



## Infraestructura en Brasil: Cómo alcanzar la gobernanza territorial *Policy brief* y guía operacional

Centro de Estudos em Sustentabilidade, Fundação Getulio Vargas (FGVces)  
São Paulo, Brasil  
Julio, 2019

Em cooperación con:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# Grandes proyectos de infraestructura en Brasil

## Contexto

La estrategia nacional de desarrollo y crecimiento en Brasil, dirigida a la exportación de materias primas, se sustenta en grandes obras de infraestructura, como carreteras, vías férreas, hidroeléctricas e inversiones en minería de gran escala. Estas inversiones han estado históricamente marcadas por conflictos socioambientales. Invariablemente, los proyectos se planifican, se implementan y se miden basándose en expectativas generadas en el ámbito sectorial y según metas macroeconómicas de alcance nacional. Estos tienen poca o ninguna conexión con las demandas sociales reales generadas a nivel local y regional, dentro de una visión compartida de futuro. El resultado es frecuentemente la violación de derechos, la pérdida de oportunidades socioeconómicas y restricciones en los modos de vida y en el uso de los recursos naturales, básicos para el desarrollo humano sostenible.

Llama la atención que una mera expectativa de instalación del emprendimiento provoca flujos migratorios significativos y cambios en el uso de la tierra. En la Amazonía brasileña – el ecosistema que más inversión de este tipo ha recibido en las últimas décadas en Brasil – la deforestación y las unidades de conservación (territorios protegidos de propiedad pública) más amenazadas están bajo la influencia de grandes proyectos de infraestructura. Con ello, los derechos sociales y las capacidades públicas quedan comprometidos ante el aumento vertiginoso de la demanda. Derechos humanos como el derecho a la vivienda, trabajo, educación y salud adecuados, son incumplidos frecuentemente.

La promesa de desarrollo socioeconómico que traen esas grandes inversiones no se cumple. La Amazonía sigue siendo la región donde el 98% de los municipios está por debajo del promedio del país en el Índice de Progreso Social (IPS) – medida que reúne 43 indicadores de bienestar social y ambiental –. En Amazonía, el ingreso per cápita es 26% inferior al promedio nacional y apenas 36% de los hogares urbanos cuenta con saneamiento adecuado. En resumen, los territorios en los que se implantan los proyectos de infraestructura y minería de gran escala sufren todos sus impactos y reciben una parcela menor de los beneficios – que raramente es permanente –, como resultado de proyectos que fueron pensados de acuerdo a metas y estrategias nacionales. En el contexto de una cartera de proyectos ya planificada para Amazonía con previsión de aportes de 70.000 millones de dólares hasta 2020, es inconcebible que localidades ricas en personas, culturas y biodiversidad, y abundantes en carencias históricas, sean privadas de la justa distribución de los beneficios al tiempo que soportan la totalidad de los impactos.

La solución involucra, por un lado, el fortalecimiento del conjunto de garantías sociales y ambientales que la legislación garantiza y, por otro, la mejora de las prácticas voluntarias y de políticas integradas. El proceso para la licencia ambiental en Brasil, que procura promover no solo medidas de mitigación y compensación, sino también el respeto a los derechos y la rendición de cuentas por parte de las instituciones, está siendo ampliamente cuestionado por el gobierno, el sector empresarial y la población afectada por esos proyectos de infraestructura. Por lo tanto, es imperativo investigar qué otros instrumentos y políticas podrían complementar

y fortalecer el proceso de licencias ambientales para que se asegure un desarrollo socialmente justo, que garantice la salvaguarda de los recursos naturales y de las comunidades que los protegen y dependen de los mismos.

Un enfoque territorial aplicado a esas inversiones llevaría a una visión integrada y a una forma más efectiva de lograr objetivos que promuevan un desarrollo sostenible duradero. Eso significa cerrar la brecha entre la aplicación de políticas pensadas a nivel nacional y la gestión del impacto centrada en el proyecto, colocándose así a los territorios (su gente, historias, cultura y paisajes) en el centro del debate sobre infraestructura.

## Guías para la implantación de grandes infraestructuras en Brasil **Un enfoque de gobernanza territorial**

La cooperación entre el Estado y la sociedad ha llevado a un avance de la descentralización y el aumento de la demanda de participación social en las instituciones democráticas, dando lugar a nuevos acuerdos de gobernanza. Los estudios sobre las infraestructuras en Brasil revelan que ha habido progresos en lo que se refiere a herramientas de gestión y legitimidad democrática. Sin embargo, la falta de un enfoque territorial hace que estos proyectos sean "territorialmente ciegos"<sup>1</sup>, ya que adoptan poco de los contextos locales. La mayoría se implanta en regiones con fragilidades sociales y ambientales que se traducen en una elevada complejidad para las políticas públicas, la sociedad civil y para el sector privado.

El Estado y el sector privado concentran la toma de decisiones sobre la implementación de los proyectos. Hay una falta de participación social y de los actores sociales en los procesos de rendición de cuentas, especialmente de los que están directamente afectados y los más vulnerables a la instalación y operación de proyectos de gran escala. Ellos son los que conocen mejor los desafíos y quienes brindan una oportunidad para una acción gubernamental y del sector privado más receptiva y efectiva.

La iniciativa Proyectos de Gran Escala en la Amazonía – Aprendizajes y Guías tiene como objetivo organizar y evidenciar lecciones aprendidas y recomendaciones de políticas públicas y de prácticas empresariales, para establecer un nuevo tipo de relación entre las grandes inversiones en infraestructura y los territorios donde éstos se llevarán a cabo. Liderada entre 2015 y 2018 por el **Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces)** e pela **International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial**, la iniciativa contó con la participación de más de 480 personas, representando a más de 180 instituciones. La iniciativa tuvo por objetivo superar la ausencia de mecanismos que permitan consolidar aprendizajes del pasado y evitar repetir errores. Sin referencias de buenas prácticas que proporcionen una mínima previsibilidad y adecuada gestión de riesgos, las empresas y los inversionistas también se exponen a riesgos reputacionales, operacionales, financieros y judiciales.

A Las Guías están organizadas en siete temas: Planificación y Ordenamiento Territorial; Instrumentos Financieros; Capacidades Institucionales; Atención a los Grupos Vulnerables: Pueblos Indígenas, Comunidades Tradicionales y Quilombolas; Niños, Adolescentes y Mujeres; Remoción Autorizada de la Cobertura Vegetal, y Desplazamientos Involuntarios. Aunque se crearon teniendo como foco la Amazonía brasileña, las guías proporcionan una visión amplia para la implantación de grandes infraestructuras y por ello podrían aplicarse a otros ecosistemas y otros países.

Grandes obras na Amazônia:  
Lições aprendidas e diretrizes. 2ª edição, 2018.  
FGVces e IFC.  
<http://bit.ly/GuidelinesInfra>



<sup>1</sup> LOTTA, G.; FAVARETO. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

## Guías para proyectos de infraestructura en Brasil **Cómo** tornarlos operacionales

La apuesta de la iniciativa por una diversidad de participantes demostró que entre los múltiples sectores de la sociedad hay puntos de convergencia y disposición para cambiar el modus operandi vigente. Sin embargo, la publicación de las guías en 2017 y la versión revisada de 2018, plantearon inmediatamente cuestiones en torno a "cómo llevarlo a cabo". ¿Cómo poner en práctica las guías definidas en un territorio real, en un contexto real de desarrollo de un proyecto de infraestructura? ¿Cómo transformar las guías generales en acciones estratégicas y prácticas?

Con el apoyo de la agencia alemana de cooperación GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), entre 2018 y 2019, el equipo del FGVces debatió con los principales actores la forma de aplicar las guías en la práctica. El equipo trabajó en el diseño de modelos prácticos de intervención en determinados territorios y dirigidos al sector empresarial, debatió con sectores de la administración pública, e intercambió ideas y lecciones aprendidas con instituciones académicas. El esfuerzo arrojó un resultado en tres frentes.

Primero, permitió una comprensión más amplia de la (im)posible organización de las guías en procedimientos, que tomaría la forma de un plan operativo paso a paso. El entendimiento general es que un enfoque territorial invita a los profesionales a desarrollar una visión participativa personalizada y territorial a ser aplicadas en la planificación e implementación de los proyectos. La atención a las especificidades de los territorios, la inclusión de sus voces y la conversión de esos territorios - y sus respectivos actores del sector público - en actores clave del proceso es un camino a seguir para una infraestructura más eficiente y efectiva.

Segundo, se percibe que deben ser observados elementos clave y ponerse en práctica acciones críticas, previendo el inicio de un proceso de gobernanza territorial. Los ejemplos de aplicación de este modelo por el FGVces en el estado Amazonas de Brasil y por la IFC en Perú arrojaron un resultado de formas viables de poner en práctica las Guías. Además, la

proximidad de la Universidad del Pacífico - en la construcción de una comunidad de aprendizaje entre universidades latinoamericanas sobre infraestructura sostenible -, ha suscitado interesantes reflexiones sobre el papel de la academia en el fortalecimiento de su función social ante las transformaciones socioeconómicas y políticas provocadas por la llegada de un proyecto de infraestructura en gran escala.



Cómo tornarlo operativo

## 1. Sin manuales, ni lista de verificación

Cuando se dio inicio a la formulación de las Guías en 2015, el término protocolo parecía idóneo para las recomendaciones a ser aplicadas en grandes obras en la Amazonía. Al principio, la iniciativa promovida por FGVces e IFC se denominó Protocolo para proyectos a gran escala (infraestructura) en la Amazonía. Sin embargo, cuando se ampliaron las discusiones a las partes interesadas, se puso en evidencia que, a menudo, el uso del término protocolo conlleva una serie de suposiciones: que hay una lista de verificación a seguir, un manual de puesta en práctica. Esto resultó ser una paradoja. Si la aproximación que buscamos en el debate sobre infraestructura de gran escala en la Amazonía tiene como máxima que se tenga en cuenta el desarrollo territorial, es decir, la búsqueda de un territorio activo en todo el proceso de toma de decisiones, la pregunta que surge es ¿cómo incorporar las especificidades territoriales en el diseño de cada etapa, de cada decisión tomada, y recogerlas en un "manual de instrucciones"? ¿Cómo reflejar el dinamismo de las relaciones en un territorio determinado que precisa moldear continuamente las acciones en ese espacio? El término protocolo dejó de ser utilizado para tener en cuenta la importancia del territorio como protagonista en la conducción del diálogo y fomentar la gobernanza. Fue reemplazado por guías, cuyo punto de partida es ajustar, adaptar y enfocar la acción de todos los actores, involucrando al territorio como protagonista activo. De aquí surge el mantra que circuló en los numerosos grupos de trabajo, talleres y seminarios de la iniciativa: las guías territoriales deben construirse y aplicarse territorialmente.

Una de las principales lecciones aprendidas en estos tres años surge de la pregunta: "¿cómo hacer?". El hecho de que las Guías pueden ser replicadas en la Amazonía o en otros contextos muestra que la tecnología social

utilizada para elaborarlas es un reflejo práctico de los mensajes fundamentales que subyacen a sus recomendaciones: gobernanza, diálogo continuado, participación social y transparencia. Elementos como la responsabilidad de coordinar el proceso, el papel del conflicto, el acceso a la información y la representatividad impulsan y orientan la puesta en práctica de las recomendaciones. La **coordinación** para la implementación de un enfoque de gobernanza territorial en los proyectos de infraestructura desempeña un papel importante en la mantención y coherencia de los principios de las Guías. La paradoja de que sea asumido un papel de liderazgo en la coordinación de las acciones y sea mantenida al mismo tiempo la horizontalidad y una amplia participación en el proceso es apenas aparente. Las contradicciones y los **conflictos** deben abordarse con transparencia en los debates, en el proceso y en los resultados, de forma que se consigan definir los caminos a seguir y las visiones decididas e incitantes para que quede clara la necesidad urgente de soluciones a los desafíos socioambientales y territoriales. El **acceso a la información** es una de las posibles formas de combatir la enorme asimetría de poder entre los diferentes actores. Es esencial que se garantice que todas las partes participen en las discusiones, no solo para que se escuchen sus voces y preocupaciones, sino también porque esa puede ser una oportunidad de empoderamiento. Al tiempo que busca un legado más justo y equitativo para el desarrollo territorial, la **representatividad** en los procesos de gobernanza sirve para mantener todos los intereses relevantes en la agenda.

Cómo hacerlo operativo

## 2. El proceso es tan importante como los resultados

Cómo hacerlo operativo

### 3. Las autoridades públicas y los territorios son elementos clave

La propuesta de un enfoque de gobernanza territorial tiene como base el reconocimiento de que las políticas públicas existentes no se amoldan y no son suficientes para lidiar con las circunstancias extraordinarias creadas por esos proyectos y las graves implicaciones

para el desarrollo social y la protección del medio ambiente local y regional. Las políticas y los funcionarios públicos no son, y no deberían ser, el único público contemplado en un enfoque territorial para la construcción de grandes obras. Por ejemplo, cuando los gobiernos nacionales o regionales muestran una falta de interés en fortalecer la protección del medio ambiente y la aplicación de los derechos sociales, el contexto social y político para la aplicación de las guías debe contemplar un cambio en el enfoque de los encargados de formular las políticas y de la infraestructura. Ese cambio de enfoque tiene por objetivo que desde el principio se de prioridad a los territorios que enfrentan mayor presión de proyectos de gran escala, sus actores de movilización social, junto con otras partes interesadas de la sociedad, como la academia, el sector privado y los movimientos sociales. Aun así, aunque el propósito permanece sin cambios, debe hacerse énfasis en los necesarios esfuerzos del sector público. La adopción de un enfoque de gobernanza en proyectos de infraestructura depende de la aplicación de políticas públicas. Por lo tanto, uno de los objetivos principales para la implementación de cualquier proyecto debe ser, siempre que sea posible, que se trabaje con los actores públicos para determinar las políticas nacionales y regionales que sean capaces de promover el desarrollo territorial.

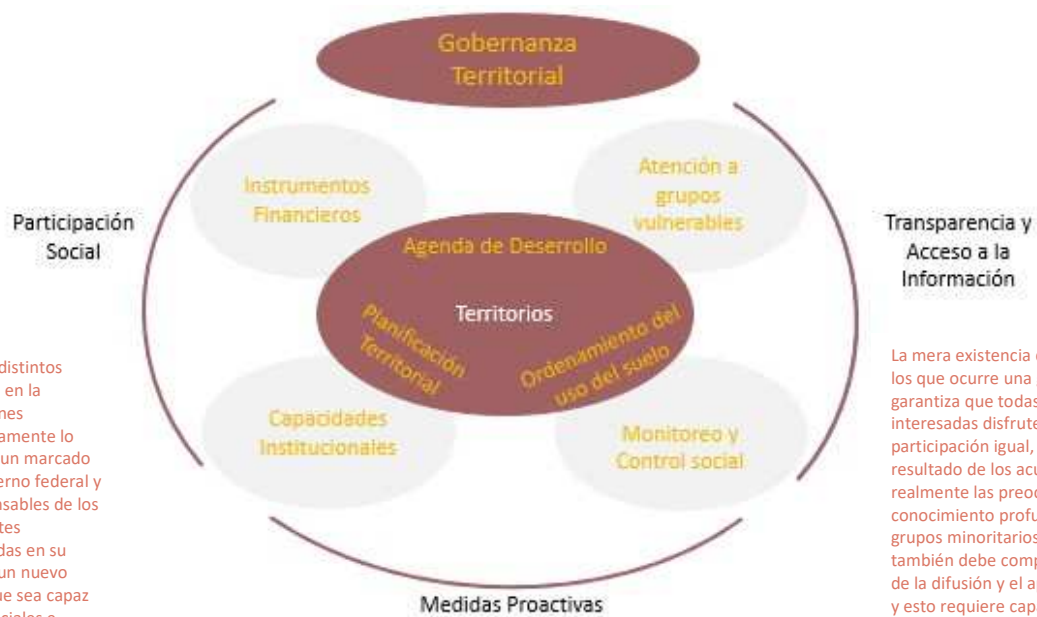
Desde 2006, FGVces ha llevado a cabo investigaciones aplicadas en territorios que reciben inversiones en infraestructura y minería de gran escala. Los investigadores del Centro han diseñado varios modelos a lo largo de los años, buscando identificar un marco de conceptos y premisas que se apliquen a esta relación, a menudo conflictiva, entre proyectos y territorios. Las Guías, elaboradas en un esfuerzo conjunto con el IFC y las partes interesadas involucradas, fueron la culminación de este modelo para un enfoque de gobernanza territorial aplicado a las grandes obras de infraestructura y la minería en Brasil. El modelo tiene como punto de partida un enfoque territorial que prevé que los impactos, riesgos y oportunidades de instalación del proyecto se gestionen dentro de una visión territorial más amplia, que reconoce la confluencia de múltiples intereses y necesidades, en un proceso de **planificación territorial** y **ordenamiento del uso del suelo**, consistente con una visión integrada y centrada en una **agenda de desarrollo territorial**. La idea es colocar el territorio en el centro y no los proyectos de infraestructura. Los **instrumentos financieros** pueden proporcionar los recursos necesarios en las etapas críticas de la implantación de la infraestructura, con un enfoque dirigido a los objetivos a largo plazo. **El fortalecimiento de las capacidades** de todas las instituciones relevantes, no apenas de las autoridades municipales, sino también las de otros actores públicos, la sociedad civil y el sector privado, se consigue un ambiente socialmente más justo, que incluye los dispositivos y procesos de **supervisión y control social** a ser aplicados. Determinados segmentos de la sociedad son especialmente vulnerables a la instalación y operación de proyectos de gran escala. Siendo así, deben diseñarse estrategias específicas para la protección de los derechos de pueblos indígenas, comunidades tradicionales y quilombolas, y de otros grupos prioritarios: **niños, adolescentes, mujeres y poblaciones que se ven obligadas a desplazarse** por el proyecto a ser desarrollado.

Cómo tornarlo operacional

### 4. Algunos ingredientes son cruciales

# Guías para grandes obras de infraestructura en Brasil

## Un modelo de gobernanza territorial



La participación de los distintos sectores de la sociedad en la formulación de soluciones complementa necesariamente lo que se identifica como un marcado protagonismo del gobierno federal y de las empresas responsables de los proyectos. Algunas partes interesadas son ignoradas en su función de abogar por un nuevo equilibrio de fuerzas que sea capaz de reducir conflictos sociales e inversiones innecesarias. La forma más eficaz de proteger los derechos de las poblaciones más vulnerables a los grandes proyectos de infraestructura es involucrar a esos grupos desde el inicio de la planificación, permitiéndoles participar y aportar su conocimiento y legitimidad a los procesos que definen el futuro de sus territorios.

El plazo para la concesión de licencias ambientales - el marco para preparar los territorios para proyectos a gran escala - es demasiado corto para que puedan efectivamente prevenirse y minimizarse satisfactoriamente los impactos negativos. Dada la velocidad con la que se toman las decisiones políticas sobre estos proyectos y los impactos predecibles que causan, las sociedades e instituciones locales que operan en estos territorios necesitan que sus capacidades se fortalezcan rápidamente. Esto explica la necesidad de que también se refuerce la planificación territorial y se diseñen instrumentos financieros más inteligentes para el financiamiento anticipado de medidas preparatorias.

La mera existencia de escenarios en los que ocurre una gobernanza no garantiza que todas las partes interesadas disfruten de una participación igual, ni que el resultado de los acuerdos refleje realmente las preocupaciones y el conocimiento profundo de los grupos minoritarios. El conocimiento también debe compartirse a través de la difusión y el aprendizaje social, y esto requiere capacitación y el fortalecimiento de los actores involucrados en el proceso. El acceso a la información en un formato asequible es, por lo tanto, un factor aún más poderoso para la equidad que las reglas formales para la toma de decisiones.



# Guías para grandes proyectos de Infraestructura en Brasil

## Una guía operativa

A pesar de una visión amplia de que en la construcción de grandes infraestructuras se deben aplicar procedimientos y procesos adaptados al contexto real, las consultas y debates realizados muestran una serie de acciones críticas específicas que deben priorizarse en relación a cada elemento del enfoque gobernanza territorial presentado en las Guías. Debido a que este enfoque requiere de un esfuerzo conjunto de los diferentes actores en un territorio dado, estas acciones críticas deberían abordarse idealmente juntas.

### 1. Agenda de Desarrollo, Planificación Territorial y Planificación del Uso del

**Suelo** La planificación del desarrollo de proyectos de gran escala con un enfoque territorial presupone que deben ser considerados dos desafíos: por un lado, preparar los territorios basándose en las capacidades y en las fragilidades que les son propias para afrontar de la mejor manera los cambios generados por la nueva coyuntura; por otro, coordinar las políticas públicas y las inversiones de la empresa que detenta el proyecto, para promover impactos de largo plazo. En el contexto típico de falta de claridad sobre la tenencia de las tierras, esto incluye un ordenamiento territorial que responda al crecimiento poblacional y a la migración y que designe tierras que puedan ser utilizadas como áreas productivas o para que sean gestionadas y conservadas de manera sostenible. La idea ha sido elaborar guías que logren un desarrollo que considere, no solo la dimensión de la infraestructura o el desempeño de determinados sectores de la economía, sino también la compleja red de necesidades y potencialidades de las sociedades locales. En este sentido, es necesario pensar en alternativas para que la toma de decisiones sobre la realización de los proyectos de gran escala sea también flexible y atienda

Las acciones críticas incluyen:

- ➔ Crear/identificar foros de gobernanza para la participación social
- ➔ Promover la construcción participativa de agendas de desarrollo local
- ➔ Integrar la planificación local a las estrategias regionales/territoriales
- ➔ Promover/participar en la ordenación del territorio, en la planificación y en la regulación del uso del suelo

**2. Instrumentos financieros** ¿Cómo hacer que el aporte de inversiones excepcionales para un proyecto de gran escala resulte en un desarrollo territorial efectivo, sostenible a largo plazo, tanto de manera anticipada como más allá del período de tiempo en el que las obligaciones previstas por la licencia ambiental se materializan? Los enfoques analizados por la iniciativa van más allá del desafío de viabilizar fuentes de financiamiento en diferentes etapas. Estos incluyen la misión, la gobernanza y la gestión autónoma de un instrumento financiero con personalidad jurídica propia, guiado por criterios claros y universales. La principal virtud de este modelo es que evita presiones y negociaciones bilaterales entre actores específicos y las empresas responsables por las obras de gran escala, lo que no solamente desgasta la relación entre empresa, gobierno y comunidad, sino que también dificulta la construcción progresiva de un modelo de desarrollo integrado.

Las acciones críticas incluyen:

- ➔ Identificar los instrumentos financieros existentes y modificarlos para que respondan a objetivos de desarrollo territorial
- ➔ Diseñar instrumentos financieros alineados con las agendas de desarrollo local
- ➔ Crear acuerdos de gobernanza dinámicos que sustenten la operación del instrumento financiero
- ➔ Definir sistemas de supervisión para el progreso y la efectividad de la toma de decisiones

**3. Capacidades Institucionales** El proceso de implantación y operación de los proyectos de gran escala en la Amazonía se caracteriza por múltiples presiones que demandan una amplia capacidad de respuesta por parte de las instituciones y de la sociedad civil, además de la coordinación efectiva entre los sectores. En general, los gobiernos locales, la sociedad civil, las instituciones financieras y de investigación, las demás esferas de la administración pública y de las propias empresas responsables por los proyectos de gran escala muestran una falta de preparación y sobrecarga. La tardía o inexistente planificación para preparar estas instituciones – especialmente aquellas responsables por brindar servicios básicos a la ciudadanía en las áreas de salud, educación, saneamiento, movilidad, entre otros – afecta el desarrollo de toda la región impactada. La respuesta no se restringe a aumentar la cantidad de recursos materiales, humanos o financieros, ni a promover acciones puntuales de capacitación profesional a servidores públicos, por ejemplo. Es necesario también que se trabaje las culturas organizacionales y nuevas prácticas y valores para lograr mayor transparencia, planificación y articulación institucional.

Las acciones críticas incluyen:

- ➔ Realizar un diagnóstico territorial participativo de las instituciones y las iniciativas que requieren fortalecer sus capacidades
- ➔ Identificar claramente las asimetrías de poder y las demandas de capacidades institucionales, tangibles e intangibles
- ➔ Promover una amplia representatividad dirigida a los más desfavorecidos, en foros de gobernanza territorial existentes

**4. Monitoreo y Control Social** El monitoreo permite que las partes sepan si las acciones ejecutadas corresponden o no a las metas y acuerdos establecidos. Es por tanto una especie de planificación vinculada a los resultados reales. La observación continua y el intercambio de informaciones sobre los resultados del monitoreo también permiten que las partes revisen y renegocien los planes de acuerdo a las circunstancias dinámicas que son tan inherentes a los procesos de construcción de grandes procesos de infraestructura.

Las acciones críticas incluyen:

- ➔ Proteger y ofrecer sistemas de supervisión participativa para indicadores de desarrollo territorial
- ➔ Elaborar metodologías claras para supervisar medidas de mitigación y compensación sociales y ambientales relacionadas a la infraestructura
- ➔ Promover, por medio de foros de gobernanza, acuerdos sobre objetivos territoriales
- ➔ Establecer sistemas robustos y fáciles de comprender para diseminar la información

**5. Atención a los grupos vulnerables: Pueblos indígenas, Comunidades Tradicionales y Quilombolas** Los pueblos indígenas, las comunidades tradicionales y de quilombolas están entre los principales afectados por la implantación y operación de los proyectos de gran escala en la Amazonía, debido a que sus modos de vida son muy vulnerables a los impactos ambientales y sociales que estos generan. Esos impactos no solo representan una amenaza a su cultura sino también a su integridad y bienestar físicos. Históricamente, la relación entre estos grupos y los programas de desarrollo en la Amazonía ha estado marcada por la expropiación territorial, restricción del acceso a los recursos naturales, violencia y coerción, entre otros. Normas nacionales e internacionales garantizan derechos diferenciados a los pueblos indígenas y las poblaciones tradicionales pero, en la práctica, se respetan poco.

Las acciones críticas incluyen:

- Garantizar el cumplimiento efectivo de las políticas públicas y medidas de protección a los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y quilombolas, incluyéndose consultas previas.
- Promover estrategias robustas de gobernanza, transparencia y diálogo
- Coordinar esfuerzos en el proceso de la licencia ambiental para garantizar eficacia y eficiencia

**6. Niños, Adolescentes e Mujeres** A El establecimiento de proyectos de gran escala en la Amazonía ha impactado a las comunidades locales, inclusive en el ámbito de los derechos humanos. En el caso de niños, adolescentes y mujeres, estos impactos son más severos e incluyen el aumento de la explotación sexual, trabajo infantil, desestructuración de la convivencia familiar, exclusión productiva de adolescentes y mujeres, entre otros. En parte, esto ocurre porque el proceso de toma de decisiones de estos proyectos no considera sus derechos en ninguna de sus etapas ni su participación. Tampoco son claras cuáles son las responsabilidades de los actores involucrados – gobierno, financiadores, empresas y sociedad civil -. Es necesario apoyar el desarrollo de políticas públicas y guías para las empresas para prevenir los impactos adversos en los derechos de estos grupos.

Las acciones críticas incluyen:

- Evaluar violaciones, vulnerabilidades y riesgos para los derechos humanos
- Identificar servicios sociales existentes y adicionales necesarios
- Elaborar un plan estratégico para prevenir y supervisar riesgos de violaciones de los derechos humanos

**7. Desplazamientos involuntarios** Los desplazamientos involuntarios se refieren a la necesidad de familias y comunidades afectadas por un proyecto de infraestructura a abandonar sus territorios, y a la imposibilidad de acceso pleno a los recursos utilizados por estas familias. Producen cambios sociales y pérdidas de cativos y bienes tanto materiales como inmateriales, y generan conflictos para la construcción e instalación de las grandes obras. En Brasil, estos proyectos se caracterizan por la reducida participación social, la falta de transparencia, la ausencia de seguimiento por parte del Estado, y violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los afectados, cuando esas poblaciones no son consideradas afectadas o vulnerables y no son tenidos en cuenta los impactos sobre las mismas. Cuando sean inevitables, es imperante que estos desplazamientos involuntarios estén regidos por directrices que garanticen la plena protección de los derechos humanos de los afectados, y una efectiva reparación de daños. Para ello es fundamental que las personas afectadas ocupen un espacio central en todas las etapas del proyecto, desde la planificación de las acciones a la identificación de los impactos y daños, censos y negociaciones, estructuración de las reparaciones y la supervisión de las medidas aplicadas.

Las acciones críticas incluyen:

- Promover la creación de foros deliberativos de gobernanza participativa
- Evaluar críticamente - e intervenir, si se hace necesario – en las evaluaciones de impacto ambiental para incluir las especificidades territoriales y de las poblaciones
- Garantizar la construcción y la aplicación participativa de censos sociales y económicos
  - Elaborar al inicio del proceso los sistemas de supervisión para garantizar la manutención o mejora de los medios de vida

## El papel de la Academia Por una comunidad de aprendizaje

Actor permanente del territorio, la universidad tiene el potencial de ser un pilar en medio de las transformaciones socioeconómicas y políticas que conlleva la llegada de un gran proyecto de infraestructura.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales, que es el principal objetivo de una comunidad de aprendizaje, indica las posibilidades de cómo puede producirse la contribución de la academia en este escenario. Fortalecerse para demostrar, por medio de investigaciones académicas y aplicadas, las posibilidades de construcción de una trayectoria de desarrollo significativa y empoderada para los territorios. Para eso, es fundamental que se amplíe la participación y el compromiso de representantes de la academia, con intercambio de experiencias, creando acuerdos de colaboración y puentes entre diferentes instituciones de investigación, además de la propuesta de acciones específicas para ampliar sus capacidades sobre temas como la supervisión y el uso de indicadores, transparencia y control social.

Los centros de investigación contribuyen al desarrollo de políticas públicas y prácticas empresariales por medio de la oferta estratégica de la investigación, que genera evidencias y recomendaciones aplicadas. Dada la falta de informaciones sobre los problemas y alternativas que conviertan al sector de minería e infraestructura en un motor de desarrollo sostenible, las demandas de los ciudadanos pueden quedar limitadas por los intereses privados, mientras que quienes toman las decisiones, en los sectores público y privado, pueden sucumbir a la aplicación de políticas de corto plazo. Además, las decisiones importantes que ya fueron tomadas pueden ser postergadas o perder su fuerza porque en el día a día las entidades responsables por su puesta en práctica enfrentan problemas urgentes.

En lo que se refiere a la opinión pública, la disseminación estratégica de documentos de referencia en un formato de fácil acceso y entendible, puede ampliar el alcance de las propuestas en momentos clave del debate de una agenda pública sobre infraestructura sostenible. En el nivel de toma de decisiones, la academia puede proveer espacios donde convoca regularmente a los responsables de formular las políticas para que se conozcan investigaciones sobre temas públicos. Se genera así una atención hacia los temas que pueden tener poco espacio en la agenda o que se encuentran atrapados en discusiones técnicas poco aprovechadas políticamente o en la práctica.

Además, al tratarse de la elaboración de estudios aplicados, tiene sentido imaginar que, por ejemplo, el apoyo a la continuidad y a la supervisión de la aplicación de planes y acuerdos en los territorios sería una misión natural de las instituciones de investigación.

Así, la promoción de nuevas prácticas basadas en la evidencia, sea por medio de la disseminación de mensajes relevantes en publicaciones o seminarios en los que participen responsables públicos y privados, sea por el compromiso de actores en la promoción de propuestas estratégicas, puede ampliar el impacto de la academia, porque fortalece el apoyo a la necesidad de prácticas sostenibles que rompan de una vez por todas con las prácticas habituales para la instalación y operación de proyectos de infraestructura.

Perspectivas reunidas a través de las actividades de construcción de una comunidad sostenible de aprendizaje de minería e infraestructura entre el Centro de estudios para Minería y Sostenibilidad de la **Universidad del Pacífico** (CEMS) en Perú e o FGVces en 2018-2019.

## Directrices prácticas de implementación El caso de la carretera nacional BR-319 y la Plataforma de Valor Compartido



Con el objetivo de extender y aplicar directrices para alcanzar una infraestructura sostenible en Brasil, el centro FGVces obtuvo fondos de la Fundación Gordon y Betty Moore para un proyecto de dos años destinado a aplicar las Guías en un contexto de desarrollo de carreteras en la Amazonía brasileña, específicamente ante el potencial asfalto de la BR-319, una carretera nacional de 885 km que conecta Porto Velho, en el estado de Rondônia, con Manaus, en el estado de Amazonas. El proyecto actual sigue tres estrategias principales. La primera, trata de fortalecer las capacidades de las comunidades locales para que puedan influir en los procesos de decisión de la inversión y en la formulación de políticas que transforman sus territorios. Esta estrategia se basa en la creación conjunta de planes de desarrollo en cuatro localidades diferentes para resaltar las prioridades locales y las estrategias deseables para el desarrollo sostenible. La segunda, identifica y fortalece los foros de gobernanza local existentes, con la promoción de una mayor representatividad, participación social y planificación estratégica a largo plazo. Finalmente, se impulsa una articulación institucional más amplia que pueda garantizar un diálogo constante entre las actividades de gobernanza local y otros procesos bajo coordinación nacional y regional. La premisa implícita es que la mejor oportunidad para que se generen planes de desarrollo territorial es que estos se adopten mediante procedimientos oficiales y/o legalmente vinculantes. (Fuente: FGVces).



La **Plataforma de Valor Compartido** es una metodología destinada a abordar el desafío del impacto social y ambiental de grandes proyectos (como infraestructuras y minería) en las comunidades locales. Esta plataforma toma como punto de partida las guías construidas en Brasil y tiene como objetivo central maximizar el impacto positivo para las comunidades, minimizando las externalidades negativas. Esta Plataforma aborda fallas públicas y de mercado identificadas y documentadas, las cuales han impedido que grandes proyectos produzcan el impacto positivo esperado en las comunidades. La Plataforma de Valor Compartido construye cadenas de valor sostenibles, conectadas con el mercado y financiadas mediante una combinación de recursos privados y financiadores, creando una economía diversificada con ingresos sostenibles para las comunidades locales. Esta economía aprovecha pero no depende del gran proyecto. Esto es posible porque se crea un proceso interactivo a largo plazo, basado en la participación de las partes interesadas desde un enfoque territorial, con una visión sistémica, una gobernanza sólida y la coordinación de las inversiones públicas y privadas. La Plataforma también aborda el desafío de grandes proyectos implantados en áreas remotas, donde las demandas de la comunidad para el sector público terminan siendo canalizadas y requeridas a los operadores privados de los grandes proyectos. La IFC, que lideró el desarrollo de esta estructura en asociación con actores locales, recaudó fondos iniciales y está actualmente negociando acuerdos para aplicar la estructura de Valor Compartido en uno de los mayores proyectos de minería de Perú. La IFC también maneja posibles intervenciones en Perú, Brasil y Sudáfrica. La IFC desarrolla esta Plataforma basándose en sus antecedentes y experiencia en cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza, y en sus actividades de Desarrollo Estratégico Comunitario, donde ayuda a los gobiernos locales a maximizar el impacto de grandes proyectos en favor de la comunidad. (Fuente: IFC/Brasil).

## Guías para Infraestructura en Brasil **Superando una lógica binaria**

Las cuestiones en juego en la implantación de grandes infraestructuras son innegablemente de escala múltiple. La cuestión de la infraestructura, incluyendo carreteras, minería y centrales hidroeléctricas, concentra las esperanzas de las comunidades locales - a veces de acceso a infraestructuras, a veces de oportunidades de empleo y crecimiento - así como una cuestión de sostenibilidad global que involucra el futuro de la selva amazónica y de otras comunidades y ecosistemas brasileños. Las experiencias pasadas de proyectos de infraestructura a gran escala en Brasil fueron, de hecho, los principales impulsores de la deforestación. Es comprensible que esta verdad histórica deje pocas razones para confiar en resultados ambientales favorables de la implantación de infraestructuras.

Pero también debemos reconocer que, históricamente, las preocupaciones ambientales que optan por ignorar las necesidades sociales y las demandas socioterritoriales tienden a ser menos efectivas. A nivel mundial, la historia de la sostenibilidad ha sido testigo de muchos enfrentamientos entre las agendas sociales y ambientales, pero también ha demostrado que cada vez que se establecen puentes entre ambas dimensiones interconectadas, es cuando realizan los pasos más transformadores y exitosos.

La agenda de la sostenibilidad está cambiando y eso tiene una destacada relevancia en el contexto de la implantación de infraestructuras. El papel de las empresas en la prosperidad social y ambiental y la necesidad de reformular los modelos de gobernanza tradicionalmente adoptados por los Estados ya no pueden ser ignorados. Ya no es válido el tradicional modelo de mercado aplicado a la interacción con las comunidades que sufren el impacto de esos proyectos. La esperada licencia social para operar y una visión participativa, transparente y de largo plazo para interactuar con las comunidades y sus territorios en la planificación e implantación de un proyecto de infraestructura resulta en una reducción de los riesgos, tanto para el territorio como para los negocios. Y, en la medida en que las relaciones entre el Estado, las empresas y las comunidades son cuestionadas, las recomendaciones se fortalecen con una visión territorial que se basa en la planificación territorial estratégica e incorpora preocupaciones legítimas sobre competitividad e inclusión. La organización y la amplia disseminación de un modelo de desarrollo territorial que nortece las prácticas empresariales y las políticas públicas en regiones impactadas por proyectos de infraestructura son fundamentales.

## **Sobre este informe**

Estas notas de políticas traen reflexiones que resultan de actividades conducidas en el ámbito del proyecto COMUNIDAD DE APRENDIZAJE SOBRE INFRAESTRUCTURA SOSTENIBLE EN ECONOMÍAS EMERGENTES, financiado por el Challenge Fund de la agencia alemana de cooperación GIZ por medio de la Red de Diálogos de Sostenibilidad en Mercados Emergentes (EMSD por sus siglas en inglés).

Las actividades realizadas entre abril de 2018 y marzo de 2019 tuvieron como objetivo estimular la creación de una comunidad de aprendizaje sobre infraestructura sostenible en Brasil y en América Latina. Estas incluyeron una amplia divulgación de las Guías para Grandes Obras en Amazonía y la articulación institucional para impulsar su puesta en práctica en Brasil y en Perú, posicionando la infraestructura sostenible como propulsora del desarrollo sostenible.

La financiación permitió hacer reuniones y workshops institucionales bilaterales entre ONGs, entidades de investigación, organizaciones de la sociedad civil nacional y local, empresas, gobiernos locales y organismos oficiales brasileños, para la divulgación ampliada de las Guías y su posible implantación. El proyecto también resultó en la concepción y el lanzamiento de una comunidad de aprendizaje entre el Centro de Estudios en Sostenibilidad de la Fundación Getulio Vargas (FGVces) en Brasil, y el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS), de la Universidad del Pacífico, en Perú.

### **Coordinación General**

Mario Monzoni (FGVces)

### **Coordinación Técnica**

Daniela Gomes Pinto e Graziela Azevedo (FGVces)

### **Soporte Técnico**

Leticia Artuso, Lívia Pagotto e Maurício Jerolimski (FGVces)

### **Fotografía**

Kena Chaves (FGVces)

### **Soporte Financiero**

Red de Investigación y Conocimiento Aplicado da la Fundação Getulio Vargas  
Emerging Market Sustainability Dialogues on Sustainable Infrastructure (EMSD) – Challenge Fund

En cooperación con:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

  
**german  
cooperation**  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT