

## CAPÍTULO IV: Posiciones e imposiciones del Estado y la ciudadanía sobre la CIS

---

No existen hechos,  
solo interpretaciones.  
*Friedrich Nietzsche*

### 4.1. Primera parte: la posición del Estado

En agosto de 2011, llegué a Suiza desde Perú. En mi primera caminata en solitario por Winterthur, desde el puente de Lindstrasse, me di cuenta de los innumerables rieles de la estación de tren de la ciudad. Me detuve cerca de una hora, aprovechando el tibio sol de la resaca de ese verano. Pude ver el recorrido de muchos trenes que iban y venían en diferentes direcciones. Una de las primeras impresiones que tuve fue reconocer una envidia sana que me asaltó por completo al realizar comparaciones, entre estas, algunas injustas: Suiza tiene a los Alpes, como Perú, a los Andes. Suiza es un país tan pequeño como una de las ciudades medianas de Perú. Winterthur, seguramente, tiene el tamaño de un distrito pequeño de alguna ciudad de Perú. Solo Lima tiene más población que Suiza. Winterthur, como ya había averiguado antes de ir, es una de las ciudades mejor conectadas de Suiza. Diferentes Gobiernos peruanos después de más de 20 años pudieron construir, no sin antes estar envueltos en innumerables casos de corrupción, una sección de una vía no integrada del primer metro en la capital, Lima.

Al seguir con mi observación, noté que no solo pasaban trenes de pasajeros, sino también de carga; en poco tiempo, pude ver el transporte de minerales, piedras, maquinaria pesada y materiales de diferentes tipos, además de trenes con vagones cerrados. Otra vez, mis recuerdos me transportaron nostálgicamente al tren de mi pequeña ciudad en Perú, Tacna, que la conecta, a través de 64 km, con Arica, la ciudad norteña de Chile. El tren —que en realidad es un monovagón para 48 personas y cuyo boleto se debe comprar un día antes— se

utiliza más para dar un paseo que como un medio de transporte eficiente capaz de conectar dos países. La relación que establecí fue ociosa y básica. Esta fue pensar en la importancia de las vías de comunicación para un país altamente industrializado y que mayores beneficios obtiene de la globalización como Suiza (Bertelsmann, 2018).

Este ejercicio observacional y su posterior comentario pasaban desapercibidos cuando los trataba con los suizos. La expresión del rostro de uno de mis primeros interlocutores manifestaba abiertamente lo nada novedoso y estéril que significaba conversar sobre algo que había visto toda su vida. A mis 34 años a cuestas, parecía que estaba hablando de los trenes suizos y su posibilidad de conexión como alguien que acababa de asistir a la primera proyección de los hermanos Lumière en 1895. Tiempo más tarde, me di cuenta de que no traté el tema con un suizo que no estaba interesado en aquello, sino que era una persona que piensa que lo normal es que las ciudades de un país estén interconectadas por medio de trenes o vías de comunicación terrestre. Europa representa el modelo de conectividad aérea, marítima y terrestre actual aplicado a todos los continentes. La pequeña ciudad de Winterthur es uno de los mejores ejemplos de este sistema.

La conectividad en Europa tiene históricamente diferentes efectos e implicancias en la sociedad actual, desde sociales hasta económicos, pasando por ideológicos, políticos, educativos, religiosos, culturales, nacionalistas, entre otros. Los romanos construyeron una red de carreteras cuyo fin era la conquista a través de la milicia. Luego de este proceso largo y constante, las redes de comunicación sirvieron para generar un intercambio comercial y fueron de uso civil. La calzada romana se expandió por diferentes puntos geográficos pensada en función del medio de transporte que transitaría como los *raeda* y *carpentum*, carretas de cuatro ruedas para transporte ligero, o los *clabula* y *plaustro*, para carga más pesada (Moreno, 2006). Una de las carreteras más antiguas del mundo es la vía Apía, que conectaba la capital romana con Brindisi, el punto marítimo más importante del imperio por el que podían acceder a Grecia y Oriente. La función de esta vía —como otras de la época— era, entre otros fines, conectarse con las provincias conquistadas o propiciar nuevas conquistas. Las carreteras fueron como sistema el prototipo de herramienta básica que servía para transmitir y retransmitir características culturales del imperio romano. Este consolidaba la expansión de su territorio con la replicación de su sistema ideológico en los territorios conquistados. Como dice Moreno (2006), es difícil entender la historia de la civilización y de la economía actual de Occidente sin reconocer la importancia de las carreteras

romanas. Este es el prototipo de lo que hoy se conoce como conectividad y globalización; en el caso de los romanos, la romanización y la conectividad facilitadas en su momento por un sistema de comunicación terrestre.

La relación carreteras-globalización o globalización-carreteras es indudable, y escasamente tiene una resistencia sólida. El binomio supera el orden en la que esta se formule, aunque en las últimas décadas la globalización se instaló como una ideología de los países desarrollados capitalistas y fomentó la construcción de carreteras en todo el mundo (Laurance, 2010), en todos los lugares donde las mercancías producían beneficios para sus empresas privadas.

La construcción de nuevas carreteras guarda como precepto la condición de generar integración. Este concepto posee una alta carga ideológica en el poder de persuasión de la fuente o persona que lo emita. La integración es un concepto blando que es posible usar de distintas formas, en diversos contextos y hacia diferentes direcciones. La palabra *integración*, no importa el adjetivo que la suceda, normalmente es aceptada de forma positiva por los receptores y, más aún, reproducida como una verdad unívoca. A lo largo de la historia de la humanidad, la integración ha sido usada como un ideal que conlleva la igualdad o reciprocidad. Esta es adjudicada como una ventaja de la globalización, sin que en la práctica realmente lo sea. La economía encuentra por primera vez en su historia ya no una consecución de intentos de globalizar y de integración económica, que se intercalan entre sí temporalmente, sino que en las últimas décadas la globalización y la integración son indivisibles (De la Rosa, 2005).

El concepto de integración también fue uno de los fundamentos macros que se sustentaron para la construcción de la CIS en Perú. La vía se convirtió, a fines del primer quinquenio del siglo XXI, repentinamente en un proyecto de primera prioridad para el país sin haber figurado en el Plan Intermodal de Transportes (PIT) 2006–2023, elaborado en el Gobierno de Alejandro Toledo, según el exviceministro de Transportes y Comunicaciones de ese entonces (*La República*, 2015). Al tratarse de una vía de comunicación terrestre que uniría a Perú y Brasil, uno de los principales argumentos que se usaron en los discursos políticos a favor era la integración entre ambos países e, incluso, sudamericana. El nacimiento formal y específico de la CIS se dio con la firma en Cusco, cuando los presidentes de Perú, Alejandro Toledo, y Brasil, Lula da Silva, firmaron un acuerdo para construirla en el acto corolario de la III Cumbre de Presidentes de América del Sur en 2004. En paralelo, Perú firmó la solicitud de apoyo del financiamiento de la obra con la Corporación Andina de Fomento (CAF). La documentación tenía una dimensión técnica al referirse a aspectos de nivel económico y, a su vez, una dimensión simbólica, ya que presentaba co-

mo elemento de valor que lo que se solicitaba se destinaría a una carretera de “alta prioridad para [la] integración sudamericana” (CAN, 2004).

A continuación, revisaremos cómo se articuló progresivamente la puesta en marcha del proyecto de construcción de la carretera Interoceánica en Perú. Para ello, se identificarán cuáles fueron los argumentos en el discurso oficial por parte del Estado para fomentar su construcción, así como se analizará el discurso del Poder Ejecutivo y los momentos simbólicos de la CIS cuando los discursos presidenciales construyen un imaginario sobre esta.

#### 4.1.1. La priorización del Estado

A través de cinco Gobiernos de diferentes presidentes y pertenecientes a diversas posiciones ideológicas del espectro político —Alberto Fujimori de derecha, Alejandro Toledo de propuesta liberal, Alan García de centro derecha, Ollanta Humala de izquierda y Pedro Pablo Kuczynski también de política liberal—, durante más de 20 años, el Estado peruano usó el concepto de integración, promoviendo la construcción de la carretera Interoceánica. En diferentes discursos y soportes institucionales o propagandísticos, retransmitían la importancia de la construcción de esta vía para lograr la integración o unión de los pueblos. Es interesante notar que el término *integración* es, entonces, usado desde diferentes tribunas, y voces autorizadas y con autoridad del Estado peruano.

Uno de los intereses centrales del estudio es conocer cuáles son los argumentos que el Estado peruano, representado por el sector político como voz oficial, usó para promover y avalar la construcción de la CIS. Para ello, se deben identificar exactamente quiénes fueron los promotores directos; en ese sentido, la construcción de una infraestructura vial de jerarquía nacional como esta (MTC, 2017) no pasaba por la decisión de municipios o Gobiernos regionales, sino por la de las dos máximas representaciones políticas del país: el Poder Ejecutivo, liderado por el presidente constitucional, y el Poder Legislativo, por el Congreso de la República. Habiendo reconocido a ambos poderes, a continuación, se mostrarán los argumentos que se dispusieron mediante tres proyectos de ley presentados por congresistas que estaban a favor de la vía. Seguidamente, se presentará un extracto relevante del debate congresal, en el cual se decidió aprobar la Ley 28214, “Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor Interoceánico Perú-Brasil-IIRSA Sur”. Con este hecho se otorga la prioridad de la CIS ante otros proyectos nacionales y se protege legalmente su construcción. Finalmente, se evidencia-

rá cómo el discurso presidencial sobre la CIS, como representante del Poder Ejecutivo, la representa socialmente como un instrumento de desarrollo.

### El argumento de la necesidad pública

El análisis de la argumentación por parte del Estado muestra que, a partir de la base del argumento macro de la integración en un contexto de globalización, enfatizó en la necesidad de disponer de una carretera para superar los problemas más graves como la pobreza y que, por ello, se debía construir. De esta manera, se instrumentaliza la CIS para alcanzar un desarrollo económico. La promoción y defensa de la construcción no solo era discursiva, sino también se materializaba en hechos fácticos. Así, en el Gobierno de Toledo en 2004, se decretó por ley por primera vez el carácter de necesidad pública y preferente interés nacional de la construcción de la CIS. Dicha medida está sustentada en diez proyectos de ley del Congreso de la República, formulados por diferentes congresistas entre 2001 y 2003.

Para tener una perspectiva que ilustre los puntos de iniciación de esta medida y acercarse a un panorama más completo de su génesis, se analizarán e interpretarán las propuestas de ley presentadas por congresistas, quienes pertenecían a las ciudades por donde se construiría o conectaría una parte ya asfaltada con las nuevas partes construidas: Puno, Madre de Dios y Arequipa. Estas ciudades conforman lo que en Perú se denomina la macrorregión sur, además de Tacna, Moquegua, Cusco y Apurímac.

El *primer proyecto de ley* analizado corresponde al 3793, denominado “Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto especial carretera Transoceánica”, que fue presentado en setiembre de 2002 por Rosa Graciela Yanarico Huanca, congresista representante de la ciudad de Puno y miembro de la bancada parlamentaria del partido del Gobierno, Perú Posible. El proyecto, además, obtuvo catorce adherencias de congresistas.

El documento se divide en cinco partes, que corresponden al subnivel de estructura narrativa del primer nivel del relato de un texto político (Mendizábal, 1999): “Considerandos” (justificación), “Denominación” (título de la ley propuesta), “Sección de artículos” (aspectos técnicos legales), “Motivos” (planteamiento y objetivo del problema), y “Efectos legislativos y análisis costo-beneficio”. De estas partes, analizaré las cuatro primeras, ya que en estas se disponen sus argumentos discursivos y estrategias de persuasión.

Los considerandos del proyecto proponen tres aspectos diferentes para justificarlo. En el primer considerando, imprimía el aspecto de conexión terrestre;

y, en el segundo, por un lado, el de integración y, por el otro lado, el de lucha contra la pobreza: “Que, Madre de Dios, Puno y Moquegua son los únicos departamentos que no pueden comunicarse directamente entre sí por tierra” (3793, 2002).

La afirmación proyecta un escenario de desconexión terrestre entre las ciudades mencionadas. No obstante, se refiere que no existía una vía asfaltada ininterrumpida entre estas, aunque sí una trocha afirmada sin asfaltar. Asimismo, en este considerando, se identifica que en el nivel del contexto se proyecta una imagen de aislamiento. Entonces, el aislamiento es el primer tema usado en la estrategia persuasiva del texto.

En el segundo y el tercer considerando, se plantea una ecuación de integración-pobreza o, desdoblando la idea, integración – lucha contra la pobreza:

Que, la vía Iñapari-Puno-Ilo, cumple una misión integracionista, además de promover el desarrollo agropecuario y constituir el nuevo eje de desarrollo geopolítico, estimando una población beneficiada del área de influencia mayor al millón de personas.

Que [en] el marco de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema se señala como prioridad impulsar el desarrollo de ciudades intermedias dentro de una articulación vial longitudinal conocida como corredor económico, por ellos [sic] las características espaciales de integración, jerarquía urbana, relaciones sociales y especialización en ciertas actividades, ameritan la construcción de la carretera interoceánica (3793, 2002).

Dicha ecuación de integración y lucha contra la pobreza implica un nivel ideológico en el sentido de que se apoya la posibilidad de integración, en la medida en que se logre un desarrollo económico, en este caso gracias a la actividad comercial agropecuaria. Estos tres aspectos, conexión terrestre, integración y lucha contra la pobreza, que se plantean en los considerandos establecen la dirección ideológica de la propuesta.

Luego, se propone el título del proyecto legislativo, que corresponde a la denominación “Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto especial Carretera Transoceánica”, para después proseguir con la exposición de motivos, que son un total de siete. A continuación, destacaré cuatro motivos para fines comprensivos, ya que en ellos se identifican los argumentos discursivos y las RS que se tenía del desarrollo.

El primer motivo se circunscribe en el marco legal bilateral entre Perú y Brasil. Inicia con una invocación al artículo 44 del Título II de la Constitución Política del Perú (1993), referente a la política fronteriza y de integración:

Es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente la latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, y que su plasmación beneficie a un importante millón trescientos mil peruanos.

Esta sustentación se basa en un artículo de la carta magna del país, el cual conlleva una mala lectura debido a un error u omisión por un mal uso de las comillas. El referido artículo constitucional termina en la oración “[...] la cohesión de las zonas fronterizas” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 44). Sin embargo, en el sustento presentado por la congresista, deja abierta la presunción de que el artículo alude directamente al beneficio que podría alcanzar un sector de la población; ya que este prosigue con “[...] y que su plasmación beneficie a un importante millón trescientos mil peruanos” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 44). De esta forma, a la construcción de la CIS se le adjudica convenientemente un sentido figurado de similitud y pertinencia con el artículo de la Constitución. Esta es nuevamente una estrategia de persuasión que corresponde al subnivel de estructura del discurso.

A continuación, se citan 24 diferentes tipos de firmas entre ambos países a través de convenios, tratados, acuerdos, pactos y cooperaciones en áreas de energía atómica, tecnología, transporte fluvial y terrestre, ciencia, medioambiente, etcétera. De esta manera, se instala la idea de trabajo comunitario entre los dos países, y se crea la idea de viabilidad legal para la aprobación de la ley propuesta y su ejecución material.

El segundo motivo denominado “Desarrollo Acre – Madre de Dios – Puno” relaciona desarrollo económico con poblamiento de ciudades:

La propuesta de un programa de desarrollo regional integral del Acre y Madre de Dios donde incluyen a Puno (PD/AC-MC) constituye la(s) más reciente y completa tentativa para lograr la expansión económica y el bienestar social equilibrados de esas regiones, promoviendo su ocupación poblacional ordenada y racial, con la expansión de las producciones agrícolas y agroindustriales, sin alterar el medio ambiente y sin afectar a las comunidades indígenas. Procura ese programa también la integración económica más estrecha y permanente de ambos países, por medio de la construcción de la carretera transcontinental, con terminales portuarios dotados de almacenes y distritos industriales en zonas francas, que permitan al Brasil y al Perú mejores condiciones para el acceso de sus productos a los Océanos Pacífico y Atlántico (3793, 2002).

Este motivo reproduce el discurso que el Gobierno tomó de los reclamos que la población puneña había hecho por generaciones: la posibilidad de generar un corredor terrestre y un anillo regional económico de esa zona del sur de Perú. El proyecto retoma este fundamento y lo usa como argumento para generar la necesidad de construir no una carretera interdepartamental nacional, sino internacional. Propone, además, la expansión territorial y su ocupación. Este planteamiento posiciona nuevamente el proyecto de conquista de tierras, instrumentalizándose una carretera para este fin.

“El contexto actual” es como se denomina el tercer motivo, en cuyo sustento se observa la importancia de la noción de globalización y su relevancia para la construcción de la vía.

Es por ello importante ubicar nuestro contexto geográfico dentro del subcontinente sudamericano y del globalizado mundo en el que nos desenvolvemos, criterio del que ciertamente no se hablaba cuando el 5 de abril de 1989, se promulgó la ley N° 25023, que crea el Proyecto Especial de Integración Interregional Carretera Iñapari – Puerto Maldonado, San Gabán, Puno, Moquegua, Ilo, Tarma – Collpa. Hoy en día es ineludible situar el proyecto en este marco y por ello la necesidad de efectuar un re-enfoque que nos permita no solamente declarar que en adelante hablaremos de un “corredor de desarrollo económico”, sino lo que es más importante, ponerlo en marcha [...] (3793, 2002).

En este motivo se plantea una diferencia entre lo micro y lo macro, entre lo interregional y lo internacional, entre el cambio de mirada que debe asumir el país sobre el desarrollo económico “actual” en referencia a ese tiempo y la sola conexión terrestre entre departamentos. Se origina un nivel jerárquico en el cual la conexión terrestre interdepartamental no es suficiente o válida para la exigencia de los nuevos tiempos. En este motivo, del subnivel de la estructura conceptual del discurso, se desprenden las representaciones que se tenía del desarrollo del país y su inserción en una economía más grande, la globalizada. La orientación que tiene el argumento se enmarca en el nivel ideológico del relato.

Finalmente, en el cuarto motivo, que consta de cinco apartados, se detallan las posibilidades de desarrollo en las que se sustenta la iniciativa, citando la materialización de estas, siempre y cuando se construya la CIS: primero, la integración de la macrorregión sur de Perú; segundo, la integración de Perú y Brasil, la cual impulsaría el desarrollo económico no solo de ambos países, sino del continente; tercero, la creación de nuevos mercados de consumo y centros

de producción fronteriza; cuarto, desaislamiento y desmarginalización social y económica de las ciudades de esa zona del sur del país; y quinto, comercialización y explotación racional de los recursos naturales de la zona.

En este último motivo, la noción de desarrollo se relaciona con la de integración, reforzando la función dicotómica positiva de estas. La estructura conceptual que se formula está condicionada por un hecho fáctico único, constituyéndose en una estrategia de persuasión por condicionamiento de un efecto, según el texto, positivo para la región sur del país.

El *segundo proyecto de ley* analizado es el 07620, denominado “Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor vial interoceánico Perú – Brasil – IIRSA sur”, presentado en julio de 2003 por el congresista Eduardo Salhuana Cavides, miembro de la bancada parlamentaria de Perú Posible, el partido del Gobierno y representante de Madre de Dios. Esta ciudad, con la construcción de la CIS, lograría conectarse por el este con Perú y por el oriente con Brasil.

El referido proyecto de ley se divide en tres partes: “Denominación y sumilla”, “Análisis costo-beneficio” y los “Considerandos”, en los cuales se sustenta la iniciativa.

La denominación se sustenta de la siguiente manera: “Declara de interés nacional la construcción de la Carretera Interoceánica, para aperturar el libre mercado en diversos países, conforme a nuestra economía de libre mercado y la Constitución” (07620, 2003).

El fin principal que se plantea en el enunciado, al otorgarle el carácter de interés nacional, está directamente relacionado con una política económica de libre mercado, y también con una posición ideológica neoliberal asumida y reproducida por el Gobierno de turno. La sumilla, además, vincula directamente la posición política económica del Gobierno toledista “conforme a nuestra economía de libre mercado” a la “Constitución”, sin especificar el artículo referido a este tema. Así, crea una relación no comprobable directamente y, por lo tanto, genera un silogismo como declaración categórica.

La parte de costo-beneficio inicia con una falacia de correlación y causalidad:

No genera costo alguno, al contrario, declara de interés nacional la construcción de la carretera interoceánica que integra las potencialidades y ventajas comparativas por su posición geopolítica y de desarrollo socioeconómico de los países del Continente Americano, Asiático y Europeo (07620, 2003).

El eje narrativo identificado en el argumento no declara el porqué del costo cero e instala una idea de causa-efecto con el uso del conector de exclusión “al contrario” (por el contrario), que no es resuelta al analizar los dos eventos: costo cero referido a un hecho material tangible y la construcción de la carretera con la posibilidad de desarrollo socioeconómico referido a un hecho inmaterial en el entendido de una posibilidad a futuro. El enunciado, entonces, se divide en dos eventos: el costo cero y la posibilidad de desarrollo socioeconómico. Entre ambos no se identifican claramente vínculos de causalidad; y, en consecuencia, queda vacío el espacio de fundamentación de la relación causa-efecto y, en este caso, la relación costo-beneficio.

El proyecto de ley se organiza explicando diecisiete “considerandos” que lo fundamentan. Para fines comprensivos, extraje diez debido a que en estos se pueden reconocer tres aspectos, en tanto que se configuran como estrategias discursivas: el primero proyecta tres áreas de influencia derivadas de la carretera (macrorregional, nacional y local); el segundo, el contexto negativo en el que se encuentra la zona de influencia de la futura carretera, en este contexto escenificado usado como una estrategia discursiva de persuasión, se compara al *contexto catástrofe* planteado por Soler (2011); y el tercero, la influencia de Brasil en la construcción de la CIS.

En el área macrorregional (sudamericano), inicia con un fundamento de orden descriptivo, como la extensión en kilómetros que tendría la carretera entre el Pacífico y el Atlántico; y, luego, incluye, entre otros, los siguientes:

Que, el referido proyecto vial constituye la carretera de integración más importante de Latinoamérica, por su significación geopolítica y de desarrollo socioeconómico para los diferentes países del Continente Americano, Asiático y Europeo (07620, 2003).

En esta afirmación, se ignora la importancia que tiene la primera carretera con fines de integración americana: la Panamericana. En Perú, esta es la carretera de mayor infraestructura y flujo de transporte; en su recorrido, al menos en la región latinoamericana, integra los siguientes países: Chile, Perú, Argentina, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y México.

Que, la ejecución de este trascendental proyecto constituye un desafío y reto de gran significación histórica continental, demostrando la factibilidad y viabilidad de perfilar el desarrollo integral Nacional que unen y suman vo-

luntades y esfuerzos, aprovechando sus potencialidades y ventajas comparativas que el manejo sostenible de sus recursos les brinda (07620, 2003).

Este considerando, que describiría la influencia en el área nacional, carece de particularidades o especificidades que ilustren cómo se demostrarían “la factibilidad y viabilidad”, que presupondría la ejecución del proyecto de construcción. Además, nuevamente se adjudican hechos inmateriales como las “voluntades y esfuerzos” a hechos medibles como las “ventajas comparativas”, dejando como resultado una correlación inconclusa.

A continuación, se expone la influencia en el área local o en el macrorregional sureño (nacional):

Que, la ejecución de esta importante obra beneficiará transacciones comerciales e intercambios que consolidarán la base económica de la macro región [sic] sur, afirmando la identidad cultural de nuestros países (07620, 2003).

Este considerando relaciona el logro de metas económicas con la identidad cultural de los países, sin referirse exactamente a cuáles. El uso del pronombre personal en primera persona plural “nuestros países” no clarifica si se refiere a los comprendidos en el considerando 2, bajo el entendido de “Latinoamérica”, o a los países por los que atravesaría la CIS. Según este fundamento, la afirmación de “la identidad cultural” de los países se afirmará debido directamente a la consolidación de “la base económica de la macro región [sic] sur”. De esta manera, condiciona la afirmación de un valor inmaterial cultural de dos países o toda América Latina a un hecho fáctico como una carretera.

Otro considerando que extraje plantea tres elementos, entendiéndose estos como razones de orden económico y de facilidad de interconexión terrestre entre la zona oriental de Perú y el resto del país, que exigen la necesidad del proyecto de construcción. Con esta forma de argumentar consecutivamente, se va consolidando la justificación para declarar a la CIS como la única solución a la problemática local del olvido por generaciones a esa zona del país por parte del Estado. El siguiente considerando plantea

que, es conveniente priorizar la ejecución de esta vital obra intercontinental, que se convertirá en la vía de integración de los pueblos, que por su alta rentabilidad económica y de recuperación inmediata de la inversión, es necesario declarar su construcción de interés nacional, para que en el corto plazo pueda ejecutarse (07620, 2003).

El uso del adjetivo “intercontinental”, que en su definición básica se refiere al poder llegar de un continente a otro, rebasa la definición exacta de lo que sería la CIS; ya que contiene en su nombre el adjetivo “interoceánica” que la identifica: una carretera que conectaría el océano Pacífico con el océano Atlántico. El uso del adjetivo “intercontinental”, entonces, es aprovechado para generar esa sobredimensionalidad positiva de lo que representaría realmente la obra a ejecutarse.

Después de descripciones técnicas de las zonas que comprendería la construcción, se prosigue así:

Que, la extrema pobreza de los departamentos colindantes a Madre de Dios los obliga a ejercer a través de la agricultura migratoria, una fuerte presión sobre las áreas disponibles, acelerando la deforestación y depredación de los recursos naturales, con consecuencias irreversibles (07620, 2003).

El contexto que se intenta representar es un Estado en el que la “extrema pobreza” es la fuente que genera problemas de diversa índole, con altos costos sociales, económicos y medioambientales para el país. El resultado es un endoso de una problemática social no resuelta por el mismo Estado, además de una población que pertenece al estrato menos favorecido económicamente como si esta condición de pobreza fuese el inicio y la causa de esos problemas que se citan. En ese sentido, la única solución que se induce del decimotercer considerando es la construcción de la CIS.

Prosigue de la siguiente manera:

Que, en la macro región [sic] sur, los departamentos de Madre de Dios y Puno no están dotados de las condiciones necesarias para lograr su desarrollo. La escasa inversión del Estado en obras de infraestructura y servicios no permite el desarrollo de los ciudadanos y empresas que con esfuerzo tratan de progresar en difíciles condiciones. El aprovechamiento del potencial de los recursos que tienen sólo es posible mediante grandes esfuerzos e inversiones, que aún no se ha dado por no existir las condiciones mínimas para su realización, como es la existencia de infraestructura vial que posibilite la comunicación rápida, y abarate prioritariamente los costos de transporte, para atraer a la inversión privada (07620, 2003).

En los dos últimos considerandos, se puede identificar la estrategia discursiva que escenifica un *contexto catástrofe*, en la que, por un lado, la “agricultura migratoria” obliga a deforestar y depredar recursos naturales, generando un daño irreversible; y, por otro lado, el olvido y abandono de Madre de Dios y Puno por

parte del Estado que, a pesar de tener las posibilidades de desarrollarse económicamente, no lo pueden hacer. Así, se siguen reforzando los espacios para sustentar que la CIS es la solución total a las dificultades de desarrollo (entendiéndose como desarrollo económico) de las ciudades de Madre de Dios y Puno. En este sentido, el texto indica

que, los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna; constituyen economías y mercado complementarios; que vía la integración Macro-Regional [sic], pueden constituir a partir del eje carretero interoceánico, un cinturón de desarrollo; capaz de ofertar a la República del Brasil, diversos productos agrícolas, mineros y de servicios turísticos; con lo que se produciría significativo intercambio comercial, que propiciará la dinamización de la recesada economía nacional (07620, 2003).

Con este planteamiento, se devela uno de los intereses que han tenido ciudades del sur del país. Así, diferentes sectores reclaman el olvido por parte del Estado peruano y buscan la integración de su economía en sistemas fuera del poder de influencia de Lima.

En el siguiente considerando, se identifica de dónde proviene la promoción para crear redes de comunicación terrestre en la región sudamericana. Brasil ingresa, de esta manera, a jugar un papel importante en la toma de decisiones de construcción de infraestructura vial peruana:

Que, existe interés de la República del Brasil, por coadyuvar al financiamiento de la optimización de la carretera desde Iñapari – Madre de Dios a los Puertos del Océano Pacífico; por constituir un inmejorable corredor de sus exportaciones a los mercados asiáticos.

Que, desde luego del Pacto Amazónico, hasta el Acta de Brasilia, suscrita por los Presidentes de Iberoamérica, con motivo de la Cumbre Presidencial del año 2000; existe el marco jurídico que sustenta el compromiso de integrar físicamente a los países del área, constituyendo un proyecto prioritario la interconexión vial entre el Perú y Brasil (07620, 2003).

Así, Brasil se representa social y formalmente por primera vez en los discursos políticos como un país capaz de comportarse como una potencia regional (Lechini y Giaccaglia, 2010), el cual podría ser parte de la solución de los problemas económicos de una zona de Perú.

Finalmente, el proyecto de ley firmado el 18 de julio de 2003 es elevado para su debate posterior en el Pleno del Congreso, en la Segunda Legislatura Ordinaria de 2003.

El *tercer proyecto de ley* analizado es el 9659, “Proyecto de ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la ejecución del proyecto especial carretera Interoceánica”, presentado en febrero de 2004 por el congresista representante de la ciudad de Arequipa, Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, miembro de la coalición electoral Unidad Nacional, unión de partidos de derecha que se mantuvo entre 2001 y 2008. El mencionado proyecto de ley fue elaborado en 2003; por ello, consigna en su codificación como Proyecto de Ley 9659/2003-CR.

Este documento, mucho más breve que las otras dos iniciativas, se sustenta en los apartados “Sustentación de motivos” y “Análisis costo-beneficio”. De los siete motivos que se plantean en este proyecto, destaco los siguientes:

La Carretera Interoceánica permitirá mediante una función integradora y estructurante, una articulación orgánica para alcanzar el mercado del Centro Brasileño y a través de éste, el del MERCOSUR, propiciando así el desarrollo autosostenido de la Macro Región [sic] Sur y cortando su dependencia del mercado limeño. Además, para estos países constituirá una vía corta hacia el Océano Pacífico a través de sus puertos (9569, 2004).

En este motivo, en un contexto económico, se identifica claramente el objetivo final que se pretende alcanzar con la construcción de la CIS, el Mercosur. Al buscar insertarse en el sistema de negociación del mencionado pacto con los productos locales de Arequipa, Cusco, Puno y Madre de Dios, se plantea también la intención de descentralización e independencia de estas regiones del poder de influencia de Lima y de la economía de mercados dominada por la capital. El mismo motivo contiene una segunda parte:

En tal sentido, se revitalizarán organismos tendientes a la integración como el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de América) que engloba a toda América Latina, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) formado por Argentina, Brasil, Brasil, Paraguay y Uruguay y sus socios Bolivia y Chile y la CAN (Comunidad Andina de Naciones) cuyos miembros son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela permitiendo así implementar los instrumentos adecuados para cumplir su ineludible función integracionista (07620, 2003).

En la primera década de 2000, la búsqueda de integrarse como país en uno de los numerosos pactos económicos y políticos de países sudamericanos era notoria en el Gobierno toledista; esto debido a la política económica de libre mercado que impulsaba. Este motivo, entonces, congeniaba con la posición del Estado.

El Perú viene sufriendo un centralismo económico y político, que ha frenado el desarrollo regional, generando distorsiones de todo orden y movimientos migratorios hacia la costa, zona de mayor desarrollo relativo, con el consiguiente desdoblamiento de importantes áreas y sobrepoblando áreas cuyos servicios están al borde del colapso (07620, 2003).

El motivo describía críticamente compartiendo la misma RS expuesta en las anteriores iniciativas legislativas sobre la condición de aislamiento que se le adjudicaba a las ciudades. Esta estrategia, que se enmarca en un *contexto catástrofe* como discurso con ejes narrativos de persuasión, es una constante en el discurso político, en tanto que ilustra un escenario negativo, de crisis, caos, y en el que el futuro es lo contrario, lo positivo, lo estable, el orden. De esta manera, se configura poco a poco la promesa utópica de modernidad y desarrollo como estrategia comunicativa.

Luego, se invoca nuevamente al artículo 44 de la Constitución como en el proyecto de ley presentado por la congresista de Puno:

La concepción de la Macro Región [sic] Sur, siguiendo la política de fronteras que establece la Constitución Política del Perú en su artículo 44°, promoviendo la integración así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, plantea revertir esta situación orientándose hacia la búsqueda de otros mercados que le permitan romper en forma definitiva el círculo centralista antes que éste termine por desarticular totalmente la estructura productiva y poblacional del país, representando un mercado de más de 30 millones de consumidores con un nivel de consumo per cápita superior a los 5500 dólares, persiguiendo así el ansiado desarrollo y efectiva descentralización (07620, 2003).

Este artículo de la Constitución es empleado convenientemente como base para argumentar correspondencia entre su espíritu, y la necesidad de terminar de conectar terrestremente Arequipa con las ciudades cercanas como Puno, Cusco y Madre de Dios.

Para sustentar la necesidad urgente de la construcción de la CIS, se genera una situación dicotómica: mientras que la construcción generará el desarrollo económico de la región sur peruana, su no construcción planteada como “una única y gran oportunidad” conllevaría la relegación y estancamiento:

El Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur observa como puertos importantes los del Sur Peruano, para los ejes: Perú – Brasil y Brasil – Bolivia – Perú – Chile; y de no plasmarse su con-

clusión, Brasil podría optar por otra ruta alternativa, perdiendo toda la región una única y gran oportunidad, que permitirá a la Macro Región [sic] Sur convertirse en un importante operador logístico y proveedor de bienes producidos en la Región o importados desde los mercados conformantes de la Cuenca – Asia Pacífico (07620, 2003).

Así, este motivo genera un enroque de dos alternativas que configuran un eje argumentativo de presión al Estado peruano. Cabe considerar que el desarrollo histórico del trazado vial del país, desde los inicios de la Revolución Industrial, estuvo determinado por la relación mina-puerto. Es decir, en Perú, el desarrollo vial estuvo determinado a partir de la generación de una conexión entre la mina y el puerto del Callao. Además, curiosamente, los arduos trabajos de ingeniería efectuados para la realización de estos tramos de ruta ferroviaria fueron utilizados para el diseño de los tramos viales para los autos. Por esta razón, muchos de los trazados viales hacia la región central del país discurren paralelos a los de las rutas ferroviarias. En este sentido, los proyectos viales de interconexión entre Perú y Brasil eran presentados como una forma de conectividad nunca explorada en el país. Entonces, el argumento de diseño de los trazados viales no era la matriz mina-puerto, sino que en un contexto de economía global el país era presentado internacionalmente como un territorio que estaba preparado para la creación de los proyectos, los cuales permitirían el impulso de la economía global en la región. El último motivo cita las ventajas que traería para esta región sureña:

Por ello, la decisión de emprender a la brevedad la ejecución de los tramos pendientes, constituye una cuestión crucial para el desarrollo regional autosostenido, al potenciar el uso de sus recursos naturales y culturales y la utilización de capacidades que concentran los sectores productivos: minero, turístico y agroindustrial, posibilitando la ocupación de miles de ciudadanos (07620, 2003).

La oportunidad laboral como estrategia de convencimiento se inscribe en el subnivel de estructura del discurso. Al plantear que “miles de ciudadanos” encontrarían una fuente de generación de recursos económicos, satura positivamente el argumento de este motivo y ubicado en la organización del discurso se dispone esta ventaja como una de las más positivas y realistas al concretarse la construcción de la CIS.

Finalmente, en el último ítem del proyecto de ley “Análisis costo-beneficio”, el congresista sustenta como único punto que no significaría costo alguno a las

arcas del Estado, en sintonía con las propuestas de ley anteriores. Por el contrario, argumenta que la construcción de la CI generaría “un desarrollo autosostenible explotando las inmensas potencialidades de los 7 departamentos que conforman la Macro Región [sic] Sur” (07620, 2003) y “se fortalecerá la articulación de espacios productivos y mercados” (07620, 2003). Estos argumentos son destinados a convencer con las posibilidades que se obtendrían a través de un desarrollo netamente económico. El concepto de desarrollo y autosostenibilidad, ampliamente discutido en 1987 con el informe Brundtland, daba cuenta de la necesidad de integrar la problemática del medioambiente y el desarrollo económico.

Además, menciona como beneficio positivo la eliminación del “centralismo económico”. Esta justificación de la iniciativa legislativa se contradice en el sentido de que busca la autonomía de la región sur, la independencia de las decisiones centralistas peruanas respecto a su economía; pero, a su vez, plantea o abre el camino a una dependencia a los mercados sudoccidentales brasileños.

Los proyectos de ley revisten de relevancia, en tanto que son “modelos interpretativos de la realidad social” que se usan y se plantean, a través de discursos políticos, para cambiar algo de esa realidad (Vasilachis, 2007). En los proyectos legislativos, se identifican las RS que tienen los políticos sobre la realidad nacional, la ciudadanía que la habita y cómo la CIS es representada como objeto de desarrollo. La organización del texto político, como se aprecia en estos tres proyectos legislativos, se agrupa en niveles y sus componentes de eje discursivo, tal como se observa en la tabla 9.

Estos tres proyectos de ley y los otros siete se vertieron en el dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, cuyo contenido fue sustentado en la segunda legislatura ordinaria 2003–2004 y, luego, debatido por los representantes del Estado en la sesión de instalación en marzo de 2004 en el Congreso de la República. El debate es de suma relevancia, ya que es la última instancia formal y legislativa para blindar con un cuerpo legal la puesta en marcha del proyecto vial. En el debate, se identifican las estrategias discursivas y argumentativas que aplicaron los congresistas de ese Pleno como portavoces oficiales del Estado. Además, este proceso legislativo se desarrolló en un contexto histórico en el que se escenificaron los intereses locales y las disputas que estaban en juego alrededor de la CIS en ese momento. El debate sirvió, entonces, para ilustrar la realidad del momento y las RS que estaban presentes. Por ello, se tomará en cuenta un extracto de dicha sesión parlamentaria en la que se destaca la intervención de los congresistas por Cusco y Puno, puesto que estas dos ciudades fueron protagónicas en el inicio de la construcción de la CIS.

Tabla 9: Niveles del discurso del Estado

Niveles del discurso	Nivel del relato	Nivel del contexto	Nivel de ideología
Proyectos de ley (PL)			
1. PL Yanarico, 2002. Ciudad de Puno	Se usan conceptos de desarrollo económico, integración y globalización como aspectos positivos. Asimismo, se plantean los dos primeros como objetivos por alcanzar. La integración económica con Brasil para eliminar la pobreza extrema y poblar espacios intermedios en el recorrido de la CIS.	Pone énfasis en la situación de pobreza y marginalización de Puno.	Se inscribe en el capitalismo, específicamente en la corriente neoliberal.
2. PL Salhuana, 2003. Ciudad de Madre de Dios	Se usan conceptos de desarrollo económico y libre mercado como apuestas para el beneficio de la zona de influencia de la CIS. Costo cero de la construcción de la vía. Apela a la integración latinoamericana y la afirmación de la identidad cultural. Se devela el interés en aprovechar el mercado interno brasileño.	Describe el aislamiento terrestre de Madre de Dios. La problemática de deforestación y depredación de recursos naturales. Apunta al abandono de la ciudad por parte del Estado.	Se inscribe en el capitalismo, específicamente en la corriente neoliberal.
3. PL Valencia-Dongo, 2004. Ciudad de Arequipa.	Se usan conceptos de desarrollo económico y autosostenido. Se devela el interés en cortar la dependencia que tiene Arequipa con Lima, usando el concepto de descentralización. Se buscan la independencia económica de Lima y los beneficios de incorporarse a un mercado brasileño.	Describe el centralismo del país, y su influencia negativa en las posibilidades de desarrollo económico que tiene la ciudad y las otras ciudades que conforman la macrorregión sur peruana.	Se inscribe en el capitalismo, específicamente en la corriente neoliberal.

Adaptado de *Análisis del discurso social y político*, pp. 128–150, por Rodrigo-Mendizábal, 1999, Abya-Yala.

El presidente del Congreso era Henry Pease García, quien dirigió la sesión. Para iniciar el Pleno, el relator del Congreso leyó el dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones que se debatirá. El congresista Ochoa Vargas, representante de la ciudad de Cusco, como presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, inició la sustentación argumentando la defensa del dictamen, entre otros, con los siguientes considerandos:

El dictamen de la Comisión, que propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil, que forma parte de IIRSA [Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana], tiene en cuenta que los departamentos de Ica, Ayacucho, Apurímac, Madre de Dios, Cuzco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna, que forman parte del “gran sur”, se encuentran histórica, económica y culturalmente entrelazados desde hace decenas de miles de años (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 16).

Se apela en el discurso a la relación histórica de diversa índole entre las ciudades que conforman la macrorregión sur. El concepto de integración se propone como valor colectivo que se debe preservar y se convierte así en un bien inmaterial que será reforzado con la CIS.

Ochoa, posteriormente, aperturó el espacio en el que la futura ley se inscribe ideológicamente en el área económica:

El actual milenio se proyecta como un período en el que los países de la Cuenca del Pacífico se desarrollarán de acuerdo con las posibilidades de expandir sus mercados hacia capitales de inversión en el Atlántico; y una de las alternativas es a través de lo que la interoceánica busca unir, con un puente terrestre: los océanos Pacífico y Atlántico (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 16).

El discurso plantea una referencia de un paradigma en el que el futuro se proyecta para Perú como un unívoco camino de expansión de capitales que se debe insertar en el flujo que existe en los mercados del Atlántico. El supuesto beneficio que traiga este camino a seguir implica que el país deba tener una opción terrestre que conecte ambos océanos. Ochoa prosigue con su alegato:

[...] históricamente la integración interoceánica, materia de las iniciativas mencionadas, evidencia que se trata de un megaproyecto que tiene impacto en la macroeconomía regional, por los siguientes aspectos: la dimensión

de inversión es del orden de 600 a 700 millones de dólares, en su versión más económica; y de mil a mil 200 millones de dólares, en la versión más completa, si se calcula el costo total del proyecto, tanto en su sección peruana como brasileña. Además, el proyecto tiene por objeto ensanchar el mercado interno binacional a lo largo de la frontera peruano-boliviana-brasileña, con enormes consecuencias económicas positivas y favorables para la Macrorregión Sur (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 16).

Cusco es la ciudad con mayor flujo turístico de Perú, así como uno de los puntos de destino más altos de Sudamérica (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [Mincetur], 2018). La búsqueda de insertarse en un corredor terrestre se concebía como una oportunidad para expandir su tasa de turismo en ese tiempo. La conexión con el turismo internacional era por vía aérea o terrestre, pero no tenía una conexión terrestre asfaltada con Madre de Dios, la ciudad selvática más cercana y poseedora de reservas naturales de gran interés turístico como el Manu. La oportunidad de contar con una nueva ruta para llegar a Cusco, desde el lado oriental, era un objetivo anhelado por la ciudad. Finalmente, concluye que

[...] este es un proyecto que va a consolidar la unidad de los pueblos del sur. Qué mejor homenaje a Daniel Estrada, que justamente hace un año, en este mes, dejara este recinto. Su pensamiento y la bandera de la descentralización que enarbolaba en su anhelo de crear la llamada Macrorregión Sur, se ve hoy potenciada y alimentada justamente por esta ponencia puesta a consideración del Pleno del Congreso, de la que invoco su aprobación (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 17).

Nuevamente, se apela al concepto de integración, aunque también al de descentralización, el cual era concebido como un movimiento promovido por diferentes actores políticos no solo en el sur de Perú, sino en diferentes regiones. Daniel Estrada, fallecido un año antes, fue un congresista cusqueño conocido por ser un impulsor de la descentralización en el país. La ecuación paradigmática de integración-descentralización es una constante en los discursos en el interior del país. La necesidad de integración de ciudades que conforman una región determinada para generar un bloque capaz de obtener autonomía económica está en convergencia con la acción de descentralizar el poder y la hegemonía de Lima, y que les afecta como ciudad.

Luego, se le cedió el uso de la palabra al congresista Taco Llave, representante de la ciudad de Cusco y miembro del partido de Gobierno:

[...] felicito al presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones por la brillante iniciativa de poner en agenda esta ponencia, que impedirá que en los próximos días se produzca una avalancha de reclamos, de protestas en la Macrorregión Sur (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 17).

La protesta social, los levantamientos civiles y los llamamientos a paros regionales eran frecuentes en ese tiempo desde inicios del Gobierno toledista. La CIS había provocado levantamientos en ciertos sectores de la población de ciudades como Puno, la cual reclamaba que el trazo de la CIS pase por su localidad. Hubo paros regionales como el de 48 horas los días 14 y 15 de agosto de 2001, en los cuales participaron autoridades políticas como congresistas representantes de Puno, el alcalde, entre otros colectivos sociales (*La República*, 2003); y, posteriormente, uno en setiembre, nuevamente de 48 horas, en el que la población participó masivamente, así como hechos vandálicos y la muerte de una persona (*La República*, 2003).

En la Macrorregión Sur no hay ningún ánimo de discrepar o de enfrentar a dos pueblos hermanos, como Puno y Cuzco. Si existe, en verdad, el compromiso del Presidente de la República de hacer realidad las vertientes que unirán el Pacífico con ese gran mercado que es Brasil, entonces todos los peruanos estamos obligados a contribuir a que este proyecto se haga realidad. Quiero agradecer y felicitar a los hermanos de Puno, que han venido el día en que se aprobó este texto sustitutorio en la Comisión de Transportes y Comunicaciones a apoyar la iniciativa, y no a discutir y a pelear (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, pp. 17–18).

El discurso conciliador se debe a que, como lo reporta Llosa en su investigación de 2003, al congresista Taco, en un paro de la ciudad de Cusco en 2001, en el cual se exigía respetar que el trazo de la vía pase por la ciudad, se le había declarado traidor por los organizadores de la medida de protesta.

Luego, fue el turno del congresista Figueroa Quintana, representante de Cusco y miembro del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien destacó

[...] las diferentes iniciativas legislativas presentadas sobre este asunto, las que, estoy seguro, tienen el propósito de apoyar el desarrollo de la Macro-

rregión Sur del país, su integración con el resto del continente y, consecuentemente, su inserción en el comercio mundial. El proceso de descentralización del Estado constituye un compromiso político con el desarrollo integral y equitativo de todas las regiones [...] (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 18).

Se establece una triada como modelo de aplicación carretera-integración-desarrollo, y esta triada como modelo dentro del concepto de descentralización. Este fue usado como un *deber ser* en las regiones, las cuales concentran un poder económico alto respecto a otras del país.

Figueroa prosiguió usando como estrategia de persuasión, en concordancia con los proyectos de ley, lo siguiente:

De hecho, cuando mejore la infraestructura vial que nos comunique con Brasil, mejorará el comercio local, regional, nacional y, principalmente, el comercio exterior, porque ese país tendrá interés de vender productos al Perú y al Asia a través del Pacífico. En correspondencia, nosotros podremos exportar nuestros productos saliendo por el Atlántico [...] en nombre de esos pueblos olvidados [...] pido a todos los parlamentarios que apoyemos [...] a hacer posible el desarrollo de las regiones del sur [...] (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 18).

Otro representante de Puno, miembro del Partido Popular Cristiano (PPC), el congresista Yonhy Lescano Ancieta, quien también fue uno de los congresistas que presentó un proyecto para la priorización de la construcción de la vía, pronunció lo siguiente:

[...] La carretera interoceánica ha provocado también una serie de discrepancias entre nuestros pueblos. [...] ya que la ejecución del proyecto vial permitirá desarrollar la parte sur de nuestra patria [...]. En el caso del Corredor Vial Interoceánico, la principal ventaja será la de permitir al Perú comunicarse y hacer más fluida su actividad comercial y financiera con el Brasil, que tiene un gran mercado, para que éste [*sic*] a su vez puedan [*sic*] sacar sus productos hacia los puertos marítimos de Ilo, Matarani o Marcona (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 19).

En la defensa se rescata la importancia que representaría para Perú estar conectado con Brasil. El fin que se plantea es netamente comercial, coincidiendo con las propuestas económicas dentro de la ideología neoliberal propuesta en los proyectos de ley antes analizados. Lescano Ancieta continúa:

[...] para terminar, quiero decir que el Corredor Vial Interoceánico va a permitir que haya un fluido intercambio comercial entre Brasil y Perú, no solamente para que salgan los productos brasileños hacia el Océano Pacífico, sino también para que haya una carga de retorno, es decir, para que los productos peruanos salgan por el Océano Atlántico. Esta carga de retorno es importantísima para que se pueda formar un corredor económico al lado de la carretera interoceánica. Nosotros tenemos minerales, cemento, pescado fresco, para exportarlos al mercado brasileño (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 20).

Una de las ventajas comerciales que se le adjudicaba al proyecto de construcción de la carretera era que fomentaría exponencialmente el intercambio comercial entre Perú y Brasil. “Carga de retorno” se refiere a que los camiones con *container* transportarían carga de ida y vuelta para que se aproveche al máximo la capacidad de transporte de la vía. El objetivo, como se plantea, era lograr que Perú llegue a los mercados de Europa mediante una vía directa al Atlántico y Brasil; y, a los mercados del Asia, por una vía directa al Pacífico. Finalmente, concluyó lo siguiente:

El anhelo del pueblo de Puno, al que represento orgullosamente, y de otros pueblos hermanos del sur es que esta importantísima obra vial comience a construirse en los próximos meses. [...]. Más bien, sugiero al presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, a fin de evitar suspicacias y observaciones que influyan en el sentimiento y en la mente de nuestras poblaciones, que en el artículo 2° del texto sustitutorio se refieran a los ejes viales solamente por el nombre de los lugares que comprenden, sin asignarles una numeración. De esa manera, nuestros pueblos estarán tranquilos, al saber que los ejes serán construidos en forma igualitaria, sin ninguna prelación entre ellos, respetando los derechos y los reclamos legítimos de Puno y otras regiones, que son regiones pobres y necesitan ayuda (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 20).

La urgencia con la que se pedía la construcción de la CIS radica en que Puno fue la ciudad pionera y promotora de un corredor económico que alcance los mercados sudoccidentales del Brasil. En el proceso de pedido, y en los primeros años de 2000, este llegó a su nivel máximo de crispación, por lo cual Puno y Cusco llevaron a cabo diversos paros locales y regionales. En el caso de Puno, diferentes organizaciones civiles y políticas organizaron una marcha desde la

ciudad altioplánica hacia Lima para conversar con el presidente Alejandro Toledo. La movilización se denominó la Marcha del Collasuyo.

Otro orador en esa sesión fue el otro representante de Puno, congresista de la agrupación política Frente Independiente Moralizador, que tenía una coalición con el partido de Gobierno, Gustavo Pacheco Villar. Este inició solicitando más tiempo para que principalmente los congresistas representantes de las ciudades afectadas directamente con la construcción de la CIS dispongan de más tiempo para hablar en el debate: “Señor Presidente, lo único que le ruego es que permita hablar a los representantes del sur un poquito más. Del minuto que usted me da, sólo me quedan 14 segundos, y no he dicho nada” (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 21). Otra vez, se observa esa búsqueda de protagonismo en la aprobación de la ley por parte de los representantes del sur. Luego, indicó lo siguiente:

El señor Alejandro Toledo, cuando fue candidato, en mi pueblo, Puno, prometió la ejecución de la que los puneños llaman “carretera transoceánica”. Y con todas mis fuerzas he apoyado a este gobierno, entre otras cosas, por la promesa de realizar esta obra. Este gobierno tiene que cumplir su promesa con la Macrorregión Sur, tiene que cumplir con Puno; tiene que ejecutar esta carretera. Por eso, hoy es un día de felicidad, porque todos los grupos parlamentarias [sic] estamos en un mismo camino. Vamos a construir juntos esa carretera (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 21).

Con esta participación, se consolidó el bloque de congresistas puneños de diversas bancadas parlamentarias y, por lo tanto, de diferentes ideologías que coincidieron a favor de la CIS. Pacheco agregó lo siguiente:

Le pido al presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones incluir en el texto sustitutorio como tercer eje vial, para no olvidarnos, la ruta Puno-Tacna-Arica. Ya están considerados San Juan de Marcona, Matarani, Ilo, pero no Arica, puerto al que debe incluirse en la ponencia, para que pueda desembocar allí la carretera transoceánica. Porque el Perú no renuncia al puerto Arica, al que estamos unidos. ¡Viva, Puno! ¡Viva el Perú! (Diario de los Debates, segunda legislatura ordinaria de 2003, 2004, p. 21).

En el sur de Perú, se mantiene aún un sentimiento de no aceptación por la pérdida de territorios, las ciudades de Tacna y Tarapacá, en la guerra con Chile. La alusión que se realiza tiene un alto contenido simbólico que denota rebeldía ante un hecho aceptado por el Estado peruano y el tema es usado recurrente-

mente en discursos políticos para empoderar pedidos que se estén haciendo al Gobierno central. En este caso, se propone incluir en el eje de influencia de la CIS a Tacna, ciudad fronteriza con Chile, donde está el puerto de Arica. Sin embargo, la ruta Puno-Tacna-Arica sí existía en ese momento y era muy usada, la cual comprendía la carretera Puno-Tacna para luego tomar la carretera Panamericana hasta Arica. Esta ruta se empleaba para la importación de mercancías debido a los precios más económicos en la década de los ochenta en Arica y, después, con la asignación de Tacna como zona liberada de impuestos a los productos de importación desde 1989. La ruta de las tres ciudades fue muy conocida entre los ochenta y noventa por el contrabando de productos, primero, de Arica hacia Perú y, luego, cuando Tacna se convierte en zona franca, el contrabando cambia de dirección de Tacna hacia Puno y Bolivia.

Finalmente, se votó el dictamen y fue aprobado con 73 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. Así, se decidió aprobar la Ley 28214, “Ley que declara de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente la construcción y asfaltado del Proyecto Corredor Vial Interoceánica Perú-Brasil – IIRSA Sur”. Las posiciones de los congresistas no difirieron de la estrategia discursiva usada en los proyectos de ley; por el contrario, se consolidaron. Asimismo, en tanto que estos argumentos han sido organizados y defendidos por diferentes actores políticos de diversas bancadas y posturas ideológicas, se puede inferir que la voz oficial del Estado tiene una RS sobre la carretera como un objeto de desarrollo. En las siguientes tablas, se identifican los patrones que se han repetido en el discurso oficial del Estado peruano con respecto a la CIS.

A continuación, revisaremos esquemáticamente cómo se formaron los niveles del relato del Poder Legislativo y cuáles fueron sus estrategias discursivas. En cuanto a los niveles del relato, podemos identificar, a través de los proyectos de ley de los congresistas de Puno, Madre de Dios y Arequipa, cómo organizaron sus propuestas con el fin de que sea reconocible la CIS en una política de desarrollo económico. En cuanto a las estrategias discursivas, se observa una exposición de un presente negativo, que está mal, en crisis y que debe ser solucionado. En este sentido, se pone en escena una retórica utópica que se plantea como estrategia de persuasión y legitimación ante la ciudadanía. Si el presente está mal, entonces, se propone una solución para que ese futuro sea mejor. La CIS es esa solución y la validan legalmente. El discurso político plantea, de es-

---

1 Nota. Adaptado de Análisis del discurso social y político (pp. 128–150), por Rodrigo-Mendizábal, 1999, Abya-Yala.

Tabla 10: *Discurso del Poder Legislativo*<sup>1</sup>

Niveles del discurso		Nivel del relato	Nivel del contexto	Nivel de ideología
Estado peruano				
Discurso oficial del Estado peruano representado por el Poder Legislativo		La integración económica con Brasil para potenciar el comercio y aprovechar la grandeza de su mercado sudoccidental. Se usan conceptos de desarrollo económico, integración y globalización como aspectos positivos. La centralización en Lima es un problema en el desarrollo de los pueblos del sur y acabar con esta depende de esta propuesta de desarrollo a través de la CIS. Así, se instrumentaliza la carretera como objeto de desarrollo.	Describe el aislamiento terrestre y social de las ciudades que estarían en el eje de influencia de la CIS.  Describe la pobreza y remarca las oportunidades económicas que se podrían encontrar fuera de Perú.	Se concibe en una ideología de orden económica.  Se inscribe en el capitalismo, específicamente en la corriente neoliberal.  Se presenta a la carretera como un bien común para todos.

ta manera, dos escenarios en los cuales la ciudadanía deberá decidir o, en este caso, aceptar.

En la tabla 10, se advierten los niveles del relato del discurso del Poder Legislativo. Se identifican cuáles fueron los principales argumentos que se usaron para propiciar la construcción de la CIS y qué prometían, qué contexto se describía como escenario de la realidad a cambiar, y en qué corriente ideológica se inscribían estos discursos.

Las estrategias discursivas son también dispuestas como estrategias de persuasión. Estas han sido identificadas, como se observa en la tabla 11.

Tabla 11: Estrategias discursivas del Estado<sup>2</sup>

Estrategias discursivas	Contexto catástrofe	Saturación positiva del concepto
Estado peruano		
Discurso oficial del Estado peruano representado por el Poder Legislativo	Se presentan a las ciudades como zonas aisladas y de difícil acceso.  El centralismo de la capital genera un rezago en la economía de las ciudades en la zona de influencia.	Por medio de relaciones directas, las cuales derivan del transporte que se daría con la construcción de la CIS, se puede alcanzar un desarrollo económico.  Se plantea a los mercados de Brasil como meta a llegar y esto solo se logrará en la medida en que se construya la CIS.

Desarrollo, regalías (políticas) y derechos de autor

La historia legal de la construcción de la vía no fue plana; por el contrario, se dibujó una trama en la cual muchos de sus aspectos quedaron fuera de la agenda pública o con una casi desapercibida exposición que lo convirtiera en un tema de interés nacional hasta muchos años después, en 2017, cuando se destapó el

2 Nota. Adaptado de Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación (pp. 80–91), por Soler, 2011, y de Condiciones de trabajo y representaciones sociales. El discurso político, el discurso judicial y la prensa escrita a la luz del análisis sociológico-lingüístico del discurso (pp. 160–162), por Vasilachis, 2007.

escándalo de corrupción internacional denominado en Brasil como el caso Lavajato. Uno de estos aspectos fue que el Gobierno de Toledo, un año después de la promulgación de la Ley 28214, mediante el Decreto Supremo 022-2005-EF, y a través de su ministro de economía Pedro Pablo Kuczynski, exceptuó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Mediante una ley, el Poder Ejecutivo del Estado imponía la obligación de exceptuar a la CIS del cumplimiento de la fase de preinversión. Esta medida fue significativa y crucial, ya que eximía de toda evaluación que debería presentar toda obra pública en ese tiempo.

Este hecho, asimismo, mostraba señales explícitas de una búsqueda para ejecutar el proyecto sin importar a qué costo reforzaba la sospecha de no contar con respaldo técnico y estar sobredimensionado, tal como lo reclamaban las voces opositoras a la carretera. Sin embargo, aprovechando la inexistencia de una fuerza opositora relevante, o el casi nulo debate público sobre la construcción y su verdadero impacto en el país, los diferentes Gobiernos peruanos, de diferentes banderas ideológicas, apostaron por convertir a la CIS en la panacea del desarrollo del país. Cada uno de los presidentes, desde que inició la construcción de la carretera, no escatimó esfuerzos por adjudicarse parte de la autoría de esta y convertirla en un símbolo de buena imagen en sus mandatos.

En 2005, Alejandro Toledo, presidente de Perú; Lula Ignacio da Silva, presidente de Brasil; y Eduardo Rodríguez, presidente de Bolivia, inauguraron los inicios de la construcción de lo que sería una red interconectada que uniría los tres países. En el discurso de Toledo, modificando el estribillo representativo de la obra de Miguel de Cervantes Saavedra, parafrasea lo siguiente:

[...] y a ti amigo presidente Lula, por experiencia propia te digo, coraje, no le tengas miedo a las piedras en el camino porque ladran, Sancho, carreteras estamos haciendo (Tiwy, 2005, párr. 5).

La alusión que esboza Toledo era en defensa contra las posiciones disidentes que había sobre la construcción de la carretera, o, en todo caso, de los sobredimensionados efectos que se le atribuían y el sobrecosto que significaba para el erario nacional. La metáfora de las piedras es, entonces, usada con la función de desmerecer la crítica de técnicos y especialistas que se habían pronunciado en contra de la puesta en marcha de la construcción. La dicotomía y la relación de Don Quijote y Sancho colocaba a ambos presidentes como los buenos y aguerridos; y a las voces críticas, como los perros y, en consecuencia, como los malos de la historia a quienes no se les debe dar importancia. El Gobierno de Toledo impone la postura oficial del Estado del no diálogo y la subestimación de la oposición.

En 2006, Toledo inauguró el puente binacional entre Perú y Brasil. El río Acre era una división natural entre los dos países y el puente fue construido en su totalidad con presupuesto brasileño. En el discurso de la ciudad de Assis, el presidente peruano exaltaba:

Por primera vez, permitirá al Perú tomar contacto con Brasil a través de un puente [...] En ese puente están el alma y el corazón de nuestra vehemencia por la integración latinoamericana. Dejaremos de ser presidentes, pero nuestra vocación de integración no terminará ni siquiera con nuestras propias vidas (Andina, 2006, párrs. 4–5).

El presidente de la República, como máximo representante de la voz oficial del Estado, invocó a la integración latinoamericana como un valor abstracto y la integración física como un aspecto material. Ambos conceptos son usados indistintamente en diferentes soportes de difusión de la obra por parte del Gobierno toledista.

Incluso, años más adelante, cuando ya había acabado su mandato, Alejandro Toledo declaraba en una entrevista al diario estadounidense *San Francisco Chronicle*: “Para hacer una omelet usted tiene que romper algunos huevos” (Connectas, 2011, párr. 13). En esta entrevista, el expresidente defendía la construcción de la CIS ante la denuncia de ambientalistas, quienes argumentaban los daños al ecosistema amazónico que estaba originando la carretera. Con este tipo de respuestas, el expresidente sentaba la posición del Estado para defender la construcción de la CIS y relativizar los daños colaterales que ocasionaba. El discurso de defensa no había cambiado hasta esos años; la priorización de un desarrollo económico era la que prevalecía, ante todo. Este discurso ya se había institucionalizado en los otros Gobiernos que le precedieron.

Cabe anotar que, en los años noventa, Alberto Fujimori aperturó el modelo de libre mercado orientado por el consenso de Washington (Williamson, 2004). Sin embargo, es Alejandro Toledo quien aplicó mayoritariamente su fórmula económica para el país bajo estos lineamientos. Esto era predecible, ya que, como ministro de Economía, tuvo a uno de los que trabajó con el mismo autor del mencionado consenso, Pedro Pablo Kuczynski. Y es que fue en el Gobierno toledista donde el concepto de crecimiento económico del país adoptó el discurso del Consenso de Washington en su metáfora de “teoría del derrame” o “teoría del chorreo”. Mediante este argumento, el Gobierno peruano apostó por la lógica político-económica de que la libertad de mercado atraería inversión y riqueza, a tal grado que alcanzaría a “derramar” o “chorrear” a los más pobres. La CIS se convertía para este Gobierno en una especie de palanca propulsora

para el desarrollo económico macro del país y, por ende, las poblaciones locales podrían aprovechar de lo que “chorreara” de esta.

En julio de 2006, hubo cambio presidencial en Perú y asumió esta inversión, por segunda vez, Alan García Pérez. La CIS se convirtió en una de las obras emblemáticas del Gobierno. Esto se demostró cuando en 2008 el Congreso peruano, que representa al Poder Legislativo impulsado por propuesta del Poder Ejecutivo, promulgó la ley que declaró proyecto de necesidad pública y preferente interés nacional la continuación de las obras de construcción de la CIS. En ese periodo, el presidente de Perú era Alan García, y el presidente del Congreso, Javier Velásquez Quesquén, ambos del APRA. El presidente aprista fue quien más tramos de la CIS inauguró. En estas inauguraciones condensaba las representaciones que se tenía sobre la carretera. A continuación, presentaré extractos de los discursos expresados en estos eventos.

A fines de 2010, en la inauguración de un tramo concluido en la localidad de Marcapata en Cusco, afirmaba lo siguiente:

Esta es la vía más importante y portentosa del país, y será un instrumento para su desarrollo porque permitirá el crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI) en un punto porcentual [...]. Si estamos alegres de que el Perú crece 8.5 %, que es el país que más crece en el mundo, si hubiéramos tenido esta carretera antes, hubiéramos podido crecer un punto más: 9.5, porque pudieron llegar los fertilizantes desde Bayóvar hacia el altiplano y al Brasil (*La República*, 2010, párrs. 3 y 5).

Hasta hoy la carretera más importante era la Panamericana, pero hecha en varios gobiernos sobre superficie plana, costera. Por eso, esta obra es portentosa, colosal [...]. Es la carretera más difícil, pero al mismo tiempo, la más valiosa, la más importante que tiene Perú porque es un instrumento para el desarrollo (RPP, 2010, párr. 7).

En estos discursos, se identifican los conceptos de desarrollo como una constante relacionada con la integración, ya sea simbólica o fáctica a través de la vía terrestre.

En julio de 2011, García inauguró el puente Continental sobre el río Madre de Dios. Este puente era la parte faltante para que la CIS sea finalmente ininterrumpida; ya que el trazo implicaba unir las orillas del río con un puente de 723 m de longitud, considerado el más largo de Perú. En esta inauguración, Alan García fue criticado por el presidente regional de Madre de Dios, Luis Aguirre

Pastor, pues el puente no había sido terminado y aún faltaba más de seis meses para ello (Inforegion.pe, 2011).

En la ceremonia, Alan García se pronunció de la siguiente manera: “Sé que esta es una de las más grandes obras que mi gobierno podía hacer por el pueblo del Perú y por su futuro. Tal vez es la más trascendental y la más importante” (*La República*, 2012, párr. 9). Con esta afirmación antes de que acabara su mandato y repitiendo, como en el discurso de inauguración del tramo en Marcapata, la importancia y trascendencia de la obra en su gestión, buscaba generar réditos políticos con la adjudicación de haber terminado por completo la construcción de la CIS. No obstante, en la práctica no fue así, ya que aún faltaban otros tramos por concluir en Puno. Era tan fuerte la lucha por atribuirse la paternidad de la CIS, por parte de los máximos representantes del Estado, que se llevó al plano del ataque y de la explicitud cuando el expresidente, Alejandro Toledo, le espetó vía Twitter a su sucesor, Alan García, lo que consideraba que no era cierto. De esta manera, Toledo quiso dejar en claro que fue él quien inició la construcción de la obra: “Memorex urgente: el presidente (Alan) García cree que la Interoceánica empezó y terminó con él. García se atribuye la paternidad de la Interoceánica. Su ego colosal le impide reconocer que hay obras trascendentes a los gobiernos”, escribió el líder de Perú Posible en Twitter (RPP, 2010, párrs. 2 y 5).

En 2011, el excomandante del ejército Ollanta Humala Tasso asumió la presidencia de Perú. Fundador de su propio partido político con el cual llegó al Gobierno, Partido Nacionalista Peruano. Humala, como candidato, había generado anticuerpos de la clase política de derecha y del sector empresarial. Se proclamaba como un candidato de izquierda, y una de las principales características que le atribuían sus adversarios competidores y parte de la prensa peruana era que tenía influencia de Hugo Chávez, así como que cambiaría el sistema económico del país al socialismo. Para lograrlo, en el eventual caso de que ganase, se creía que estatizaría sectores económicos estratégicos y que, por ende, ahuyentaría las inversiones de capitales extranjeros.

Humala, sin embargo, no cambió el sistema económico y estableció buenas relaciones con el sector privado, especialmente con la empresa Odebrecht, encargada de construir la vía. En setiembre de 2014, inauguró el túnel de Socostaca en Puno, correspondiente al tramo 4 de la CIS. En el acto inaugural, remarcaba que el túnel permitiría “integrar los puertos de Marcona, Ilo, Matarani con la zona de Río Branco” (Los Andes, 2014, párr. 5), refiriéndose a la mayor oportunidad económica debido a la mejor transitabilidad que ofrecería la habilitación del túnel.

De este modo, se advierte cómo los Gobiernos de tres presidentes —Toledo, García y Humala, representados por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo— proponen a la CIS como un instrumento de desarrollo gracias al intercambio comercial con el Brasil, dentro de un discurso de integración regional. Igualmente, se identifica como estrategia la *saturación positiva del concepto*, cuyo fin consiste en legitimar el discurso. Para ello, se utilizan datos estadísticos que favorecen la imagen del objeto de representación (CIS) y el impacto positivo que este traería. Los datos, no obstante, no son comprobables; ya que el discurso no se somete a debate público, generando una verdad de la realidad entre los receptores del mensaje. Asimismo, este mensaje tiene mayor influencia, en la medida en que no es filtrado por los medios de comunicación. Se difunde a través de noticias como notas de prensa, en las cuales el titular está entrecortado para reproducir fielmente el sentido positivo propuesto por el discurso estatal o, en este caso, producido en un evento específico como la inauguración de un tramo o la reunión protocolar entre dos presidentes.

#### **4.2. La carretera Interoceánica Sur (CIS) como objeto de desarrollo para el Estado**

El Estado peruano, representado por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, a través de los diferentes discursos, ha coincidido en las RS que se le adjudicaron a la CIS. En la tabla 12, se presenta una síntesis de la posición oficial estatal y cómo fue reproducida en diferentes discursos que avalaron la construcción de la vía.

Como observamos, la CIS fue fundamentalmente representada como un objeto capaz de impulsar un desarrollo económico no solo en las ciudades por las que pasaría, sino también en todo el país. Así, la construcción se promovió por el Estado como una necesidad prioritaria y de interés nacional; es decir, la mayor prioridad antes que otros proyectos o necesidades que hayan podido existir al menos durante dos Gobiernos, el de Toledo y el de García. En los discursos, se planteaba este desarrollo en un marco de integración. Sin embargo, según lo revisado, no se aprecia una claridad en esta noción, se convierte en un símbolo propio o relacionado con la carretera; pero es confundido como la capacidad terrestre de comunicar un lugar con otro, o es planteado como el indicador de desarrollo económico. La globalización también es una noción que transita en los discursos y se afirma que el país debe insertarse en este sistema; pues, de no hacerlo, se desaprovecharían sus bondades. La carretera, de