcción de una carretera genera cambios permanentes en el contexto social y ambiental que se inician con la especulación inmobiliaria y el negocio de tierras en función de las perspectivas de valorización de las mismas, agudizando los conflictos de tenencia y propiedad, ejerciendo presión sobre predios rurales, tierras de comunidades campesinas y territorios indígenas. Este proceso lleva a la expulsión de campesinos, indígenas y pequeños propietarios incrementando los cinturones de pobreza de las ciudades y generando la ruptura de las relaciones sociales al interior de las comunidades. Esto se agrava aún más con la necesidad de consolidación del Derecho de Vía, franja de 100m. de ancho por toda la longitud de la carretera (5.659 ha) que deberá ser liberada para la implantación del proyecto, implicando la expropiación de tierras, efectos sobre las viviendas, instalaciones, producción agrícola, ganadera y cambio de uso del suelo.

En una región donde el problema de tierra y territorio ya es bastante fuerte, se suma la incertidumbre de la tenencia de tierras para comunidades indígenas y campesinas afectadas directa e indirectamente por el proyecto. Desafortunadamente, el préstamo del BID no contempla este problema puesto que solo se requiere y se provee el financiamiento para la

conclusión del proceso de titulación de tierras y territorios solo en la región directamente influenciada por el proyecto. También, el documento de préstamo estipula que la construcción de la carretera debe comenzar solo después de completar el proceso de titulación de tierras y territorios, pero a pesar de esto, el documento mismo prueba que las operaciones de limpieza y preparación para la construcción de la carretera estaban ya en proceso durante el tiempo de negociaciones sobre préstamos.

Efecto inmediato de la construcción de la carretera es también la tala de vegetación, se estima que se destruirán más de 1.600ha. de bosque Chiquitano, 1.000ha. de cerrado, casi 280ha. de bosque de galería, alrededor de 200ha. de bosque Chaqueño y de bañados, y unas 50ha. de pastizales (Consorcio Prime Engenharia et al. 2000), efectos que se transmitirán al interior del bosque modificando hábitats y microclimas, provocando cambios severos en la distribución y abundancia de la fauna.

Los efectos del proyecto tienden a ser más evidentes en el régimen hídrico (modificación de las rutas de flujo superficial y subterráneo, variación de caudal, sedimentación, contaminación, etc.) con consecuencias imprevisibles sobre el Pantanal, la superficie sujeta a inundaciones, las relaciones funcionales, hábitats, formaciones vegetales, fauna y recursos de la región. El terraplén de la carretera será una barrera permanente que originará cambios sustanciales en todos los ecosistemas y flujos hídricos, induciendo a procesos de transformación, reducción de la superficie del Pantanal, cambios en el clima y afectación a la biodiversidad, calidad ambiental y calidad de vida de la región.

Asimismo Áreas protegidas como los Parques Nacionales Área Natural de Manejo Integrado Kaa-Iya, el PNANMI Otuquis son interceptados por el Área de Influencia Directa de la carretera y El ANMI San Matías queda a 20Km. al norte del área de influencia directa.

El ANMI Otuquis será cortado por unos 38 Km. con el área de influencia directa AID (en unas 40.000ha). Al norte de Puerto Suárez (Río Pimiento), región que comprende una serie

de ecosistemas acuáticos frágiles ligados a la Laguna Cáceres, el AID se superpone en unas 23.000ha.

Los impactos sobre estas Áreas Protegidas son los mismos que sobre toda el área de influencia del proyecto, de mayor magnitud e importancia porque las alteraciones generadas modificarán el sistema y las interrelaciones del Pantanal boliviano.

Otro problema de gran preocupación para la Protección Ambiental y Social se centra en el uso eficaz del tiempo de implementación. “Durante Junio del 2004, como dos años después de la aprobación del préstamo, los pagos del financiamiento no habían empezado aun”[2] Se había empezado la limpieza del lugar y trazados las líneas de la carretera, pero después de eso, todo se ha quedado estancado. El gobierno de Bolivia, ocupado en las crisis sociales y políticas por la que el país atravesaba en esos momentos, no ha sido capaz de iniciar la implementación del proyecto para dar uso efectivo al préstamo, cosa que repercute en la cantidad de financiada, a través del pago de intereses pero sin resultados concretos de la operación del proyecto. También, a casi cuatro años después de la aprobación del proyecto el BID ha desembolsado 14.571.534,07[3] millones de dólares del total de 21 millones de dólares, esto significa dos tercios del total del dinero no han sido desembolsados, y que los bolivianos pagan intereses por un total que no esta completo.

Dentro de este problema también se encuentra el hecho de que mientras la construcción de la parte financiada por el BID no se ha empezado, el resto de la carretera esta siendo construida, pero con fondos de la CAF y la Unión Europea. Área que ya esta siendo presionada por los impactos directos e indirectos del proyecto.

### **Estado de Situación**

La pavimentación de la carretera Pailón – Puerto Suárez se compone de 6 tramos:

---

Puente Pailas sobre el Río Grande, tendrá una longitud de 1.400 metros de largo y ocho metros de ancho, para dos vías de circulación de motorizados grandes. Su costo asciende a USD 25,3 millones.

El tramo Santa Cruz - Pailón, con una longitud de 51Km. pavimentados se encuentra actualmente en servicio. Construida con fondos de la cooperación europea. El tramo Paraíso - El Tinto de 124Km., inversión de USD 60 millones con financiamiento concesional del BID. Se inicia en las cercanías del Río Grande, a 15,7 Km. de la localidad de Pailón; y se encuentra ubicado al lado norte de la línea del ferrocarril, cerca de las poblaciones de Tres Cruces, Pozo del Tigre y El Tinto.

En actual ejecución. El Tinto - San José de 82 Km. con una inversión de USD 45 millones con financiamiento asegurado de la Unión Europea. Este tramo se ubica geográficamente en la llanura Chaco – Beniana, específicamente la Chiquitanía del departamento de Santa Cruz. El nuevo alineamiento se encuentra en un terreno plano, a diferencia del anterior que actualmente se desarrolla en una zona montañosa. Finalizando este sector se construirá el Puente Musuruqui.

San José – Taperas - Roboré de 144 Km. con una inversión de USD 74 millones, con financiamiento CAF, con 60% de avance en las obras. Al respecto sobre la licitación de este tramo, sin los debidos requerimientos ambientales del EIA y el EAE; uno de los especialistas ambientales de Washington señaló, “El tramo licitado está siendo financiado por la CAF, por lo que el BID no tenía la obligación de revisar los pliegos y conceder la “no objeción” para este tramo. El BID no se pronunció teniendo un compromiso de cumplimiento de las condiciones ambientales firmada con el gobierno boliviano.

Roboré - El Carmen de 140Km. con una inversión de USD 118 millones, con financiamiento de la CAF y el PROEX. Recientemente se firmó el contrato de la supervisión, control y monitoreo para este tramo. La empresa Ecoviana se hará cargo de la fiscalización.

En actual ejecución. El Carmen – Puerto Suárez - Arroyo Concepción, de 108 Km., con una inversión de USD 93 millones. El Proyecto incorpora un componente socio-ambiental por USD 20 millones financiado por el BID. Este tramo carretero tiene el financiamiento del crédito PROEX que fue gestionado por la empresa adjudicada, con las condiciones del Banco do Brasil, que determina un interés de Tasa Libor de 5 años, un plazo de 19 años, con periodo de gracia de 3 años. Estas condiciones fueron aprobadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Supremo N° 27997. La licitación se realizó bajo la modalidad “llave en mano”, por lo cual la Asociación Accidental Odebercht — IASA debe optimizar el diseño final, construir la carretera, realizar el control de Calidad y responsabilizarse del mantenimiento del tramo durante cinco años, sin alterar en ningún momento el presupuesto asignado ni el plazo propuesto. En actual ejecución (07/01/06)

### **¿Lecciones Aprendidas? o ¿Conclusiones inconclusas?**

Una Evaluación Ambiental del Proyecto fue y es positivo. Lamentablemente la falta de voluntad de parte del BID para poner atención a su propio estudio de Evaluación Ambiental hace que ese esfuerzo sea en vano. Existe una falta de compromiso para asegurar proyectos efectivos, sostenibles y con un manejo social y ambiental de repercusión positiva.

Existe escasez de una política medioambiental y social fuerte, que tenga la capacidad de manejar los impactos de los proyectos de una manera efectiva, a lo largo de todos los componentes en los documentos de préstamo.

En un intento por crear conciencia cívica e informada, BICECA declara que el BID al continuar con el financiamiento de proyectos de desarrollo, debe tomar en cuenta y expresar claramente los impactos negativos directos e indirectos de cada proyecto. El banco debe asumir la responsabilidad de estos impactos y proponer la manera de mitigarlos de la forma más efectiva posible y comprometer la vida de un proyecto, de una manera eficaz y acorde con lo planteado en los acuerdos de préstamo. Además, de beneficiarse positivamente de la colaboración de grupos representantes y de base de la Sociedad Civil e Instituciones Financieras.

## Referencias

*The Santa Cruz – Puerto Suarez Transportation Corridor Project. A Case of Study.* Bank Information Center (Centro de Información para la Banca Multilateral), Rios Vivos Coalition (Coalición de Rios Vivos).

*Documentos de información y debate. El Pantanal boliviano y los proyectos de desarrollo.* RIOS VIVOS, FOBOMADE, IRN. 2003

*El Gran Sistema Pantanal en Bolivia.* FOBOMADE, IUCN. 2004

*Fichas del Programa SIGE de los 31 proyectos prioritarios, en el Sitio Web IIRSA;* actualizadas junio 2006: Enlace: [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic\\_listado\\_proyectos/aic\\_listado\\_proyectos.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP)

*El Gran Sistema Pantanal en Bolivia.* FOBOMADE, IUCN. 2004

*Presidente Rodríguez inaugura la construcción del Puente Pailas. Nota de prensa El Mundo.* Enlace: <http://www.elmundo.com.bo/Secundarianew.asp?edicion=23/09/2005&Tipo=Comunidad&Cod=3941>

*"Caminos a toda costa".* Nota de la Prensa (29.09.06). Enlace: <http://www.fobomade.org.bo/ifis/caminacosta.php>

*SNC firma contrato para el tramo Paraíso – El Tinto.* Noticia No 36.Año 4. Servicio Nacional de Caminos. <http://www.snc.gov.bo/usg/rpp/notasprensa/4-36.pdf?PHPSESSID=716aba2b0279e69a317c33a059667a7e>

*“Presidente Evo Morales inaugura El Tinto – San Jose, tramo que cierra el último eslabón del Corredor Bioceánico”.* Noticia No 32.Año 5. Servicio Nacional de Caminos. Enlace:

<http://www.snc.gov.bo/usg/rrpp/notasprensa/5-32.pdf?PHPSESSID=d9f09302b8a0a149b248fb7ebbfd0a8f>

“Licitación de la construcción de la carretera Santa Cruz - Puerto Suárez fuera de la ley”.  
Nota de la Prensa (03.12.02) Enlace: <http://bolivia.indymedia.org/es/2002/12/471.shtml>

“Última fase del corredor bioceánico”. Nota de prensa Los Tiempos. (07.06.06) Enlace  
[http://www.lostiempos.com/noticias/07-06-06/07\\_06\\_06\\_nac13.php](http://www.lostiempos.com/noticias/07-06-06/07_06_06_nac13.php)

*El Carmen – Arroyo Concepción próxima a iniciarse. Nota de prensa del Servicio Nacional de Caminos. No 14. Año 4 (14.03.05). Enlace:*  
<http://www.snc.gov.bo/usg/rrpp/notasprensa/4-14.pdf?PHPSESSID=66f704ec4eb5218db0bd7f29eceb05aa>

*Fichas del Programa SIGE de los 31 proyectos prioritarios, en el Sitio Web IIRSA; actualizadas junio 2006: Enlace:*  
[http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic\\_listado\\_proyectos/aic\\_listado\\_proyectos.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP)

**[1] Tierras Bajas: Toda la zona tropical de Bolivia que incluye los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, parte de La Paz y Cochabamba**

**[2] Legacy of Environmental Mismanagement at the IDB: “Case Studies” (Briefing Book on IDB Environmental Policy, 2005) (Documento de Seminario en las Políticas Medioambientales del BID 2005)**

**[3] Inter American Development Bank: Statement of Approved Loans**