

# **El «elefante blanco» de IIRSA Sur y Odebrecht en el Perú**

---

*Carlos R. S. Prado Filho*

---

## **Sumilla**

Las carreteras interoceánicas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (en adelante, IIRSA) en el Perú, construidas y operadas por la empresa brasileña Odebrecht con el fin de ser un camino de integración regional con Brasil, se convirtieron en una de las principales metas de las investigaciones sobre los pagos de coimas y corrupción a nivel nacional, implicando la actuación de dicha empresa en el país. Los crímenes de Odebrecht dieron origen a la creación en el Congreso de la República de la llamada «comisión *Lava Jato*», donde se vieron involucrados los últimos cuatro gobiernos nacionales en pagos ilegales en contrapartida al favorecimiento en concesiones de megaproyectos de infraestructura. Actualmente, además del estigma de la corrupción, tales obras de IIRSA Sur cargan también la marca de ser «elefantes blancos» (activos costosos de mantener y que no producen utilidad), con indicios de mala planificación, sobrefacturación y sobredimensión. Para caracterizar esta situación, por un lado, este texto reúne y discute los valores que exponen la discrepancia entre los precios que inicialmente fueron previstos por los contratos y los precios finales comprometidos en la construcción y en la operación de las carreteras. Por otro lado, son presentados datos comerciales y del flujo vehicular que demuestran la actual subutilización de la carretera como camino de integración regional y comercio.

Traducción al español por Shyrley T. Peña Aymara\*

LA EMPRESA BRASILEÑA ODEBRECHT actúa desde hace más de 30 años en la construcción y operación de proyectos de infraestructura en el Perú. Después de Brasil, hasta el año 2016, Perú era el segundo país en el cual la empresa poseía el mayor número de proyectos activos. En la capital peruana, Lima, está localizada la sede de la Odebrecht Latinvest, el brazo de la empresa que opera los negocios en 14 países en América Latina.

Según informes de la Contraloría General de la República del Perú (CGR), expuestos por la comisión parlamentaria de investigación *Lava Jato*, entre el 2004 y el 2015 Odebrecht participó de 19 contratos y concesiones con el Estado, sumando un valor de US\$ 12 856 millones<sup>1</sup>. Entre esas obras están las carreteras «interoceánicas» que hacen parte de la iniciativa de integración regional física de los territorios sudamericanos denominada IIRSA. Estas se transformarían en unos de los principales motivos de las

---

\* Profesora da la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y encargada de relaciones internacionales del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS).

<sup>1</sup> Pari Choquecota, Juan. *Informe en minoría. Comisión investigadora encargada de investigar el pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contrato con el Estado peruano*. Lima: Congreso de la República, 2016. Ver en: [bit.ly/2MWEcUp](http://bit.ly/2MWEcUp)

investigaciones de corrupción y lavado de dinero al envolver a la empresa brasileña y a altos funcionarios del gobierno peruano.

En la historia reciente, la IIRSA y algunos de sus proyectos en territorio peruano constituyeron una de las principales dimensiones estratégicas de la relación bilateral entre Perú y Brasil, incorporándose en esta proyectos de infraestructura de transportes de gran envergadura que, a pesar de que ya existieran hacia un buen tiempo, carecían de mayor «voluntad política» y prioridad en las inversiones públicas, además de generar algunas incertidumbres sobre los aspectos estratégicos básicos de viabilidad económica. Es en dicho contexto de buenas relaciones que sucesivos gobiernos del Perú firmaron contratos de concesión para la construcción y/o rehabilitación, operación y mantenimiento de aproximadamente cuatro mil kilómetros de carreteras y centenas de puentes, divididos estos en las llamadas IIRSA Centro (377 km), IIRSA Norte (1044 km) e IIRSA Sur (2600 km). Según la visión de negocios del modelo IIRSA, dichos proyectos serían estratégicos para establecer la conexión terrestre entre los océanos de América a través de los «ejes de integración y desarrollo»: corredores logísticos que recortan todo el territorio sudamericano. De estos proyectos, tanto la IIRSA Norte como dos tramos de la IIRSA Sur están concesionadas a consorcios formados mayoritariamente por Odebrecht.



(CVIS), con la totalidad de las concesiones de carreteras IIRSA Sur. De acuerdo con la descripción oficial en el ámbito de la IIRSA, el objetivo de este proyecto es el siguiente:

Mejorar y rehabilitar la infraestructura vial de la Macro Región Sur del Perú que vincula con los Estados de Acre y Rondonia del Brasil y así facilitar los flujos de pasajeros y carga entre dichas regiones y los mercados internacionales a los que se accede a través de la Cuenca del Pacífico, impulsando así el proceso de integración regional. El objetivo es abaratar los costos de transporte entre las ciudades amazónicas (Rio Branco, Porto Velho y Puerto Maldonado) y las ciudades andinas y costeras de Arequipa, Puno y Cusco, permitiendo una salida al Pacífico a la producción del Estado de Acre en Brasil<sup>2</sup>.

La empresa Odebrecht posee una relación histórica con el proyecto de la carretera interoceánica desde 1980, tras la firma del Acuerdo de Interconexión Vial Perú - Brasil, el primero de este tipo entre ambos países, que priorizó la interconexión vial transfronteriza por la selva del departamento de Madre de Dios. Según el estudio precursor de Amayo Zevallos (1993), Odebrecht ya manifestaba en esa época su interés en la ejecución del proyecto de una «interoceánica». Como una de las prácticas comunes de relaciones públicas implementadas por la empresa, el autor destaca un episodio en el cual, en 1988, empleados y representantes de Odebrecht S.A. llegaron a realizar, durante algunos meses, estudios sociales y ambientales en comunidades de Madre de Dios con el objetivo de establecer «vínculos informales» con la sociedad local y, de cierta forma, promover la «necesidad» de realización del proyecto de dicha carretera<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La ficha completa y detalles del proyecto están disponibles en la página oficial de la IIRSA, disponible en: [bit.ly/2o6ZCGb](https://bit.ly/2o6ZCGb)

<sup>3</sup> Amayo Zevallos, Enrique. «Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes». *Estudos Avançados*, vol.7, n.º 17. São Paulo: Institute of Advanced Studies of the University of São Paulo, 1993, pp. 117-169.

El 2014, con el despliegue de las investigaciones que dieron origen a la operación *Lava Jato* en Brasil, Odebrecht es acusada y condenada por el pago de numerosas coimas millonarias a políticos y a altos funcionarios de varios países de la región. Internacionalmente, las primeras pistas de ilegalidades sobre casos en otros países fueron reveladas por el primer acuerdo firmado por Odebrecht con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (USJD)<sup>4</sup>, en diciembre del año 2016. En dicho acuerdo la empresa asumía, entre otros casos, haber practicado, específicamente en el Perú, una serie de pagos de propinas que sumaban cerca de US\$ 29 millones para altos funcionarios y gobernantes del país durante el periodo 2005 al 2014. De ese monto total, según señalado en el documento, la empresa confesaba (sin citar nombres) que cerca de US\$ 20 millones de estos pagos ilegales eran referentes a la negociación de un único proceso de licitación que había sido realizado en el año 2005.

Meses después, en febrero del 2017, el ingeniero brasileño Jorge Henrique Simões Barata, el más alto funcionario de Odebrecht en el Perú y responsable de todos los proyectos en el territorio del país, firmó un acuerdo de confesión con la justicia peruana, revelando una lista de pago de coimas para que la mencionada empresa se vea favorecida en diversas licitaciones de obras de infraestructura, envolviendo a una serie de políticos y funcionarios del gobierno peruano. En específico, según lo identificado por Barata, los pagos ilegales de US\$ 20 millones confesados al USJD eran atribuidos a la figura del expresidente Alejandro Toledo (2001-2006) y a empresarios cercanos a él. Dicho pagos habrían sido una

---

<sup>4</sup> Ver: Office of Public Affairs. «Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History». *justice.gov*, Washington D.C., 21 de diciembre del 2016. En: [bit.ly/2icnvr5](http://bit.ly/2icnvr5)

contrapartida por el favorecimiento y mayor agilidad en el proceso de licitación de los tramos 2 y 3 de la concesión IIRSA Sur<sup>5</sup>.

A fines del 2017, documentos revelaron pagos de Odebrecht a empresas de consultoría financiera vinculadas al entonces presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Según las fechas de las transferencias bancarias, los pagos ocurrieron mientras PPK era ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Toledo (2001-2006) y también el responsable por la agencia Proinversión (que es la agencia pública que supervisa la inversión privada en obras públicas), participando directamente del proceso de licitación de la concesión IIRSA Sur. En marzo del 2018, por la presión política de estas investigaciones, PPK renunció a la presidencia y actualmente cumple prisión domiciliaria en Lima mientras sigue en juicio por el caso de las carreteras IIRSA Sur. El expresidente Toledo se encuentra detenido en Estados Unidos desde julio del 2019, mientras aguarda el proceso de su extradición para ser juzgado por la justicia peruana.

Es así que las carreteras de la IIRSA Sur, el mayor proyecto vial realizado de una sola vez en el país, se volvieron el epicentro del mayor escándalo de corrupción de la historia reciente del Perú.

Nuevos descubrimientos sobre los casos de corrupción y sobrevalorización que involucran a empresas constructoras y actuales concesionarias de los trechos de la IIRSA Sur, refuerzan la tesis de que esta obra está lejos de cumplir aquellas promesas de integración propuestas por la IIRSA, incluida la expectativa de una mejor dinámica económica en la zona. Antes de su inauguración, las obras de la IIRSA Sur cargaban consigo una expectativa que hoy se comprueba sobrestimada.

Así pues, se ha ensuciado lo que representan las siglas IIRSA en el Perú, a lo que se le suma, además de los escándalos de

---

<sup>5</sup> Ver: Mella, Romina y Gorriti, Gustavo. «Barata Confiesa: cómo y cuándo se pagaron las coimas a Alejandro Toledo». *idl-reporteros.pe*, Lima, 17 de diciembre del 2017. En: [bit.ly/2Fk7PMZ](http://bit.ly/2Fk7PMZ)

corrupción, unas carreteras que generaran una onerosa deuda para el Estado peruano por sus altos costos de construcción y manutención, y su relativa subutilización. Todo ello es prueba de que un mal planeamiento viene junto con la corrupción. Además, veremos más adelante que, en términos de ganancias, el Perú ha heredado una gran deuda pública por obras que han servido más bien en fortalecer las exportaciones de productos brasileños y la actuación internacional de empresas de ese país que están envueltas en graves crímenes internacionales de fraude y corrupción, que involucran directa e indirectamente a los cuatro últimos ex presidentes del país.

A esta secuencia de actos de corrupción, este texto sumará como objeto de estudio los valores referentes a los relativos «altos costos» de construcción y manutención de las carreteras que, aunados con la actual «baja utilidad pública», permiten clasificar tales proyectos como un gran ejemplo actual de «elefante blanco» en el país.

### **Las carreteras IIRSA Sur: las altas inversiones y la subutilización del mayor proyecto de carretera de la historia del Perú**

En abril del 2004, el Congreso peruano, atendiendo un pedido del Poder Ejecutivo del entonces presidente Alejandro Toledo<sup>6</sup>, ratificó la ley n° 28214, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR, pasando la inversión de recursos públicos de dicho proyecto a ser una prioridad<sup>7</sup>. En febrero del 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a cargo

---

<sup>6</sup> Ley n° 28214. Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR. Fecha de publicación: 30 de abril del 2004. Ver en: [bit.ly/2Mzmnvz](http://bit.ly/2Mzmnvz)

<sup>7</sup> Decreto Supremo n° 022-2005-EF. Fecha de publicación: 9 de febrero del 2005. Ver en: [bit.ly/2BAGcMR](http://bit.ly/2BAGcMR)

de PPK, emitió un Decreto Supremo para exentar el proyecto del monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El 23 de agosto del 2015, el Congreso peruano convocó al entonces ministro, José Rivero, y al viceministro, Néstor Palacios, ambos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), para responder a cuestionamientos específicos sobre los altos costos iniciales previstos de los contratos referentes a los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA. Según la transcripción del discurso señalado por el viceministro acerca de los tramos 2, 3 y 4:

El costo directo de la obra son 458 millones, la movilización y desmovilización son 18 millones 775, el estudio definitivo 13 millones, estudio de impacto ambiental 6 millones. Total, da 496. Sobre ese costo directo viene los gastos generales, que es 27%, 134 millones; la utilidad 49 millones. Subtotal 680. El IGV 129 millones, con lo cual llegamos a la cifra de 810 millones de dólares. Es importante que ustedes tengan nota de cuánto es el costo por kilómetro de la construcción, son 798 mil 894 dólares por kilómetro, prácticamente 800 mil dólares por kilómetro, es más o menos para hacer una cifra redonda<sup>8</sup>.

Otra cuestión indagada por los congresistas fue sobre la decisión del gobierno nacional de eximir el proyecto de manera total del propio sistema estatal de monitoreo, del SNIP. Por las explicaciones de los ministros, la decisión había sido tomada por un supuesto exceso de estudios anteriores y por una «cuestión de tiempo», y también con el objetivo de acelerar el proceso<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Congreso de la República. *Comisión de Transportes y Comunicaciones. Área de Transcripciones*. 23 de agosto del 2005. Ver en: [bit.ly/31Cxh8c](http://bit.ly/31Cxh8c)

<sup>9</sup> Según la transcripción del discurso del entonces viceministro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Néstor Palacios, dado ante el Congreso el 23 de agosto del 2005: «Este es un primer punto que fue cuestionado, que no tiene, no ha pasado por el SNIP. Efectivamente, no pasó por el SNIP el estudio de factibilidad. Ya le voy a explicar por qué no pasó. Como he explicado, el estudio de factibilidad fue exonerado por el asunto del tiempo, que por lo menos demoraba un año este paso [...]. O sea, ahí exceptúa al SNIP, a nivel de factibilidad. ¿Por qué? Porque estando en esta situación, si no entramos a hacer el análisis con el SNIP en el Ministerio de Economía,

Como se ve en el cuadro n° 1, según los valores de inversión oficialmente declarados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran)<sup>10</sup>, hasta el año 2018, apenas en los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur fueron invertidos cerca de US\$ 2128 millones. La discrepancia en los valores representa un aumento de cerca del 160% sobre las inversiones declaradas inicialmente por los ministros y, entre otros aspectos sospechosos, revela la falta de un planeamiento serio de la obra, así como una evidente contradicción con la supuesta cantidad y calidad de estudios previos defendidos por las autoridades del gobierno de la época.

**Cuadro n° 1**  
***Inversiones proyectadas inicialmente por los contratos e inversiones comprometidas hasta el año 2018, por tramos (millones de US\$)***

IIRSA Sur	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 5	IIRSA Sur 2, 3 y 4	IIRSA Sur (total)
Inversiones proyectadas	99	221	332	205	183	758	1040
Inversiones comprometidas	150	701	687	740	302	2128	2580
Porcentaje del incremento	50%	217%	104%	260%	65%	160%	148%

Fuente: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). Informes de desempeño, 2018.

nos hubiésemos demorado no menos de un año o más, luego de la aprobación. Estaríamos ahora en esa etapa y no hubiésemos comenzado la obra como ya la hemos iniciado. [...] Como dijo el ministro, en los últimos años, 20 por lo menos, se han hecho estudios permanentemente de la carretera. Finalmente, después de tantos estudios se va a llegar a la ejecución de la misma».

<sup>10</sup> Los datos presentados en los cuadros fueron extraídos de los informes de desempeño y de los planes de negocios actualizados, todos disponibles en el sitio web del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). Ver en: [bit.ly/2F10tKq](https://bit.ly/2F10tKq)

En detalles de su confesión<sup>11</sup>, Jorge Barata afirma que, durante las negociaciones ilegales referentes a las obras de la IIRSA Sur, él expuso su preocupación por los valores estimados inicialmente por los parámetros del contrato, diciendo que eran muy reducidos y que con ellos no se alcanzaban las ganancias que se esperaban. Al respecto, Barata dice que fueron los interlocutores del entonces presidente Toledo quienes le aseguraron que se iba a «mejorar esto» a favor de la empresa, lo que después se hizo realidad con la promulgación de varias adendas y modificaciones en las bases de los contratos<sup>12</sup>, de tal manera que la obra se hizo lucrativa.

El cuadro n° 2 presenta una estimación de inversiones futuras para los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur, conforme los números presentados por los documentos denominados «planes de negocios», disponibles en el sitio web del Ositran. Conforme a esos documentos, se estima un gasto futuro de cerca de U\$ 375 millones entre los años 2019-2023.

Otro aspecto que corrobora las sospechas de sobredimensión del proyecto, y que este deba ser cuestionado, es que, según los informes de desempeño del Ositran, con los actuales flujos vehiculares la recaudación de los peajes de la IIRSA Sur no alcanza la mayor parte de los valores del Pago Anual por Mantenimiento de Obras (PAMO), de tal modo que, de acuerdo al tipo de contrato establecido entre las empresas constructoras y el gobierno peruano, es el Estado quien debe cubrir el valor restante. Como se muestra en el cuadro n° 3, solo en el año 2018, cuando se registraron los más altos índices de tráfico de vehículos, el sobre costo del PAMO contractual en relación a la recaudación del peaje en los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur, resulta en una suma de S/ 38 millones.

---

<sup>11</sup> Videos de la confesión de Jorge Barata con detalles y explicaciones sobre la negociación de la IIRSA Sur. Ver: Mella, Romina y Gorriti, Gustavo. «Barata Confiesa. Cómo y cuándo se pagaron las coimas a Alejandro Toledo». *idl-reporteros.pe*, Lima, 17 de diciembre del 2017. En: [bit.ly/2Fk7PMZ](http://bit.ly/2Fk7PMZ)

<sup>12</sup> Los contratos de IIRSA Sur y las varias adendas contractuales están disponibles en la página del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Ver en: [bit.ly/34mSKTY](http://bit.ly/34mSKTY)

**Cuadro n° 2**  
**Estimación anual de las inversiones a ejecutar**  
**entre el 2019 y el 2023**  
**(millones de US\$)\***

IIRSA Sur	2019	2020	2021	2022	2023	Total de inversiones a ejecutar hasta el 2023
Tramo 2	13	25.5	20.8	14.3	12.0	U\$86 millones
Tramo 3	35.5	30.3	35.5	34.9	18.2	U\$154 millones
Tramo 4	31.4	54.6	28.4	14.4	6	U\$135 millones
Total	79.9	110.4	84.7	63.6	36.2	U\$375 millones

Fuente: Ositran. Planes de negocios, 2019.

\* Incluye valores referentes a obras accesorias, informes técnicos de mantenimiento, trabajos de mantenimiento de emergencia, pago anual por mantenimiento de obras y costo anual de mantenimiento.

**Cuadro n° 3**  
**Comparación entre el Pago Anual por Mantenimiento de Obras**  
**(PAMO) contractual y la recaudación por peaje en el 2018**  
**(millones de nuevos soles)**

Planes de negocios IIRSA Sur	a) PAMO*	b) Recaudación del peaje	(b-a)
Tramo 2	S/18	S/2.4 (recaudación estimada)**	-15.6
Tramo 3	S/22.7	S/ 9.8	-13.1
Tramo 4	S/17.7	S/ 7.8	-10.1

Fuente: Ositran. Planes de negocios, 2019.

\*Valores convertidos a precio de cambio del día (27/08/2019).

\*\* Hasta el 2018, las unidades de peaje, a pesar de ya estar construidas, aún no estaban operativas en el tramo 2. A pesar de ello, existen los registros del número de vehículos y un valor estimado del cobro de peaje por eje.

La comparación entre estos valores ayuda a desvelar la sobredimensión de las expectativas del proyecto. Según Gustavo García, ex viceministro de Transportes y Comunicaciones entre el 2001 y el 2002, una de las peculiaridades altamente sospechosas en los contratos de concesión referidos a cada tramo de la IIRSA Sur es que se estableció una cláusula que permitía que los parámetros básicos de las obras y el precio final sean definidos a lo largo de los trabajos de construcción por las empresas. Según García, «en la práctica, era una licitación sin precio» y el mal planeamiento hizo un proyecto sobredimensionado y «hecho para una demanda que nunca existió»<sup>13</sup>.

Otros números de los informes de desempeño del Ositrán para los tramos 1 y 5 de la IIRSA Sur, constituidos por las carreteras que llegan hasta las ciudades portuarias de Ilo, Matarani y San Juan de Marcona, en el sur del Perú, revelan que el flujo anual de vehículos «pesados» (que transportan carga) por esos trechos tuvo un incremento relativamente bajo entre el 2008 y el 2018. En base a este significativo dato, se puede afirmar que las inversiones en la modernización de estos tramos no han logrado un incremento significativo en la participación de esas carreteras para los flujos de importación y exportación esperados.

---

<sup>13</sup> Ver: Gaspar, Malu. «Uma história do Peru: a ascensão e a queda da Odebrecht na América Latina». *piaui.folha.uol.com.br*, São Paulo, julio del 2017. En: [bit.ly/2P8Cu50](http://bit.ly/2P8Cu50)

**Cuadro n° 4**  
**Incremento en el número de vehículos «pesados» en los peajes de**  
**las ciudades portuarias de la IIRSA Sur**  
**(2008 - 2018)**

Ciudades portuarias de la IIRSA Sur	2008	2018
Ilo	81 mil	100 mil
Matarani	220 mil	412 mil
San Juan de Marcona	56 mil	123 mil

Fuente: Ositrán. Informes de desempeño del 2008 al 2018.

Una de las expectativas depositadas en el proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) era la posibilidad de llegar al océano Pacífico directamente por los puertos peruanos, sin la necesidad de cruzar el canal de Panamá, y así aumentar las ganancias de la creciente exportación de granos de soya del centro oeste brasileño para el Asia. La soya tiene una importante posición en la economía brasileña: el 2017, la «soya o derivados» fueron el primer producto de exportación de Brasil, responsable del 12% de las exportaciones totales, con un valor de US\$ 26 mil millones. Cerca del 42% de esta exportación tiene como destino a China<sup>14</sup>.

Cabe recalcar que hasta el día de hoy toda la producción brasileña de soya continúa siendo exportada a través del océano Atlántico, incluso aquella que tiene como destino los mercados asiáticos en el océano Pacífico. Así pues, a pesar de que ya se concluyó con el «corredor interoceánico», ningún camión de soya brasileña llegó a los puertos peruanos, pues sigue siendo más barato dar la vuelta al continente. Si bien el CVIS es el camino relativamente más corto, la difícil tarea de cruzar la cordillera de los Andes con grandes y pesados camiones de carga, aún

<sup>14</sup> Ver: Observatory of Economic Complexity (OEC). En: [bit.ly/2B2byeZ](https://bit.ly/2B2byeZ)

es económicamente inviable para que el flujo comercial de las voluminosas *commodities* brasileñas pueda pasar por las «puertas» de salida al océano Pacífico que ofrece el Perú<sup>15</sup>.

Según los datos del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Siicex)<sup>16</sup> sobre el Perú, en los últimos años, apenas el 2% de las exportaciones peruanas hacia Brasil fueron realizadas por vía terrestre (siendo la carretera interoceánica en Madre de Dios la única entre los dos países), aproximadamente el 8% por vía aérea y el 90% ocurre a través de la vía marítima, por el canal de Panamá.

Otra cuestión que interfiere en la viabilidad económica del uso de la carretera interoceánica entre Brasil y Perú es la falta del denominado «flete de retorno»: cuando un camión de Brasil llega a los puertos del Perú y no tiene una carga que llevar en el camino de regreso. Esta ausencia genera lo que se conoce como «flete falso», situación que encarece todo el proceso.

El gráfico n° 1 presenta la suma de los valores del flujo comercial entre los estados de Acre y de Rondônia, en Brasil, con el Perú, a través del camino terrestre establecido por la carretera interoceánica desde el año 2011, cuando se concluyeron las obras de la IIRSA Sur. Conforme apuntan los datos, en ese periodo, los dos estados de Brasil próximos a la conexión establecida por la IIRSA Sur presentan un constante superávit en la balanza comercial con el Perú, con valores de exportación muy superiores a los valores de

---

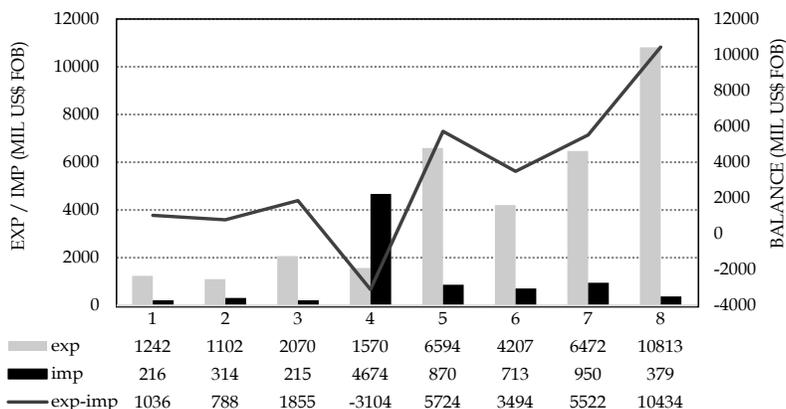
<sup>15</sup> Para ejemplificar mejor, como previamente había señalado Marc Dourojeanni (2006) en su estudio de caso sobre la carretera interoceánica, seguir los caminos abiertos por la IIRSA Sur implica subir y bajar altitudes que llegan a más de 4000 metros sobre el nivel del mar en una distancia de aproximadamente 300 kilómetros (o sea, una geografía altamente «inclinada»). Ver: Dourojeanni, Marc Jean. *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Washington D.C.: Bank Information Center, 2006. En: [bit.ly/33U3IAH](http://bit.ly/33U3IAH)

<sup>16</sup> Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Siicex). *Programa Consolida Brasil*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2017. Ver en: [bit.ly/32GFPw5](http://bit.ly/32GFPw5)

importación (lo que además sirve para indicar la falta del llamado «flete de retorno»).

### Gráfico n° 1

#### *Balace del comercio entre los estados brasileños de Acre y Rondônia, con Perú, por la carretera interoceánica (2011 - 2018)*



Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desenvolvimento Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC). Estadísticas de comercio exterior (Comex STAT)<sup>17</sup>.

En el gráfico se puede notar que la única excepción en los superávits ocurrió en el año 2014, cuando el estado de Acre quedó «aislado» durante gran parte del año a causa de la subida del caudal del río Madeira, que inundó la BR-364, única carretera que conecta Acre con el resto del territorio brasileño. En ese periodo, a través de la carretera interoceánica en Madre de Dios, fueron transportadas grandes cantidades de productos peruanos, alcanzando un valor de importación de más de US\$ 4.6 millones. Los productos que llegaron de Perú a Brasil eran, principalmente, para atender de manera urgente la demanda de Acre, como combustible, productos alimenticios y hospitalarios, además de cemento y demás insumos

<sup>17</sup> Ver en: [comexstat.mdic.gov.br/pt/geral](http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral)

de construcción civil para socorrer los locales afectados por las inundaciones que perjudicaron gran parte de las ciudades cercanas. Para esto fueron desburocratizados una serie de trámites con el objetivo de facilitar la importación de toneladas de productos peruanos, siendo ese el único momento, hasta ahora, en que esa carretera se mostró de gran utilidad<sup>18</sup>.

Sin embargo, después de la restauración de la BR-364, en los años siguientes, los superávits a favor de los estados brasileños, especialmente de Acre, alcanzaron nuevos récords, mientras las exportaciones del Perú volvieron a los bajos niveles anteriores<sup>19</sup>.

En el gráfico también puede observarse que quien sacó el mayor provecho de la IIRSA Sur fue Brasil, incrementándose significativamente las exportaciones de los estados de Acre y Rondônia, alcanzando un valor de US\$ 10.8 millones el 2018. En el caso del Perú, después de casi ocho años de la inauguración de la carretera, sus exportaciones por dicha vía presentan casi los mismos montos, con un valor de US\$ 379 mil el 2018.

Cabe recalcar que las nuevas carreteras interoceánicas son todas operadas por empresas privadas que, por contrato, cuantos más servicios prestan, mayor es el valor a ser cobrado del Estado peruano. Así tenemos que varios de los contratos firmados, hoy muchos de ellos comprobadamente ilegales, garantizan a las empresas concesionarias la prestación y cobro de esos servicios de mantenimiento y reparo hasta el año del 2031. Sin embargo, como los datos del flujo vehicular demuestran, tales gastos solamente serían autosustentables si hubiera un significativo incremento en el

---

<sup>18</sup> Campos, Ana Cristina. «Acre importa 2 mil toneladas de productos peruanos». *agenciabrasil.etc.com.br*, Brasília, 24 de marzo del 2014. En: [bit.ly/32IUzUC](http://bit.ly/32IUzUC)

<sup>19</sup> El 2018 se registraron los mayores valores históricos en favor de los estados de Brasil. Las exportaciones de Acre a Perú fueron de aproximadamente US\$ 7.5 millones y las importaciones apenas US\$ 297 mil. Referente al estado de Rondônia, las exportaciones al Perú alcanzaron los US\$ 3.2 millones y las importaciones US\$ 82 mil. Fuente: Ministerio de Desenvolvimento Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC). Estadísticas de comercio exterior (Comex STAT). Ver en: [comexstat.mdic.gov.br/pt/geral](http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral)

uso de la carretera, algo que es una apuesta apenas para el futuro de medio o de largo plazo.

Es importante anotar también que, a pesar de varios otros casos de corrupción confesados por Odebrecht en varios otros países de América Latina, como el caso *Lava Jato* en Brasil, en ningún otro país latinoamericano las investigaciones han logrado desarrollarse como en el Perú, involucrándose en las indagaciones a altas autoridades de los últimos cuatro gobiernos del país.

De modo particular, las investigaciones sobre el caso de la IIRSA Sur revelan que no se trataba solo de modificar leyes, acelerar procesos y flexibilizar reglamentaciones para «favorecer» a Odebrecht en la conquista de la concesión del proyecto, sino que, ante todo, también se hicieron modificaciones para «priorizar» la propia obra IIRSA Sur y su financiamiento como de interés nacional, dándole a esta una expectativa y dimensión que hoy se revela sobrestimada. En ese sentido, la propia iniciativa IIRSA ha sido instrumentalizada como apenas un nuevo «escenario de fondo» o una «justificación superficial» para expandir negocios y lucros de agentes privados, en vez de una iniciativa estratégica e innovadora de integración regional como se la planteaba.

El futuro de las carreteras IIRSA Sur está relacionado al juicio de los ex presidentes Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski, y de la empresa Odebrecht en el Perú. Mientras tanto, sería precipitado apuntar con seguridad a nuevas perspectivas acerca de la rentabilidad económica del proyecto. El hecho es que, con estos números aquí presentados, hoy la carretera no es rentable, por lo contrario, es una gran deuda que se acumula anualmente.

En Brasil, además de las encarcelaciones por cargos de corrupción, los resultados de *Lava Jato* se van materializando en la devolución de cifras multimillonarias a los cofres públicos por parte de las empresas y funcionarios corruptos. En los Estados Unidos, Odebrecht asumió pagar una pena de US\$ 3.5 mil millones para resolver aquel que, según el USJD, es el mayor caso de soborno

extranjero en la historia del país<sup>20</sup>. En base a lo mencionado, a partir del juicio del caso IIRSA Sur se pueden dar compensaciones y hacer nuevos cálculos y nuevos contratos en favor del Estado.

Por otro lado, sumados a los recientes escándalos de corrupción con la subutilización y los altos gastos futuros previstos con manutención y obras adicionales, la situación de las carreteras interoceánicas puede llegar a un posible «abandono» del proyecto, en caso dejen de ser una prioridad entre las inversiones del gobierno nacional. En Brasil, esto ha sucedido con muchos otros «elefantes blancos», especialmente algunas carreteras en la Amazonía brasileña que, de manera recurrente, en gran parte de sus tramos, hoy se encuentran inutilizadas por el deterioro y por falta de mantenimiento, como la carretera BR-230 (Transamazónica) y la carretera BR- 319 (Porto Velho - Manaus).

---

<sup>20</sup> Office of Public Affairs. «Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History». *justice.gov*, Washington D.C., 21 de diciembre del 2016. En: [bit.ly/2icnvr5](https://bit.ly/2icnvr5)