Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?

El decisivo papel de una gobernanza democrática y responsable

HEINRICH BÖLL FOUNDATION
NORTH AMERICA

LATINDADD
Latin American Network on Debt, Development and Rights

Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?

El decisivo papel de una gobernanza democrática y responsable

Publicado bajo la siguiente licencia Creative Commons:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/

Atribución – Debe otorgar los créditos correspondientes, proporcionar un vínculo a la licencia e indicar si se hicieron cambios. Debe hacer esto de cualquier modo razonable, pero en ninguna forma que sugiera que el propietario de la licencia lo respalda o respalda su uso.

No comercial – No debe usar el material para fines comerciales.

No derivada – Si usted mezcla, transforma o usa el material como base para otro trabajo, no puede distribuir el material modificado.

Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?
El decisivo papel de una gobernanza democrática y responsable

Editores
Nancy Alexander (Heinrich Boell Foundation North America), Carlos Bedoya (Latindadd) y Oriana Suárez (Latindadd)
Lima, junio de 2014

Diseño de portada, diseño y armado interior
Gustavo Alzugaray
gustavoalzugaray@gmail.com

Imágenes de portada
"Strip coal mining", Stephen Codrington (CC BY 2.5)
http://www.stephencodrington.com/Hub/Welcome.html (http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/deed.en)
"Kerr Dam", tiswango (CC BY-SA 2.0)
https://www.flickr.com/photos/26395196@N00 (http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/)
"Coal Scooper", Marcel Oosterwijk (CC BY-SA 2.0)
https://www.flickr.com/photos/wackelijmrooster/ (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/deed.en)
"Wind Turbines at Sunset", ©iStockphoto.com/ dan_prat
http://www.istockphoto.com/user_view.php?id=1664146
"Cash Background", ©iStockphoto.com/LUke1138
http://www.istockphoto.com/user_view.php?id=513392

Las opiniones expresadas en la publicación son, exclusivamente, las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Heinrich Boell Foundation North America o las de Latindadd.

Índice

Acrónimos y siglas 5
Agradecimientos 7
Presentación 9
Prefacio 11
Introducción 13
Inversión institucional en infraestructura
Las fuerzas que ponen en riesgo la deuda pública y los presupuestos 19
Aldo Caliari

Sección I - América Latina 29

La construcción de la gobernanza regional de la infraestructura 31
César Gamboa y Francisco Rivasplata

La gobernanza de la inversión en infraestructura en Brasil
Cómo afectan los mega-proyectos energéticos a la sociedad, al medioambiente y a la democracia 47
Celio Bermann

Los impactos políticos, económicos y sociales del financiamiento privado 61
Las Asociaciones Público Privadas en América Central
Carlos Benavente Gómez

Sector privado y desarrollo
La Facilidad de Inversión para América Latina de la Unión Europea 71
Molvina Zeballos

Asociaciones Público Privadas en Perú
Perspectiva general y balance preliminar 87
Germán Alarco Tosoni

El Proyecto Mesoamérica
Las Asociaciones Público Privadas y la construcción de infraestructura en América Central 101
Jorge Coronado Marroquín y Juan Pablo Ozaeta

La nacionalización del petróleo en Argentina
¿Un nuevo tipo de Asociación Público Privada o solo un cambio de discurso? 113
Jorge Marchini

Megainfraestructuras y extractivismo
El Proyecto Olmos y su vínculo con las Asociaciones Público Privadas en Perú 121
Giancarlo Castiglione

Sección II - El mundo 131

Infraestructura distribuida, poder comunitario y asequibilidad radical
Seis lecciones a tomar en cuenta 133
Justin Guay, Jigar Shah y Stewart Craine

Asociaciones Público Privadas en Indonesia
Respuestas políticas y públicas 143
Siti Khoirun Ni'mah

Los proyectos de carbón de Turquía
Implicaciones para la sociedad, el medioambiente y la democracia 157
Fidanka Bacheva McGrath y Daniel Popov

Infraestructura energética en Sudáfrica
Cuestionamientos y oposición al financiamiento de Eskom y Transnet 173
Patrick Bond

Información sobre los autores 189

Acrónimos y siglas

AdA	Acuerdo de Asociación
Proinversion	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AFIN	Asociación de Fomento de la Infraestructura
ALBA	Alianza Bolivariana de las Américas
Anadie	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
ANC	Congreso Nacional Africano
ANSA	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Cooperación Económica Asia Pacífico
APP	Asociaciones Público Privadas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
BoP	Base de la pirámide
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDC	Corporación de Desarrollo de la Commonwealth
CE	Comisión Europea
CEE	Europa Central y Oriental
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CJPP	Planta Eléctrica a Carbón de Java Central
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
Coalianza	Comisión para la promoción de la Alianza Público-Privada
Conama	Consejo Nacional del Medioambiente
Cosiplan	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CPP	Comparador Público Privado
CRE	Créditos de Reducción de Emisiones
DFID	Departamento Para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-América Central
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EP	Empresa Pública
EREN	Eren Enerji Elektrik Üretim A.S.
FEDECCAL	Federación de Comunidades Campesinas de Lambayeque
FINDI	Foro Internacional de ONG sobre el Desarrollo de Indonesia
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones
FTN	Franja Transversal del Norte

G20	Grupo de los 20
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRH	Gestión Integral del Recurso Hídrico
GSM	Sistema Mundial para las comunicaciones móviles
GSMA	Asociación GSM
HEAL	Alianza por la Salud y el Medioambiente
ICD	Instrumento de Cooperación para el Desarrollo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IEA	Agencia Internacional de la Energía
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IF	Intermediarios Financieros
IIGF	Fondo de Garantías para la Infraestructura de Indonesia
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ITIE	Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas
KPA	Consorcio de Reforma Agraria
kV	kilovoltios
LAIF	Facilidad de Inversión de América Latina
M2M	Máquina A Máquina
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	Mercado Común del Sur
MP3EI	Plan Maestro para la Aceleración y la Extensión del Desarrollo Económico en Indonesia
Mpymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MW	Megavatio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
P3CU	Unidad Central APP
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Proyecto Mesoamérica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PT IIF	PT Financiamiento de la Infraestructura de Indonesia
PT SMI	PT Sarana Multi Infrastruktur
Pymes	Pequeñas y Medianas Empresas
SDCEA	Alianza Medioambiental Comunitaria de Durban del Sur
SEFA	Energía Sostenible Para Todos
SOCAR	Empresa Petrolera Estatal de la República de Azerbaiyán
UE	Unión Europea
UI	Universidad de Indonesia
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
USAID	Agencia para le Desarrollo Internacional de Estados Unidos
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales
ZETES	Zonguldak Eren Termik Santrali

Agradecimientos

Deseamos agradecer no solamente a los autores de los capítulos de este libro, sino también a aquellas personas que (además de nosotros) tuvieron un significativo papel en la realización de esta publicación: Aldo Caliari del Center of Concern, María José Romero de Eurodad y Erasmo Soto y Nora Rohde de la Heinrich Boell Foundation, América del Norte. Queremos reconocer especialmente a Gustavo Alzugaray, quien nos prestó una enorme asistencia con su conocimientos de traducción, edición y corrección, diseño y armado. Un agradecimiento especial a Latindadd por el taller de organizaciones de la sociedad civil que organizó en octubre de 2013, en el que muchos autores compartieron los estudios de casos que aparecen en este volumen. Agradecemos el apoyo de la Heinrich Boell Foundation, América del Norte, que hizo posible esta publicación.

Presentación

El libro *Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?*, auspiciado por Latindadd y la Fundación Boell, es una recopilación de artículos que hacen revisiones teóricas y empíricas sobre el concepto de que las asociaciones público privadas para el desarrollo de infraestructura gira en torno al problema del riesgo, la rentabilidad y la arbitrariedad. Durante el siglo XIX el desarrollo de la infraestructura se hizo con capital privado y la actividad de dicha infraestructura dejó de ser rentable y fue a parar a manos del Estado. Es el caso de los ferrocarriles, los puertos, los tranvías, y los servicios públicos diversos incluyendo el agua y alcantarillado de las ciudades y los servicios de gas. Donde no era negocio para el agente privado no se hacían desarrollos de infraestructura y quedaba con el mínimo, como las carreteras de la sierra en los países andinos. Los ferrocarriles eran para la exportación de recursos primarios de la sierra a la costa y de allí a Europa, y así sucesivamente.

Al mantenerse el modelo primario exportador la lógica de la inversión en infraestructura se ha mantenido más o menos igual, con mayor presencia pública. Hay un hiato de los años 1960 a los 1980 del siglo XX, breve, que se suele tomar como una referencia estable, cuando el desarrollo de infraestructura tenía que ver con una idea de desarrollo nacional relacionado la manufactura y el mercado interno. La brevedad de ese esquema de desarrollo acompaña la brevedad de una idea de inversión pública Keynesiana/Prebischiana en infraestructura que desapareció en 1985, como tarde.

Caliari pone el dedo en la llaga cuando dice que el problema es el riesgo y la relación con la rentabilidad. La línea 1 del metro de París se construyó en 1899 por un acuerdo entre la Ciudad de París y la Compañía de Ferrocarril Metropolitano de París (CFMP), producto a su vez de una *joint venture* entre la Compagnie générale de traction y Los Establecimientos Creusot Schneider. La ciudad haría los túneles y las estaciones y la CFMP haría las entradas y los servicios. La idea de esta APP es que los privados tenían el *know how* para los trenes y manejarían el servicio mientras la ciudad obtendría menos tráfico en las calles y mayor rapidez en el transporte. Se constituía en una ciudad más moderna, limpia y menos ruidosa. A partir de 1902 funcionó bastante bien hasta que la CFMP fue nacionalizada en 1938 y se transformó en la RATP, empresa de derecho público, en 1949.

La CFMP fue un esquema APP donde el riesgo era compartido hasta el momento en que llegó el riesgo real con los albores de la guerra mundial y los propietarios de la empresa privada se retiraron. Por razones estratégicas el Gobierno asumió la empresa en 1938. ¿LA ALTERNATIVA ERA CERRAR EL SERVICIO DEL METRO DE PARIS Y DE LOS SERVICIOS INTERURBANOS? Parte del problema con el desarrollo de infraestructura es que los servicios que proveen son esenciales para la población en primer lugar y por eso se desarrollaron. La infraestructura tiene *hardware* y *software*. En el ejemplo, el *hardware* son los túneles, estaciones, escaleras y trenes. Pero existe también el *software*, que permite que se brinde el servicio. Cualquiera de los dos puede fallar en algún momento, pero el servicio de transporte, que es uno, no puede fallar y allí el riesgo desaparece.

No hay obras de infraestructura innecesarias o irrelevantes porque al fin la decisión de estas obras es tomada, de alguna manera, por demanda de la ciudadanía, que es la que resulta beneficiada. Es verdad que a veces está asociada a la exportación y, otras veces, al mercado interno (el bienestar ciudadano de los parisinos estaría en el mercado interno), pero aquella destinada a la exportación transporta igualmente vehículos que llevan personas y que integran territorios.

No hay integración económica sin infraestructura, tal como señala F. List en su trabajo de 1841[1] y G. Fischer en el suyo de 1864[2]. Si no ha habido integración en América del Sur ha sido en parte por falta de infraestructura de transporte y si la hubo en América Central fue por la existencia de la Carretera Panamericana que articulaba los cinco países, convirtiendo así el mercado de exportación en un mercado único regional entre 1960 y 1980. La integración requiere más que infraestructura pero ella es un requisito mínimo. La interrogante de los autores es si el agente privado puede asumir el riesgo (es decir quebrar) o si siempre será rescatado el servicio brindado por la infraestructura. Siempre será rescatado el servicio que brinda, salvo que sea obsoleto.

El tema es si el retiro de la cooperación bilateral para la construcción de infraestructura puede ser correctamente reemplazada por el sector financiero en la era de la financiarizacion y de las innovaciones financieras donde, por ejemplo, las carreteras se construyen con créditos basados en flujos descontados a un tiempo determinado. Los problemas pueden ser varios, por ejemplo, que el cálculo este mal hecho o que algo cambie y el flujo calculado deje de ser realista. Otro problema puede ser que el flujo sea optimista y la empresa no tenga más remedio que subejecutar la obra para mantener la rentabilidad establecida en el contrato, engañándose a sí misma y a todos los demás. En este caso su retiro deja la obra en manos del Estado y subejecutada. Otro problema es si hay sustitución de agentes públicos o si debería haberla.

Con la llegada del concepto de país rico altamente endeudado en 2008, la idea que los países antes líderes pueden efectuar programas de cooperación internacional en los órdenes de magnitud anteriores es un sinsentido. Hay autores que encuentran que Brasil juega un rol importante en América del Sur en este campo y que China lo juega en África lo que habla del desplazamiento del polo hegemónico, lenta pero seguramente. Las demandas a estos nuevos actores y su vigilancia son esenciales bajo el peligro que se repitan las chapuzadas de los anteriores.

Visto desde el interés público, la interrogante no es solo cómo se le asegura al sector privado su rentabilidad sino cómo se le cubre al Estado su riesgo, como financiador de última instancia que es. Esta preocupación queda explicitada en al menos dos de los artículos y debería ser el eje de reflexiones públicas y académicas tan antiguas como el desarrollo económico mismo.

Oscar Ugarteche

1. Friedrich List, *The National System of Political Economy*, Longmans, Green and Co., Londres, 1916. Traducción del alemán de *Das nationale System der politischenökonomie*, Stuttgart/Tübingen, (1841).
2. Fischer, G. (1864), *Ueber das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins: Die Idee eines deutschen Zollvereins und ihre Ausfuhrung geschichtlichentwickelt Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 2: 317–385 y 397–432.

Prefacio

Esta oportuna obra se refiere a uno de los "redescubrimientos" más importantes de los últimos tiempos: el papel esencial de la infraestructura en el desarrollo de las economías y, en particular, su impacto sobre la productividad y los estándares de vida de la población.

El renacer del interés en este tema se evidencia especialmente en el consenso emergente entre los líderes del Grupo de los 20 (G20), las políticas de las instituciones financieras multilaterales y los debates en curso en las Naciones Unidas sobre un nuevo paradigma de desarrollo para después del 2015. Es paradigmática, además, la similitud entre este consenso y las visiones de las economías emergentes, entre cuyas iniciativas se encuentra la creación de un Banco de los BRICS[1], cuyo principal enfoque sería precisamente el financiamiento de la infraestructura. En el G20, la respuesta a la crisis incluyó la inversión en infraestructura como forma de estimular la demanda y así garantizar una recuperación de los decaídos niveles de crecimiento, demanda y actividad económica. Dado que el G20 concentra la mayoría de los votos en las instituciones financieras mundiales y regionales, e incluye a los BRICS, este consenso se puede proyectar, con relativa facilidad, en la expansión de esfuerzos para financiar infraestructura en el mundo entero.

Las contribuciones a este volumen abren un importante debate, al reflejar una creciente preocupación con este paradigma de crecimiento. Si bien el debate es transversal a todas las formas de infraestructura, el énfasis que este libro ha elegido es en la infraestructura en el sector de energía. La misma es representativa de temas que surgen en otros sectores, pero quizá mejor que ningún otro sector refleja algunos de los dilemas. Esto debido a la importancia que tiene la energía para el crecimiento, junto con la necesidad de que las fuentes de energía emprendan la transformación hacia una producción de bajo carbono para contribuir a mitigar el cambio climático.

Sin cuestionar la importancia de la infraestructura para el desarrollo, lo que los distintos capítulos reflejan es la experiencia e investigación de miembros de organizaciones e instituciones académicas, y sus socios (incluyendo movimientos sociales y organizaciones de base), volcando visiones que son el resultado de la participación en numerosos talleres, foros, seminarios y debates en cinco continentes. Las mismas nos invitan a reflexionar sobre las limitaciones del paradigma, incluso desde la estrecha óptica de ver a la infraestructura como un estímulo de demanda y motor de crecimiento económico.

Una de ellas es que varios megaproyectos de infraestructura se proponen como necesarios para la integración nacional y regional. Sin embargo, gran parte de los beneficios se concentran en determinadas industrias, especialmente en las extractivas. No se observa una visión estratégica de industrialización y expansión de la matriz productiva, agregación de valor o, incluso, de adecuado aprovechamiento, por medio de la tributación, de los recursos movilizados.

Así mismo, el nuevo modelo de infraestructura propone la movilización de inversión extranjera, tanto pública (por ejemplo, de fondos de riqueza soberana, o bancos de desarrollo de países como Brasil, China o India) como privada (inversionistas institucionales). Este discurso parece hecho a la medida de la pérdida de espacio fiscal que los sectores públicos en todos los

1. Grupo de países integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

países han experimentado a partir de la crisis. Lo que el discurso esconde es que la movilización de la inversión requerirá iguales o mayores recursos fiscales para garantizar los riesgos de los inversionistas. La posibilidad de alimentar los retornos y mitigar los riesgos de capitales privados con recursos de los contribuyentes y usuarios conlleva interrogantes profundos sobre las consecuencias distributivas y el riesgo moral de tales mecanismos para la movilización de financiamiento.

Si bien una de las justificaciones para los proyectos de infraestructura es el acceso a los servicios por parte de los sectores vulnerables y de menores ingresos, es frecuente encontrar que estos sectores sociales son probablemente los que se verán afectados negativamente por los proyectos de infraestructura. Algunos de los capítulos sugieren que el apego a principios mínimos de consulta con las poblaciones beneficiarias, desde la fase de identificación de las necesidades de infraestructura (incluso previa a la planificación de los proyectos), podría llevar a resultados mucho más acordes con las reales necesidades de tales poblaciones.

Todos los países del mundo se han comprometido en la conferencia de Rio +20 a suscribir a un nuevo marco de desarrollo que contemple los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. El logro de una así llamada “triple línea de base” – social, económica y ambiental – se impone como ineludible, no solo proyecto por proyecto, sino también en el paradigma general mismo, y ya no sería viable seguir concibiendo al paradigma de infraestructura como algo que se puede dar desde la perspectiva puramente económica.

Los análisis y estudios de caso contenidos en esta publicación son un necesario y oportuno llamado de atención a reconsiderar la ruta que se quiere seguir en relación al paradigma de infraestructura que queremos para el presente siglo. Y nos recuerdan que será esencial contar con leyes y regulaciones que instrumenten principios de inversión responsable en infraestructura (incluyendo en las áreas de derechos humanos, género, medioambiente, etc.). Estas leyes y regulaciones deben hacer parte, además, del fuerte compromiso con esquemas de gobernabilidad democráticos, participativos y de buena calidad.

José Antonio Ocampo

Introducción

El mundo se prepara para recibir durante los próximos años una ola, si no un tsunami, de megaproyectos de inversión. Esta tendencia promovida por, entre otros, el Grupo de los 20 (G20) y el llamado grupo BRICS (integrado por Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica), está movilizando financiamiento privado (por ejemplo de bancos privados e inversionistas institucionales) para crear una cartera de proyectos "financiables".

Así, el sector financiero privado puede aumentar su influencia sobre el proceso estatal de desarrollo a un nivel antes inimaginable. Con el fin de atraer financiamiento privado se están creando Asociaciones Público Privadas (APP) en las que el financiamiento público (por ejemplo del Banco Mundial y los bancos de desarrollo de ámbito regional, pero también los recursos financieros públicos nacionales) se usa para compensar a los inversionistas privados por sus riesgos. Los megaproyectos principalmente promoverán la expansión del suministro de energía, la industria, la infraestructura del transporte (puertos, ferrocarriles, sistemas viales) con el fin de ampliar la integracion economica.

Hasta ahora, estos procesos han soslayado los requerimientos de una gobernanza democrática. Un cambio de esta tendencia facilitaría una gobernanza popular en contraposición a una elitista. En efecto, la gobernanza popular se enfocaría en ampliar la distribución de los beneficios del comercio, favoreciendo a ciudadanos y comunidades y protegiendo el medioambiente, incluso para disminuir nuestra huella de carbono.

Este enfoque suma las voces de los ciudadanos a un debate anteriormente monopolizado por gobiernos y empresas transnacionales. También alerta sobre la necesidad fundamental de asegurar que los ciudadanos dirijan sus estrategias nacionales de desarrollo en una dirección sostenible, que incluye el establecimiento de normas procedimentales y sustanciales para la identificación de proyectos y la gestión de su implementación.

En la realidad, por ahora, abundan la falta de transparencia, la imposición de proyectos, los excesivos costos para el Estado y beneficios para los inversionistas privados, lo que representa un reto para el desarrollo sustentable y el goce de los derechos humanos. Es por ello que la presente pulicación fundamenta esta lección, dando cuenta de las redes de diferentes tipos de actores involucrados en acuerdos de infraestructura y descubriendo a los verdaderos beneficiarios de los proyectos.

El G20 promueve el desarrollo de la infraestructura. Tras el estallido de la crisis financiera en 2008, el G20 se constituyó como el espacio de resolución de los problemas generados por la catástrofe económica. Si bien al principio sus reuniones y acuerdos pusieron el énfasis en regulaciones financieras y fiscales para evitar futuras crisis, posteriormente, también abrazaron el tema de cómo estimular la recuperacion de la economía mundial, incluso a través del desarrollo de la infraestructura.

Así, desde 2010 el G20 empezó a promover la inversión en infraestructura, bajo mecanismos como las APP, especialmente aquellas financiadas por el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales. Estas instituciones se enfocan en lo financiero, soslayando frecuentemente los objetivos de un desarrollo sostenible como, por ejemplo, la diversidad de los espacios locales, nacionales, regionales, y factores sociales y medioambientales.

Este libro muestra que este enfoque, sesgado hacia lo financiero más que hacia la gobernanza, provee un canal para movilizar los recursos estancados del sector privado hacia inversiones rentables en un contexto de incertidumbre económica generalizada. Lamentablemente, constatamos que, actualmente, esta estrategia esta legitimada en la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura.

El Banco Mundial estima que las necesidades de financiamiento para la infraestructura de todos los países en

desarrollo es de alrededor de 7% del Producto Interno Bruto (PIB) de esos países, tanto en nuevas inversiones como en el mantenimiento de la infraestructura ya existente. En el caso de los países de bajo ingreso, ese porcentaje sube a 9% del PIB. De tal manera que la preocupación central pasa a ser cómo conseguir recursos financieros y atraer inversión, en lugar de qué tipo de infraestructura necesitan las personas y qué tipo va a reducir la huella de carbono del planeta.

"tras el estallido de la crisis financiera en 2008, el G20 se constituyó como el espacio de resolución de los problemas generados por la catástrofe económica"

Las experiencias en este libro describen la relación entre los mecanismos de gobernanza mundial, nacional y local, y la tendencia de los gobiernos de los países en desarrollo a adoptar iniciativas a nivel mundial que con frecuencia impactan negativamente en lo local.

Para abordar esta problemática presentamos, a modo de contexto general, un análisis de Aldo Caliari sobre los impactos financieros de la inversión en infraestructura sobre los Estados. El autor plantea que un peligro del afán de convertir las inversiones de infraestructura en una proposición atractiva para el inversor privado es que se transfieran riesgos a los sectores públicos, los usuarios y los contribuyentes de los países receptores de la infraestructura. En particular, recoge los posibles riesgos presupuestarios y para la balanza de pagos generados por mecanismos como las APP, en cuanto instrumentos bastante difundidos para las intervenciones privadas en infraestructura.

Luego hay una serie de cuatro artículos que describen las tendencias regionales con respecto a la gobernanza de grandes proyectos de infraestructura en América Central y América del Sur.

El primero de ellos, escrito por César Gamboa y Francisco Rivasplata, trata del problema de la gobernanza de la inversión en infraestructura en América del Sur, describiendo en clave geopolítica a los diversos actores, incluyendo las contradicciones entre las instituciones internacionales (por ejemplo, el G20 y los bancos multilaterales de desarrollo) y los instituciones regionales (por ejemplo, UNASUR, BNDES) y, entre otros actores, especialmente China, una potencia cada vez más presente en diversas regiones del mundo con una cartera importante de proyectos en sectores como la infraestructura energética y la industria minera. El artículo aborda asimismo la desregulación ambiental, la influencia brasileña, el predominio extractivista en la inversión en infraestructura y, finalmente, las debilidades y fortalezas de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales para pasar, de la oposición y resistencia a los proyectos, a la construcción de un modelo adecuado de inversión.

En el segundo artículo de esta sección, Celio Bermann caracteriza la inversión en infraestructura en Brasil y describe los proyectos en curso. Además, expone prioridades en megaproyectos, concentrándose en aquellos de carácter hidroeléctrico y describiendo el modelo de APP, consolidado como la modalidad más usada para estos fines en Brasil. Asimismo, se presentan los problemas de las evaluaciones ambientales y la movilización de financiamiento. Finalmente, se incluye un mapeo de los actores sociales que muestra las perspectivas de la sociedad civil.

Carlos Benavente Gómez analiza en el tercer artículo las tendencias público-privadas impulsadas por, entre otros, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en América Central. El autor recurre a seis categorías diferentes para evaluar hasta que punto los países centroamericanos son capaces de gestionar las APP. Constata que ninguno de estos países muestra las capacidades para implementar las APP de forma eficiente. Por el contrario, los megaproyectos y la presencia de actores extrarregionales que impulsan las APP no están, en general, orientadas hacia el desarrollo o la industrialización regional. Por eso no es sorprendente que los megaproyectos no han contribuido a reducir la pobreza sino, más bien, a fines comerciales (por ejemplo, conectando el Atlántico con el Pacifico). Para apoyar el desarrollo

"Cuando se alteran las prioridades los obstáculos se convierten en metas y se pierde de vista el sentido de la inversión en infraestructura"

de estos países de forma efectiva sería necesario compaginar las inversiones con las estrategias nacionales de desarrollo. Para ello sería esencial garantizar la participación de las comunidades afectadas y la integración de las pequeñas y medianas empresas como generadoras de empleo.

El cuarto documento de esta parte contiene una breve evaluación de Molvina Zeballos de la Facilidad de Inversión de América Latina (una iniciativa europea), mediante cuatro estudios de caso en América Central, Colombia, El Salvador y México que evidencian que la mezcla de Ayuda Oficial al Desarrollo y los préstamos de las instituciones financieras internacionales encierran una gran contradicción. La autora se pregunta cómo se puede armonizar el enfoque de negocios (crecimiento y rentabilidad) con uno basado en la integralidad, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, para construir una visión coherente de desarrollo. Los casos expuestos por Zeballos demuestran que el sector empresarial se termina beneficiando de este tipo de financiamiento. Además, se evidencia la falta de regulación para la actuación del sector privado, lo que vuelve indispensable el contar con mecanismos de evaluación y supervisión de los proyectos como parte fundamental de la gobernanza. Este artículo contiene también un cuadro con información recopilada por Angelica Canavire que describe el financiamiento recibido por el sector privado por partes de los principales bancos de desarrollo en la región.

"los megaproyectos y la presencia de actores extrarregionales que impulsan las APP están divorciados de una visión de desarrollo autónoma y de una apuesta por la industrialización regional"

Luego de las tendencias regionales, el libro sigue abordando casos concretos en países de América Latina. Germán Alarco Tosoni comienza con un balance de la experiencia peruana en materia de APP, en términos de ventajas y desventajas, del que se extraen lecciones sobre el diseño y la ejecución de las APP en Perú. El documento analiza varios proyectos, como la concesión del puerto de Paita, el muelle norte del Callao, los ferrocarriles sur, sur-oriente y centro, los segmentos de la carretera panamericana, el aeropuerto internacional Jorge Chávez, las carreteras interoceánicas sur y centro y los proyectos de irrigación de la costa. Todos ellos están caracterizados por elementos problemáticos que desembocan en una serie de recomendaciones a fin de que el Estado defina cuándo (y en qué condiciones) debe considerar una APP y cuándo no, para inclinarse por el modelo de obra pública.

Seguidamente, a través del análisis de Jorge Coronado Marroquín y Juan Pablo Ozaeta de dos proyectos hidroenergéticos, uno en Guatemala y otro en Costa Rica, hay una serie de defectos de (y efectos producidos por) las iniciativas de inversión en infraestructura impuestas a los dos países. Los proyectos generan un ciclo oposición de las comunidades-represión de los gobiernos, provocado por la violación del derecho a la consulta y la no priorización y protección de sitios arqueológicos. Ademas, beneficios como las exoneraciones fiscales para los inversionistas y la subida de los niveles de la deuda soberana acarrean un riesgo fiscal por los países.

Posteriormente se aborda el caso de la nacionalización, en 2012, de la petrolera argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), mediante la expropiación de acciones de la empresa española REPSOL. El artículo de Jorge Marchini señala que, a partir de dicha nacionalización, se quería construir un nuevo modelo de APP en el sector energético de Argentina. Sin embargo, luego se firmó un convenio con la empresa estadounidense Chevron y las APP continuaron teniendo muchos impactos nocivos. La falta de transparencia facilitó estos impactos, debido a las excesivas concesiones, las regulaciones específicas en beneficio de los inversionistas privados que les dieron cobertura por los riesgos y las pérdidas. Marchini se pregunta si efectivamente se puede hablar de un nuevo modelo argentino de APP, más aun cuando constata que Argentina se suma al consenso del G20 en los temas de infraestructura.

Esta sección del libro finaliza con el análisis del caso del proyecto de irrigación y generación eléctrica Olmos, desarrollado en el norte de Perú. En el, Giancarlo Castiglione estudia impactos como la concentración de tierras, la variación y perfeccionamiento de las modalidades de inversión privada en el marco de las reformas neoliberales, así como las irregularidades y la corrupción que rodean a las

APP. Aborda también los beneficios de grandes transnacionales en perjuicio de pequeños agricultores y cómo las empresas se han visto beneficiadas por el cambio de reglas. Castiglione demuestra que los actos de corrupción no son exclusivas de la obra pública, como argumenta buena parte de la literatura pro inversión, sino que afecta también a los esquemas y las iniciativas privadas.

La segunda sección del libro empieza con un artículo de Justin Guay, Jigar Shah y Stewart Craine, que aboga por las economías energéticas locales para ampliar el acceso a la electricidad a nivel global. Esta estrategia contradice la tendencia de los gobiernos, las instituciones públicas y los bancos multilaterales que invierten en megaproyectos energéticos. La evidencia muestra que la mayoría de la población sin electricidad se beneficiaría mucho más de la infraestructura energética de tamaño pequeño, descentralizada y basada en fuentes renovables. No solo se puede acceder a estas estructuras más fácilmente sino que, además, su construcción y mantenimiento son más baratos. Este análisis documenta alternativas a megaproyectos energéticos señalando sus impactos positivos en la salud, la educación, la productividad y la incorporación de las personas previamente privadas de acceso a la red eléctrica.

Luego, en esta misma sección, se presentan las experiencias de gobernanza de la infraestructura en Indonesia, Turquía y Sudáfrica. Todos tienen el mismo resultado – la tendencia inquietante de favorecer la expansión de la producción eléctrica a partir del carbón, en lugar de a partir de fuentes renovables.

Siti Khoirun Ni'mah (“Nikmah”) documenta los acuerdos de Indonesia con foros internacionales diferentes como el G20 y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático para cerrar la brecha en el desarrollo de la infraestructura del país. Con el fin de establecer un modelo regional y mundial para el financiamiento público de infraestructura con inversiones privadas, las instituciones financieras internacionales favorecían el modelo de APP en Indonesia. Ese análisis de Nikmah señala importantes consecuencias de las APP para el público en relación con impactos económicos, sociales, institucionales y ambientales. Es crucial para la sociedad civil entender quiénes son los beneficiarios de estos acuerdos, así como cuáles son los riesgos para la capacidad del Estado de actuar en el interés público.

La segunda experiencia se da en Turquía, donde el Estado enfrenta el funambulismo de satisfacer lo más rápido posible la creciente demanda doméstica de energía y de aprovechar el potencial enorme de las fuentes de energía renovables del país. Los autores Fidanka Bacheva McGrath y Daniel Popov indican que la sociedad civil critica la estrategia energética turca de corto plazo, porque conducirá al país a una nueva dependencia de las importaciones de carbón, debido a que el carbón doméstico no puede, debido a su mala calidad, competir con el extranjero. Pero, como los autores describen, la nueva concepción de democracia en Turquía genera la esperanza de que la sociedad civil luche por una participación mayor en decisiones claves, como las del sector energético. Así, los turcos todavía pueden aprovechar su potencial de convertirse en un modelo regional para el uso de fuentes energéticas renovables.

"los actos de corrupción no son exclusivas de la obra pública, como argumenta buena parte de la literatura pro inversión, sino que afecta también a los esquemas y las iniciativas privadas"

Finalmente, se presentan dos megaproyectos en Sudáfrica, que siguen agravando la dependencia del país de los hidrocarburos. Este artículo, escrito por Patrick Bond, está enfocado en describir el controvertido financiamiento de la construcción de una gigantesca central eléctrica a carbón (Medupi) y de la ampliación de la red ferroviaria y del puerto industrial en Durban (Transnet). El financiamiento de estos proyectos no solo resulta en un fuerte aumento de la deuda externa sino que tiene, además, mayores efectos negativos en las comunidades y en clima.

El análisis de Bond demuestra la continuación de la fusión histórica entre la minería, la industria pesada y el Estado (el complejo energético-minero) en Sudáfrica. Dicha fusión promueve el uso continuo de carbón como fuente dominante de energía, en un proceso que agrava la desigualdad, al dar energía barata a la industria mientras las personas pobres pagan más o carecen de acceso.

La presente publicación ayuda a trazar las tendencias más fuertes y los problemas actuales de la gobernanza de la

infraestructura en América Latina y otras partes del mundo, con el propósito de comprender las principales líneas del desarrollo mundial. Al mismo tiempo, el estudio en su conjunto tiene la finalidad de contribuir con el conocimiento de la sociedad civil y ofrecer un punto de partida para sus esfuerzos de influir activamente en la gobernanza de la infraestructura.

Basado en las experiencias descritas, proponemos las siguientes posiciones de cabildeo político:

- Los casos de América Latina por un lado muestran la fuerte necesidad de promover proyectos de escala adecuada para satisfacer las necesidades de las comunidades objetivo, empezando por las más vulnerables, en contraste con el sesgo hacia megaproyectos de alta capacidad. El desarrollo de proyectos debe involucrar a la sociedad civil, incluyendo a los ciudadanos afectados en el proceso de identificación e implementación de las operaciones de infraestructura, en lugar de imponer ese tipo de proyectos "desde arriba", excluyendo a las comunidades afectadas.
- Las APP generalmente no sirven el interés público. Por ello, en los acuerdos de financiamiento es importante renunciar a la preferencia por las APP y priorizar la modalidad de infraestructura que provea la mejor relación calidad-precio. En todo el proceso se tienen que respetar las leyes, regulaciones y garantías relativas a los mecanismos de transparencia, las comunidades afectadas (incluyendo comunidades indígenas) y los derechos humanos.
- Las experiencias internacionales muestran una tendencia mundial a elegir el carbón y otros combustibles fósiles antes que fuentes renovables, incluso en sitios como Turquía, donde hay gran potencial para el uso de renovables. Para limitar la dependencia del carbón se deben integrar los costos en salud, medioambiente y otros aspectos asociados al uso de carbón en el cálculo costo-beneficio. Además, como muestra la experiencia, es importante asegurar que los acuerdos fiscales con inversionistas privados y multilaterales no comprometan la capacidad del Estado de cubrir las distintas necesidades de los ciudadanos.

Para garantizar la gobernanza popular de la infraestructura se necesita trabajo adicional, especialmente para mostrar cómo la infraestructura puede:

- diversificar la economía a los efectos de evitar la concentración en unas pocas exportaciones;
- incluir actores a nivel de micro, pequeñas y medianas empresas en los proyectos de infraestructura;
- promocionar la industrialización sostenible que implique el fomento de los sectores secundarios y terciarios.

En todos los pasos se necesita balancear las necesidades de integración local, nacional, y regional con las de integración del comercio mundial. Estos y otros retos son la primera prioridad a la hora de hablar de una adecuada gobernanza de la infraestructura. Mediante esta entrega esperamos contribuir con tal fin.

Nancy Alexander, Heinrich Boell Foundation-North America
Carlos Bedoya, Latindadd
Oriana Suárez, Latindadd

Inversión institucional en infraestructura

Las fuerzas que ponen en riesgo la deuda pública y los presupuestos

Aldo Caliari

Resumen

Las necesidades de inversión en infraestructura son, desde todo punto de vista, muy superiores a las cantidades invertidas en el sector. Varios cálculos ilustran esta brecha. De acuerdo a algunos estimados, el gasto en infraestructura totaliza alrededor de 3% o 4% del Producto Interno Bruto (PIB) en los países en desarrollo, mientras que para reducir la pobreza y cumplir con los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el gasto debería estar en el entorno de 7% a 9% del PIB[1]. Una estimación más reciente establece que, solo en África Subsahariana, las necesidades de inversión llegan a USD 93.000 millones al año[2]. En una estimación de las necesidades mundiales de inversión – no solo de los países en desarrollo –, el Foro Económico Mundial consideró que la brecha entre la inversión real y la necesaria es de USD 1 billón anuales[3].

Al mismo tiempo, debido al crecimiento moderado, la consolidación fiscal y las políticas de "austeridad" en varios países tradicionalmente donantes, la capacidad de financiamiento público, incluyendo los recursos asignados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se ha visto afectada y podría continuar decayendo. En 2011, por primera vez desde 1997, los niveles absolutos de AOD cayeron, lo que despierta más dudas sobre la seriedad de las promesas de los países donantes de llegar a aportar 0,7% del ingreso nacional bruto.

Las políticas fiscales contractivas se han convertido en una moda a escala mundial (o en una forma de medidas de precaución) incluso en países que claramente no las necesitan. Tales medidas representan un límite autoimpuesto sobre las asignaciones presupuestarias, incluso para infraestructura[4].

Dada esta situación, cada vez más actores están explorando fuentes de financiamiento alternativas que incluyen: gobiernos extranjeros con gran superávit (como el de China) e inversores institucionales, incluyendo fondos de pensión y de inversión, capitales privados y fondos soberanos. De acuerdo a esta narrativa, los ahorros mundiales superan ampliamente las necesidades de financiamiento de la infraestructura y solo deben ser "liberados" para cubrir esas necesidades. Pero esos inversores serían afortunados si encuentran proyectos de infraestructura en los que obtener alguna ganancia. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial afirma que "pese la muy necesaria inversión en infraestructura y a la significativa oferta de capital privado de fondos de pensión, empresas aseguradores, fondos soberanos y fondos de capitales privados de más de USD 60 billones, los países se enfrentan a menudo a la paradoja de un surtidor de proyectos seco"[5]. La OCDE dice que "con más de USD 70 billones en activos, los inversores privados (como los fondos de pensión y las empresas de seguros) son frecuentemente mencionados como fuentes alternativas de financiamiento ... Las inversiones en activos reales y productivos, tales como la infraestructura, podrían potencialmente brindar el tipo de ingreso que esos inversores necesitan apoyando la inversión e impulsando el desarrollo"[6].

1. Véase UNCTAD 2008.
2. Véase Gilpin 2013.
3. Véase Foro Económico Mundial 2013.
4. Véase Ortiz y Cummins 2013.
5. Véase Foro Económico Mundial 2013.
6. OECD 2013. Véase también UNTT 2013a, "Se estima que los ahorros mundiales son de alrededor de USD 17 billones desde 2012 (FMI, 2012a) , con activos financieros mundiales de alrededor de USD 218 billones desde 2011 … Aunque reasignar el monto de activos financieros mundiales sería un reto, reinvertir un pequeño porcentaje, digamos entre 3% y 5%, de esta inversión en desarrollo sostenible podría tener un impacto enorme".

Lo que esta narrativa elude es la indiscutible verdad de que los ahorros privados irán a sectores que puedan generar altos retornos y las consecuencias que esa presión para generar los máximos niveles de retorno tendrá para los receptores y usuarios de la infraestructura. No hay duda de que los activos de infraestructura han crecido en popularidad entre los inversores institucionales. Esto está asociado al creciente apetito de los inversores por los llamados activos "alternativos", es decir, activos que puedan contribuir a asegurarles rendimientos "por encima del promedio" en sus carteras. La búsqueda de estos mayores rendimientos se inició durante la "Gran moderación" (los años que precedieron a la crisis financiera mundial), cuando solo se conseguían rendimientos limitados mediante las inversiones tradicionales. En los años posteriores a la crisis el desarrollo de ahorros excesivos ha continuado, curiosamente ahora por el exceso de liquidez generado por los estímulos monetarios no convencionales de los bancos centrales.

"a pesar de cierto efecto amortiguador debido a la crisis financiera mundial, los productos basados en la infraestructura continúan siendo objetivos bastante ambiciosos"

Como en el caso de los *commodities*, se considera a la infraestructura como un tipo de activo que podría generar altos retornos ajustados por riesgo, por un lado, y ayudar a garantizar retornos mediante la diversificación de las carteras de los gestores de activos, por el otro. Vale la pena señalar que la evidencia sobre estos dos efectos es fuertemente cuestionada entre los investigadores, ya que atribuir propiedades uniformes a un tipo de activo que cubre la heterogeneidad de sectores e instrumentos que pueden considerarse inversiones en infraestructura es un sinsentido[7].

Más allá de estas dificultades, el mensaje importante de este documento es la forma en la que los inversores institucionales están buscando retornos por encima de la media en los sectores de la infraestructura. De acuerdo a Inderst la expectativas de retorno de los activos en infraestructura se encontraban firmes en los dos dígitos al comienzo del boom de la infraestructura y, a pesar de cierto efecto amortiguador debido a la crisis financiera mundial, los productos basados en la infraestructura continúan presentando objetivos bastante ambiciosos[8].

Esto tiene importantes consecuencias desde la perspectiva de los contribuyentes y consumidores de los países en los que se construye la infraestructura. Esto es así porque, inevitablemente, los retornos por encima de la media de esta clase de activos pueden facilitarse pasando el riesgo desde el sector privado hacia el público, los contribuyentes y los usuarios de la infraestructura. Estamos viendo esfuerzos significativos para moldear una política nacional e internacional así como un ambiente institucional que garanticen una rápida transferencia del riesgo al sector público, así como la ejecución de tal transferencia, al menor costo posible.

Para explicar esta dinámica general, el documento explora dos canales por los que puede transferirse el riesgo al sector público: las técnicas de contabilidad engañosas para la asignación de los riesgos fiscales y el relajamiento de las exigencias de sostenibilidad de las deudas.

Consideraciones fiscales sobre la inversión privada en infraestructura

La narrativa explicada antes implica que los gobiernos con restricciones fiscales podrían acudir a la inversión privada como forma de ayudar a financiar la infraestructura. Las aparentes limitaciones de los presupuestos públicos luego de la crisis han vuelto más atractivo este argumento.

Pero hay que derribar el mito de que la inversión privada tiene menos costos para el sector público. La principal forma que se propone para la inversión privada en infraestructura es la de Asociaciones Público Privadas (APP). Las APP son generalmente definidas como acuerdos en los que el sector privado brinda activos y servicios de infraestructura tradicionalmente ofrecidos por el Estado[9]. A partir de la experiencia con las APP y de los aportes de la literatura, nada respalda la afirmación de que implican pocos o ningún

7. Véase Inderst 2010.

8. *Ibid.*
9. Véase FMI 2004, p. 3.

costo fiscale. De hecho, las APP podrían terminar resultando más caras para los contribuyentes que los proyectos públicos convencionales. La única diferencia está en la forma en que aquellos costos se registran y contabilizan. Dada la presión para aumentar las ganancias de los inversores privados en infraestructura, la probabilidad de que las APP pudieran transferir riesgos y costos al sector público merece una atención especial.

Teniendo en cuenta algunas características de las APP, los compromisos fiscales asociados a ellas son propensos a no ser registrados e informados y a no atraer tanto escrutinio en análisis de sostenibilidad fiscal. Esta falta de transparencia no ayuda a evitar la vulnerabilidad fiscal. Según el Banco Mundial los compromisos fiscales en las APP son a largo plazo, se extienden durante toda la duración del contrato y, a menudo, no se materializan hasta varios años después de su firma. Además, los pagos por pasivos contingentes – obligaciones que se materializan solo si ocurre un evento particular – son inciertos por definición. Esto va contra los presupuestos estatales, que dependen del efectivo y tienen un horizonte de planificación relativamente corto[10]. El Banco teme que "si los compromisos fiscales no son reconocidos y gestionados en forma clara, las APP pueden ser implementadas simplemente para posponer el impacto presupuestario de la inversión pública y sacar la deuda asociada de la hoja de balance del gobierno de forma que no tome en cuenta los efectos sobre las finanzas públicas a largo plazo[11].

Las APP pueden generar costos para los presupuestos públicos a través de los canales siguientes:

- **Incentivos fiscales**. Frecuentemente las APP necesitan transferencias fiscales por adelantado para los inversores privados. La transferencia puede llegar en forma de incentivo tributario o también como pagos por "brecha de viabilidad", que son contribuciones de capital estatales para garantizar que un proyecto económicamente deseable pueda llevarse adelante aun si no es comercialmente viable[12]. Los incentivos fiscales también pueden incluirse en los instrumentos financieros utilizados para recabar fondos en los mercados financieros, tales como exenciones tributarias sobre los rendimientos de los bonos de infraestructura[13].
- **Ingresos no percibidos**. Los contratos de APP exigen normalmente que se transfiera al inversor privado, o bien la capacidad de imponer tarifas a los usuarios, o bien los fondos cobrados por el gobierno. Cuando las tarifas ya están fijadas, el contrato puede incluso establecer la capacidad del inversor de reestructurarlas o aumentarlas.
- **Subinversión**. El sector privado nunca ha sido la principal fuente de inversión en infraestructura. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo Africano constató que, en 2011, el gasto del sector público en infraestructura en África fue 250 veces mayor que los compromisos del sector privado. De hecho, no puede asumirse que una celos protección de las ganancias del inversor privado redunde en una mayor inversión de su parte. Por el contrario, existen varias experiencias de APP en las que el sector privado no cumplió con las metas de inversión estipuladas en los contratos[14]. El problema con la subinversión es que, si los contratos no están bien diseñados o supervisados, puede tomar años incluso descubrir la subinversión. Cuando se revierte el control de los activos de una infraestructura al Estado, este puede encontrarse con un deterioro considerable y asumir altos costos para las reparaciones. Pero, algunas veces, el Estado simplemente no puede asumir el control de una empresa. Dependiendo del contrato, el

10. Banco Mundial *et al.*, 2013.
11. *Ibid.* De forma similar, véase Polackova 1998 (“los responsables políticos, persiguiendo el equilibrio presupuestario o algún objetivo de déficit, tienden a favorecer formas de apoyo estatal extra-presupuestario que no exijan efectivo inmediato y, al menos por algún tiempo, oculten el costo fiscal subyacente … Los principales riesgos fiscales fuera del presupuesto derivan de las promesas explícitas y las expectativas implícitas en cuanto a que el gobierno ayudará en caso de que ocurran varias fallas. La posterior aparición de riesgo moral en los mercados puede exacerbar estos riesgos", FMI 2004 (“la fuerza impulsora detrás de las APP puede no ser solamente la búsqueda del aumento de la eficiencia económica y social, sino también la capacidad de evadir los controles de gastos, eliminar la inversión pública de los presupuestos y sacar la deuda del balance del gobierno, explotando las lagunas en los registros fiscales y las convenciones de informe actuales”).

12. Banco Mundial *et al.*, 2013.
13. UNECA y NEPAD 2013. "Borrador final del informe de estudio para la 29a sesión del Comité de Orientación de Jefes de Estado y de Gobierno de NEPAD", Addis Ababa, 25 de mayo.
14. Este es especialmente así debido a la creciente financiarización de la economía mundial. La OIT constató que, entre 2000 y 2007, en los países avanzados la proporción de ganancias en relación con el PIB total creció, pero la proporción de inversión permaneció igual (véase OIT 2011, capítulo 2). Así que una mayor proporción de ganancias estaba yendo a activos financieros. Para una revisión de las subinversiones en las privatizaciones argentinas de la década de 1990, véase Aspiazu y Schorr 2003.

Estado puede en realidad incurrir en pasivos si trata de romper la relación con una empresa privada, incluso aunque la empresa haya incumplido con sus obligaciones de inversión.

El costo del deterioro de la infraestructura para el resto de la economía y los consumidores puede traducirse en costos fiscales significativos durante muchos años. Los estudios de viabilidad convencionales no toman en cuenta estas eventualidades.

La necesidad de subsidiar a los sectores desatendidos

Históricamente, el sector privado ha descuidado los segmentos vulnerables o de bajos ingresos de la ciudadanía porque no son rentables o no pueden pagar los servicios de infraestructura cuando las tarifas recuperan los costos. En tales casos puede ser necesaria la intervención financiera del Estado, ya sea para asumir la provisión de servicios o para ofrecer subsidios a las poblaciones excluidas. Ese es especialmente el caso cuando el Estado tiene la responsabilidad

> ***"Históricamente, el sector privado ha descuidado los segmentos vulnerables o de bajos ingresos de la ciudadanía"***

de proveer determinados servicios[15]. Cuando el Estado incumple con la provisión de servicios o subsidios a los sectores excluidos, su posición fiscal puede verse debilitada. Este será especialmente el caso si el socio privado controla el cobro de las tarifas y los ingresos. La posición del Estado sería especialmente difícil porque sería incapaz de utilizar subsidios cruzados, que financien el consumo de los contribuyentes más pobres con las tarifas de los más ricos.

Debe destacarse que las APP pueden mejorar la eficiencia cuando el sector privado brinda un mejor conocimiento práctico o mejores técnicas de gestión y producción. Sin embargo, no puede asumirse que este aporte pueda ser aprovechado, ya sea por el Estado a través de los ingresos, ya por parte de la población. Todo ello depende también del diseño del contrato.

15. Véase Estache 2005.

Garantías públicas

La garantía pública compensa los riesgos de las empresas privadas que integran una APP transfiriendo el riesgo del sector privado al público, por lo que representan un riesgo fiscal. Algunos ejemplos de garantías se relacionan con modificaciones del tipo de cambio, de la tasa de inflación, del nivel y tipo de regulación estatal, de la demanda mínima de bienes y servicios y del precio al que pueden venderse los activos transferidos al final de la sociedad (garantías de valor residual).

Algunos de los riesgos fiscales que crean las garantías públicas son:

- **Impactos fiscales indeterminados**. Es difícil analizar, valorar o supervisar los impactos de las garantías. La extensión de los términos y la complejidad de los contratos hace extremadamente compleja la valoración del potencial costo de algunas de las garantías públicas. El FMI afirma que "es esencial un completo esclarecimiento de los términos de los contratos de APP originales y renegociados, así como cierta simplificación y estandarización. Sin embargo, la complejidad legal de los contratos de APP indica que su interpretación será siempre difícil, lo que complicará la evaluación de la transferencia del riesgo, incluso cuando se trate de unos pocos riesgos clave. Además, el contrato de APP puede no contar toda la historia, ya que solo es relevante para una transferencia del riesgo *ex ante*"[16]. En países con gobernanza, marcos institucionales, controles y equilibrios débiles o transparencia, consultas públicas y negociaciones contractuales limitadas, los funcionarios son más propensos a ofrecer garantías de alto riesgo no aconsejables[17].
- **Prociclicalidad**. Un impacto procíclico, a diferencia de uno contracíclico, es el que magnifica o amplifica la tendencia en curso, en lugar de contrarrestarla. Las garantías públicas son procíclicas

16. FMI 2004.
17. *Ibid.* ("Como las garantías son valiosas para los beneficiarios y se otorgan a discreción por parte de los gobiernos, pueden socavar la buena gobernanza").

porque es más probable que se ejecuten en ocasión de una crisis del conjunto de la economía que durante los buenos tiempos, agravando así lo que podría ser una situación fiscal ya complicada.

- **Riesgo moral**. La confianza en las garantías públicas podría alentar a los inversores privados a gestionar peor el riesgo, no ser rigurosos en la diligencia debida o no ofrecer el mejor nivel de servicios. Como asegura Thobani, "si el gobierno asume el riesgo por las deficiencias del proyecto – por ejemplo, garantizando las demandas por los servicios a brindar – los inversores privados tienen pocos incentivos para elegir proyectos financieramente fuertes y para gestionarlos de manera eficiente"[18]. Uno de los argumentos a favor de la participación del sector privado es, justamente, que los proveedores del sector privado tienen acceso a las capacidades, técnicas y conocimiento práctico "de punta" para reducir costos y gestionar el riesgo. Paradójicamente, las garantías públicas pueden socavar este beneficio al eliminar los incentivos para que el proveedor privado ofrezca esa calidad de servicios.
- **Asimetría**. Como las violaciones a sus obligaciones contractuales de una empresa privada pueden, al menos en teoría, provocar juicios contra ella, se limitan los pasivos del sector privado, en los casos más extremos, al capital accionario de la empresa[19]. Una empresa podría siempre recurrir a la protección de la bancarrota para forzar a los acreedores a asumir pérdidas si su situación financiera le impide pagar sus deudas. No existe reciprocidad en esto, es decir que no hay un límite para los pasivos soberanos y no existe un sistema de bancarrota al que pueda acudir un Estado.

Las garantías pueden clasificarse como directas o contingentes. Las primeras son obligaciones que surgirán de todos modos, mientras que las segundas dependen de la ocurrencia o no de un evento determinado. También pueden clasificarse como explícitas o implícitas[20]. Las primeras están previstas por la ley o por el contrato, en tanto que las segundas "implican una obligación moral o una responsabilidad esperada del gobierno que no está establecida por ley o por contrato sino que se basa en las expectativas públicas, las presiones políticas o el papel general del Estado tal como lo entiende la sociedad". Por ejemplo, de acuerdo a Plackova, el Estado que otorga subsidios para las personas que no pueden pagar por los servicios que ofrece un proveedor privado o que vuelve atrás en el sector para brindar el servicio por sí mismo, más allá de cualquier previsión contractual para hacerlo, caería dentro de esta categoría[21].

Los pasivos contingentes generan la mayor incertidumbre fiscal, ya que están por fuera del presupuesto y son, por definición, no transparentes. El evento que provoca el pasivo es incierto, el valor en riesgo difícil de evaluar y la magnitud del compromiso del gobierno difícil de predecir. Es muy complicado identificar y estimar el tamaño de los pasivos contingentes y pueden representar compromisos presupuestarios significativos si se produce el evento desencadenante. Producen riesgos particularmente grandes si el marco macroeconómico del país es débil, el sector financiero vulnerable, los sistemas reguladores y supervisores ineficientes y la divulgación de la información en los mercados limitada.

Inversión privada en infraestructura y sostenibilidad de la deuda

Esta sección informa sobre las tendencias para establecer parámetros más flexibles para definir un nivel de deuda pública "sostenible". Entre otras cosas, esta flexibilidad intenta admitir niveles de endeudamiento y deuda pública más altos de los países en desarrollo, en especial para financiar infraestructura.

Esta flexibilidad por sí sola no es razón suficiente para preocuparse. Pero, en un ambiente en el que los inversores en activos de infraestructura esperan rendimientos más altos que el promedio, uno no puede dejar de preguntarse si

18. Thobani 1999. Véase también FMI 2004 ("Si crea una 'cultura de la garantía' cuando el sector privado … busca garantías como alternativa al manejo adecuado del riesgo").
19. WEF 2013 (recordando que "la transferencia de riesgo a la parte privada está limitada por la exposición de las acciones de esa parte")
20. Polackova 1998.
21. *Ibid.* ("Dependiendo de las preferencias sociales, algunas funciones sociales y de bienestar, incluso aunque los gobiernos las hayan privatizado, son consideradas responsabilidades propias del gobierno").

la deuda pública se está utilizando para subsidiar sus inversiones.

Los indicadores de sostenibilidad de la deuda, tradicionalmente en forma de deuda a exportaciones, deuda al ingreso presupuestario o coeficientes deuda/PIB, son una herramienta demasiado contundente como para dar cuenta de la distinción entre los préstamos para fines puramente de consumo en comparación con los préstamos para inversión en nueva capacidad, que con el tiempo puede ayudar al repago de la deuda. Pero, bajo esta lógica, la aplicación de las reglas de endeudamiento más tolerantes para la infraestructura financiada con deuda solo se explica si la inversión aumentará la producción o la productividad.

La historia tiene algunas lecciones para ofrecer. En la década de 1970 la combinación de exceso de capital en los bancos occidentales – en parte provenientes de los depósitos de los ingresos por petróleo (petrodólares) que buscaban rendimientos más altos en los países en desarrollo plantó los cimientos para una crisis de deuda. Los petrodólares se invirtieron en varios proyectos considerados rentables, pero que luego probaron ser mal aconsejados, fueron los llamados "elefantes blancos". El endeudamiento excesivo debido a estos proyectos contribuyeron a la deuda extrema que incrementó la pobreza y empeoró los indicadores de desarrollo humano en los países endeudados durante décadas. De hecho, la crisis de la deuda continúa, al menos para varios países. En 2005, luego del acuerdo para perdonar más de USD 150.000 millones de cancelación de la deuda de varios países de ingreso bajo, se estableció el Marco de Sostenibilidad de la Deuda como una salvaguardia contra el endeudamiento futuro excesivo. Los analistas difieren en cuanto a si alguna vez fue una herramienta eficaz. Pero está claro que, desde entonces, ha habido un debilitamiento gradual del Marco y una mengua de cualquier valor que haya podido tener. Revisiones sucesivas han flexibilizado el Marco, lo que permitió a los países comenzar a aumentar los niveles de su endeudamiento. Las reformas, tanto del Marco de Sostenibilidad como de las políticas de límites de endeudamiento, analizadas juntas, señalan sin duda un gradual y continuo giro hacia la posibilidad de que los países de bajo ingreso aumenten su deuda sin alarmas que avisen sobre la "insostenibilidad".

Para los propósitos de esta sección, el aspecto más relevante de esta flexibilidad es aquel orientado a dar cabida a "un mayor reconocimiento de los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento" (FMI 2009). Expresar estas preocupaciones es consistente con el reconocimiento de que es sesato relajar algunas de las restricciones para el endeudamiento[22].

Sin embargo, tal como hemos visto, el propósito general de estas reformas es posibilitar a los países en desarrollo llevar adelante inversiones financiadas con deuda, en especial para infraestructura. La idea apunta, principalmente, a los inversores con exceso de liquidez. Muchos de estos inversores ven a los países en desarrollo como un destino más promisorio que los desarrollados, algunos de los cuales experimentan una situación económica de estancamiento o recesión. También ven a la infraestructura en los países en desarrollo como un "tipo de activo fronterizo" que les puede reportar altos rendimientos.

"Muchos de estos inversores ven a los países en desarrollo como un destino más promisorio que los desarrollados, algunos de los cuales experimentan una situación económica de estancamiento o recesión"

¿Es justo que los gobiernos aumenten su deuda pública para satisfacer las altas tasas de rendimiento que buscan estos inversores? Además, ¿cuáles son los efectos distributivos de pedir a los contribuyentes (actuales y futuros) de los países que reciben estos proyectos que asuman mayores endeudamientos para inversiones en infraestructura que produzcan tales rendimientos?

22. Por ejemplo, una deficiencia del Marco de Sostenibilidad de la Deuda fue su ceguera sobre el propósito de la deuda contraída. De hecho, se puede contraer deuda con objetivos productivos o no productivos y el destino de ese financiamiento afecta el grado en que mejora o daña la capacidad de repago del país. Mirar el volumen de endeudamiento de un gobierno y los términos en los que se contrae no ayuda mucho sin conocer el propósito del mismo. Asimismo, es verdad que la tasa de descuento utilizada para determinar el valor actual de la tasa en el contexto de la aplicación de límites de deuda se ha vuelto considerablemente más onerosa en el actual marco de bajas tasas de interés. Inflando el valor actual de la deuda en el contexto de tasas mundiales de interés más altas el FMI bloquearía la contratación de determinados préstamos por parte de los países.

Para responder estas preguntas es realmente importante ser muy claros acerca de los rendimientos esperados de estos proyectos de infraestructura y sobre quién asumirá el riesgo en caso de que los rendimientos no se materialicen. Es engañoso asumir que todas las inversiones financiadas con deuda aumentan el capital público dólar por dólar. Por ejemplo, los investigadores del FMI afirmaron que la eficiencia de una inversión y la capacidad de absorción de un gobierno son dos de los factores que determinan hasta qué punto se mantiene una relación 1 a 1.

"Incluso la inversión que tenga efectos positivos significativos sobre el crecimiento podría no ser sostenible si los Estados no pueden disfrutar de los dividendos fiscales del crecimiento"

Las presunciones sobre la conexión inversión-crecimiento no deben olvidar las lecciones de la historia. Un documento del FMI de 2009 expuso muchos de los asuntos que determinan si una inversión financiada con deuda es exitosa o no. También manifestó que las constataciones de la literatura sobre los impactos de las inversiones financiadas con deuda varían considerablemente. Mencionó factores a tomar en cuenta cuando se toma una determinación, tales como el marco institucional dentro del que se toman esas decisiones sobre inversiones, incluyendo la fortaleza de las instituciones fiscales, la calidad de las evaluaciones del proyecto, la selección y la gestión y los marcos reguladores y operativos.

Del mismo modo, hay que ser cuidadoso acerca de las presunciones sobre la conexión crecimiento-ingreso público. El FMI advierte que las "altas tasas de rendimiento sobre la inversión ex-ante no son indicadores suficientes de la conveniencia de aumentar la inversión pública y sus beneficios de crecimiento. Incluso la inversión que tenga efectos positivos significativos sobre el crecimiento podría no ser sostenible si los Estados no pueden disfrutar de los dividendos fiscales del crecimiento (por ejemplo, por un sistema impositivo débil o una defectuosa administración fiscal)" (FMI 2009).

Al mismo tiempo, del mismo modo que preguntamos si es justo pedir a los contribuyentes que carguen con el peso de garantizar determinada tasa de rendimiento a las inversiones en infraestructura, es justo preguntar en el interés de quién deben llevar adelante estos proyectos de infraestructura. ¿Quién se beneficiará con la infraestructura que se construye? La comparación de la deuda con el crecimiento del PIB o el capital no nos dice nada sobre el impacto distributivo de los emprendimientos. Cuando crecen las instalaciones de infraestructura, los beneficios pueden derivarse hacia las necesidades de los más ricos, en lugar de hacia las de los más necesitados. Algunos de los proyectos más ambiciosos (en cuanto a tamaño y horizonte temporal) se justifican sobre la base de cumplir con los ODM y las necesidades de los más pobres y más marginalizados. Pero esta promesa no debe darse por sentada. A menudo los proyectos a escala más pequeña con horizontes temporales más cortos, costos más bajos y menos riesgos pueden dar mayores dividendos en cuanto a cubrir las necesidades de los más vulnerables de la sociedad. El modelo piloto del FMI en Togo parece haber incluido estas consideraciones (por ejemplo disminuyendo la factibilidad de una tasa de inversión acelerada debido al hecho de que un aumento de entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB de la presión fiscal no sería viable para el medioambiente). Sin embargo, desde una visión caso a caso, no queda claro si las salvaguardias del FMI serán efectivas.

Además, cuando los recursos públicos asumen inversiones costosas para garantizar un beneficios amplio, es necesaria la participación de las comunidades y personas afectadas. Está por verse si el modelo del FMI puede garantizar esa participación.

Por otro lado, la relajación de los límites de endeudamiento juega el papel político de evitar el escrutinio sobre la menor contribución en donaciones de los países ricos. Esto sucede porque límites de endeudamiento más laxos aumenta el acceso al financiamiento, lo que saca el foco de la limitada contribución en donaciones disponible (sin tomar en cuenta que este nuevo financiamiento disponible conlleva obligaciones futuras de repago).

La otra variable que sufre con la mayor presión para financiar infraestructura con deuda es la deuda interna. Esto también fue impulsado por el Panel de Alto Nivel sobre Infraestructura del G20. Aunque el endeudamiento en moneda nacional puede tener menos riesgo para el prestatario (no

tiene el riesgo del descalce de monedas), el nivel del riesgo general depende de varios factores. Usualmente, por ejemplo, las tasas de interés de las deudas denominadas en moneda nacional serán significativamente más altas que las denominadas en monedas fuertes. Y el FMI confiesa que no supervisa la deuda interna muy efectivamente. Una evaluación reciente reveló que casi todos los países involucrados en el programa de Reducción de la Pobreza y Promoción del Crecimiento del FMI tenían programas que incluían límites sobre deuda externa no concesionaria pero "ningún programa tenía un tope de deuda sobre deuda pública total (deuda externa más deuda interna)".

Conclusión

En vista de las evidentes dificultades de movilizar fondos públicos para las urgentes necesidades de infraestructura, un creciente coro de responsables políticos y empresas refuerzan los pedidos de liberar los ahorros de los inversores institucionales con este propósito. ¿Se trata de un escenario en el que todos ganan, en el que los inversores obtienen buenos rendimientos de infraestructuras que facilitan el desarrollo sostenible? Por un lado, los países que no pueden afrontar el financiamiento de los proyectos de infraestructura más necesarios accederían a los recursos necesarios. Por otro, en medio del actual entorno de rendimientos deprimidos, los inversores se beneficiarán al acceder a una clase de activo alternativo que puede mejorar la rentabilidad de sus carteras.

Pero las expectativas de que la inversión en infraestructura producirá tan altos rendimientos debe disparar una alarma. Las inversiones en infraestructura tienen riesgos. Por lo tanto, conseguir un rendimiento ajustado al riesgo más alto que el promedio solo es posible pasando ese riesgo a alguien más. Los contribuyentes y consumidores de los países en los que se construye esa infraestructura pueden terminr cargando con esos riesgos. Cuanto más se pasan los riesgos a los contribuyentes y usuarios de la infraestructura y el marco institucional se hace a prueba de falla para garantizar una transferencia de ese riesgo rápida y a bajo costo, más viable se vuelve la propuesta de un rendimiento más alto que el promedio para este tipo de activos.

Podemos predecir que, sin una fuerza compensatoria para fortalecer el rendimiento de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza de los marcos de gestión de deuda y fiscal en los países en desarrollo, una nueva ola de infraestructura financiada por inversores institucionales provocará una redistribución significativa de ingresos y riqueza desde los contribuyentes y los usuarios de los países receptores hacia los inversores.

El documento analizó dos canales a través de los cuales pueden transferirse los riesgos a los contribuyentes y los usuarios de la infraestructura en los países en desarrollo en particular. En primer lugar las APP, que son el mecanismo principal para canalizar inversión privada hacia infraestructura, a menudo transfiere riesgos significativos al sector público en los países receptores. De hecho, varios estudios constatan que una razón importante para elegir las APP como una modalidad de inversión es que ayudan a ocultar los impactos presupuestarios y fiscales de los proyectos de infraestructura. Una gobernanza y marcos institucionales débiles, incluyendo falta de transparencia, ayudan a los gobiernos e inversores a evitar el escrutinio y aumentan las chances de que se materialicen los riesgos. De hecho, los contratos de APP raramente son hechos públicos (si es que algunas vez lo son). Además, algunas características propias de las APP agregan una capa de complejidad que dificultan los esfuerzos por mejorar la transparencia y el rendimiento de cuentas. Por ejemplo, el hecho de que las APP son generalmente contratos a largo plazo y que los riesgos del gobierno son extra presupuestarios (pasivos contingentes).

> ***"conseguir un rendimiento ajustado al riesgo más alto que el promedio solo es posible pasando ese riesgo a alguien más"***

En segundo lugar, los parámetros que definen "sostenibilidad de la deuda" en los países con bajo ingreso se han relajado gradualmente, lo que ha permitido a esos países contraer crecientes niveles de endeudamiento público para infraestructura. Es importante reconocer en los países de bajo ingreso deben elegir entre subinvertir en infraestructura o movilizar los fondos necesarios de cualquier forma posible. Sin embargo, los crecientes niveles de endeudamiento para infraestructura podrían ser la semilla para una

nueva crisis de la deuda. Los riesgos generados por la búsqueda de inversión financiada con deuda son, como sucede con las APP, magnificadas en marcos de gobernanza débiles.

En resumen, confiar en las inversiones institucionales para financiar infraestructura solo puede recomendarse a países con marcos legales e institucionales altamente desarrollados y sistemas de controles y balances que incluyan altos niveles de transparencia e involucramiento público.

Bibliografía

• Aspiazu, Daniel y Martín Schorr 2003. *Crónica de una sumisión anunciada*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
• Banco Mundial, IFC, MIGA y World Bank Institute 2013. *Implementing a Framework for Managing fiscal Commitments from Public-Private Partnerships*.
• Della Croce, R. (2012), "Trends in Large Pension Fund Investment in Infrastructure", OECD *Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 29,
• Estache, Antonio 2005. "PPI partnerships versus PPI divorces in LDCs (or are we switching from PPPI to PPDI?)". Disponible en: <elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3470>.
• FMI 2004. "Public-Private Partnerships", preparado por el Fiscal Affairs Department (en consulta con otros departamentos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), 12 de marzo.
• FMI 2009. "Changing Patterns in Low-Income Country Financing and Implications for Fund Policies on External Financing and Debt", preparado por el Strategy, Policy, and Review Department (en consulta con otros departamentos), 25 de febrero.
• FMI 2013. *Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs*, 1 de marzo.
• Foro Económico Mundial 2013. *Strategic Infrastructure Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships*.
• Gilpin, Raymond 2013. "Could Infrastructure Gaps in Fragile States be Addressed Using Public-Private Partnerships?". Disponible en: <inec.usip.org/blog/2011/oct/24/could-infrastructure-gaps-fragile-states-be-addressed-using-public-private-partners>.
• Hildyard, Nicholas 2012. *Infrastructure-as-asset-class: Financing development or developing finance? A Critical Look at Private Equity Infrastructure Funds*.
• Inderst, Georg 2010. "Infrastructure as an asset class", en *European Investment Bank Papers*, Vol. 15, No. 1.
• OCDE 2013. *Role of Banks, Equity Markets and Institutional Investors in Long-Term Financing for Growth and Development*.
• Ortiz, Isabel y Matthew Cummins 2013. "The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries", documento de trabajo de Initiative for Policy Dialogue y the South Centre, marzo.
• Polackova, Hana 1998. "Contingent Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability", documento de trabajo 1989. Banco Mundial.
• Thobani, Mateen 1999. "Private Infrastructure, Public Risk", en *Finance and Development*, Vol. 36, No. 1, marzo. Fondo Monetario Internacional.
• UN Task Team Working Group on Sustainable Development Financing 2013. Capítulo 1, "Financing for sustainable development: Review of global investment requirement estimates".
• UN Task Team Working Group on Sustainable Development Financing 2013a. "Challenges in raising private sector resources for financing sustainable development".
• UNCTAD 2008. *World Investment Report*.
• UNECA y NEPAD 2013. *Mobilizing Domestic Financial Resources for Implementing NEPAD National and Regional Programmes & Projects - Africa looks within*.

Sección I - América Latina

La construcción de la gobernanza regional de la infraestructura

César Gamboa y Francisco Rivasplata

Resumen

Durante la última década ha habido un impulso de las inversiones en infraestructura en regiones como Asia, África y América Latina y, aunque el G20 las promueve, aparecen muy desligadas de la dinámica de la región. Así, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) están preparando diversas estrategias y herramientas que faciliten las inversiones en este sector, en el que la participación de los Estados es mayor que la inversión privada. La banca multilateral concentra una importante experiencia y lecciones aprendidas en inversiones de infraestructura sobre la mejora de la gobernanza (iniciativas relacionadas a la transparencia de las industrias extractivas o el debate y difusión de conocimiento de inversiones en infraestructura a través del uso de mecanismos de participación ciudadana) y salvaguardias ambientales y sociales (especialmente en el sector carretero y actualmente en el sector eléctrico).

En América del Sur se han producido cambios a nivel regional con la nueva actuación de instituciones financieras regionales, proveniente de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), como es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Asimismo, la construcción de una arquitectura de integración regional, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), ha acompañado este proceso de financiamiento regional a la infraestructura, donde las lecciones aprendidas de diversos proyectos de inversión y la tensión entre lo regional y nacional permiten construir una hoja de ruta para la gobernanza de los recursos naturales, mantener los reconocidos estándares ambientales y sociales (consulta previa para los pueblos indígenas y evaluación ambiental) en el proceso de rediseño de sus políticas, así como también la innovación de estándares que traten impactos acumulativos y sinérgicos desde el diseño del flujo de inversiones a nivel regional.

En ese sentido, el rol de la sociedad civil ha sido muy relevante en el establecimiento de estrategias para reducir impactos negativos en proyectos a escala local y promover cambios sistémicos a nivel de políticas públicas. Este rol se ve confrontado con un arco de trabajo mucho más complejo como es el flujo de inversiones a nivel regional. Por lo que el rol de la sociedad civil es esencial para la generación de conocimiento y la construcción de propuestas de mejora de la gobernanza y salvaguardias en la infraestructura (energía, minería, infraestructura física). Sin embargo, las organizaciones sociales de la región afrontan varios retos, internos y externos. Unos de ellos es la necesidad de conseguir una mayor articulación bajo una estrategia que les permita superar los discursos e instrumentación política y la falta de claridad en acciones de incidencia estratégicas y probar finalmente su eficacia frente a los cambios que se avecinan en sectores como el de la infraestructura, que vienen siendo impulsados por actores económicos poco tradicionales, como son los bancos nacionales de desarrollo.

La influencia del G20 en la región suramericana y amazónica

Una primera lectura integral del alineamiento de las inversiones de infraestructura e industrias extractivas a nivel mundial, regional y nacional es que se están generando la condiciones para acentuar dichas inversiones en la región.

Es decir, estamos viviendo un alineamiento del discurso del desarrollo sostenible y la promoción de las inversiones en infraestructura desde el G20, la banca multilateral y los países en desarrollo. No es solo es un fenómeno aislado en América Latina sino en otras regiones[1]. El factor común es la necesidad de mejorar la conectividad de los mercados para el óptimo funcionamiento de la exportación de las materias primas. En ese sentido, encontraremos una serie de contradicciones en la propuesta de integración regional, pero sobre todo en la ausencia de una propuesta original de desarrollo en América del Sur: primero, la distancia entre los planes del G20 y la ausencia de América del Sur en ellos, segundo, la influencia brasileña en el proceso de integración física regional, tercero, el tipo de integración que se basa básicamente en la conectividad para la extracción y exportación de materias primas y, cuarto, el alineamiento de las estrategias de la banca multilateral para promover las inversiones de infraestructura y sus posibles vicios y limitaciones.

El plan del G20 y la ausencia de América Latina

Los cambios en la regulación económica en Estados Unidos han generado una diferente correlación de fuerzas entre las economías tradicionales y las emergentes. Después de años de multilateralismo, donde las economías de los BRICS lideraban el crecimiento económico mundial, iniciativas de nuevos bloques regionales, desde el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica hasta la Alianza del Pacífico, hacen presagiar cambios globales y una mayor presencia de las economías tradicionales frente a estos actores regionales. En ese sentido, América Latina se convertirá en un campo de disputa por el control de los mercados y para acentuar el modelo exportador de materias primas.

La propuesta del G20 para dinamizar la economía mundial plantea algunos supuestos de desarrollo que siguen teniendo vicios desde su origen. Por un lado, el ya cuestionado modelo de inversión a través de Asociaciones Público Privadas que no ha resultado para impulsar la participación privada en proyectos de alto riesgo y bajo retorno como es la infraestructura y, por otro, la promoción de un paquete de inversiones sin tomar en cuenta lecciones aprendidas sobre la sostenibilidad ambiental de este tipo de proyectos en la región. Un ejemplo de este tipo de inversiones es la infraestructura física en la Amazonía. Se han construido varias carreteras (Interoceánica Sur, Pasto Mocoa, Br 163) que han generado impactos ambientales (deforestación y degradación de los bosques) y sociales (desplazamiento de pueblos). Esto han motivado el diseño de instrumentos complementarios de mitigación de dichos impactos, lo que aumentan el costo de la inversión, pero al menos redujo el impacto ambiental y social que va más allá del área de impacto de la carretera.

Otro tema relevante de la propuesta del G20 es, justamente, la ausencia de inversiones en infraestructura en América Latina. Es decir, no hay una posición regional común sobre el modelo y el tipo de inversiones, quizás por el celo brasileño de no incluir un mercado que indiscutiblemente domina a través de programas públicos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Es muy probable que la promoción de este tipo de inversiones tenga que ver con la presencia de nuevos actores (China) y de las economías desarrolladas y que mediante la arquitectura regional (Unasur e IIRSA) se haya conseguido una distancia que posibilita la influencia regional brasileña. De esta forma, en el futuro, la propuesta del G20 podría afectar la posición "consensuada" de Unasur e IIRSA, es decir, el dominio brasileño.

Las propuestas Unasur/Cosiplan para la conectividad física

A iniciativa de Brasil se inició en 2000 el proceso de inversiones más grande de América del Sur, llamado IIRSA. Esta estructura de integración física permitiría abrir mercados entre los países de América del Sur, superando los límites de los mercados nacionales, de los bloques del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones y hasta geográficos. Apoyados en un primer momento por organismos multilaterales como el BID y la CAF, contemplaba la integración de paquetes de proyectos de infraestructura física (conectividad) que actualmente se acercan a los 550 proyectos, por más de USD 130.000 millones.

1. El marco conceptual de una infraestructura sostenible prevé la satisfacción de necesidades sociales (pobreza, acceso a la energía para los más pobres, etc) y recursos económicos (alianzas público privadas). Falta la dimensión ambiental de la infraestructura, como elemento para el desarrollo sostenible, en los documentos del G20, de la banca multilateral, de los marcos institucionales regionales, de la banca nacional de desarrollo y hasta de los propios países (Banco Mundial 2011; G20 2013; Unasur 2013).

Tabla 1. Cartera de Proyectos de IIRSA 2004-2011

Año	Proyectos	Inversiones estimadas (USD millones)
2004	335	37.424,80
2007	349	60.522,60
2008	514	69.000,00
2009	510	74.542,30
2010	524	96.119,20
2011	531	116.120,60
2012	544	130.139,10

Fuente: Cosiplan, 2013.

Los proyectos agrupados en 9 ejes de integración solo contemplaron proyectos de conectividad, mas no un concepto de sostenibilidad o integración simétrica. Muchos de estos proyectos (Madeira, Pasto Mocoa, Interoceánica Sur, Pantanal) se enfocaban en conectar las fuentes de materias primas con los mercados finales o procesos de exportación de dichas materias a mercados internacionales (soja). Después de una primera década de críticas, IIRSA pasó a ser conducida por la renovada Unasur a través del Cosiplan (2008).

Haciendo un balance del desarrollo de la estructura política, así como del paquete de inversiones actuales, vemos que hay dos factores que afectan el desarrollo del proceso de inversiones de infraestructura en la región: el papel de la Unasur y la influencia regional del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. Primero, la Unasur se convierte en una estructura que puede resistir la influencia de las inversiones mundiales de otros actores políticos y económicos en infraestructura. Un primer elemento de la estructura regional de la Unasur es su arquitectura política de alianzas entre países, que consolida la influencia de Brasil, ahora con un rival político y económico, como lo es la Alianza del Pacífico.

La Unasur es el proceso de integración más importante en la región y, actualmente, sufre una crisis política. Bajo su sistema de alianzas, está dividida en dos facciones: los países de izquierda (o así llamados) y los países de la "Alianza del Pacífico". Esta Alianza promovida por Estados Unidos incluye a Chile, Colombia, Perú y México y, del otro lado, la alianza política que integran Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela. Ambas facciones tienen diferentes puntos de vista frente al mercado mundial y la comunidad internacional: mientras que la Alianza del Pacífico cree en la apertura de mercados para la integración con el mundo, la Unasur es partidaria de la unidad regional como primer paso para una posterior integración en el mercado mundial[2].

Un tema relevante de las características de las inversiones desde el Cosiplan es la influencia brasileña través de sus articulaciones financieras con el BNDES. Esto se consiguió reduciendo la capacidad de influencia de la banca multilateral y de posibles agencias de cooperación, limitando su participación en los espacios de debate, encuentro y decisión de la Unasur a través de un reglamento que señala que la presencia de terceros en dichos espacios regionales puede ser vetada o debe ser aceptada por consenso entre los países de la organización. De esta forma, el tema de la participación ciudadana, y con ello la falta de gobernanza, se vuelve crucial en el modelo regional de la Unasur. Pero además, dentro del Cosiplan – uno de los consejos de representantes de los países de la Unasur que discute la priorización de proyectos de infraestructura – se ha creado un Grupo de Trabajo de Garantías Financieras que identifica los posibles financiadores de proyectos de infraestructura, en el cual el BNDES tiene una participación privilegiada.

Finalmente, la competencia política y económica entre el sistema de alianzas de la Unasur y la Alianza del Pacífico puede producir un retraso en los planes de integración y conectividad regional, pues es necesario lograr acuerdos consensuados entre los países que tienen distintas ópticas para el uso de la infraestructura (apertura de mercados amplia o restringida, solo para el beneficio de los mercados de la región). Este factor, junto con la desaceleración de la economía mundial, traerá como consecuencia una posible desaceleración de las inversiones regionales en infraestructura, restringiéndolas a algunas zonas de la Unasur, como la del Mercado Común del Sur (Mercosur), para asegurar operaciones en seguridad alimentaria (producción de soja), aunque seguirá siendo un modelo extractivo y de conectividad, mas no a gran escala sino concentrado en subregiones de dominio regional brasileño.

2. Entre los objetivos específicos del Tratado Constitutivo de la Unasur (2008), se señalan los tres pilares y anhelos de la integración: "art. 3 Objetivos Específicos (…) d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables; f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; (…)".

El modelo dominante: electricidad y carreteras

Cuatro características principales definen las inversiones en infraestructura: primero, son promovidas por el sector público, segundo, acentúan el modelo primario exportador, tercero, son de conectividad y, cuarto, tienen una fuerte influencia brasileña (es decir, están planeadas para satisfacer la demanda eléctrica brasileña, para el beneficio de sus empresas públicas o privadas).

Está claro que Brasil es el líder del proceso de inversiones en este rubro (McElhinny, 2012). Los mercados nacionales han continuado creciendo durante estos años a través de las industrias extractivas y respondiendo a la demanda del crecimiento económico. Pero detrás de ello ha habido un juego planificado de las inversiones brasileñas en la región. Como podemos ver, Eletrobras planeaba la expansión de sus inversiones en la región, especialmente en la Amazonía. El 2009 el sector privado brasileño se concentró en inversiones en Perú, con 5 proyectos eléctricos en la Amazonía Peruana. El BNDES era el principal financiador de estos proyectos concesionados a Odebrecht, Andrade Gutierres, OAS, Furnas y Eletrobras. De hecho, BNDES poseía aproximadamente 20% de las acciones de la empresa pública Eletrobras.

Otro elemento a considerar es que en América Latina, muchos países aún no están maduros para el proceso de integración, son países "soberanistas" (Peña, 2009; Bedoya, 2012; Fairlie, 2012). No hay un claro interés para conceder poder soberano

Mapa 1. Iniciativas de Inversión Eletrobras 2009-2011

Fuente: Carvalho, 2011.

en un fuerte proceso de integración en la Unasur. Asimismo, la falta de un fuerte liderazgo colabora con el estancamiento de integración regional, aceptando con ello el costo ambiental, social, político, económico para la integración de los mercados. La posición de China o Brasil en África no es la misma posición que con los países de América del Sur (Gallagher, 2012; Argumosa, 2011, Delage, 2011). Nuestros países entran al proceso de integración o asimilación de inversiones, negociando y con opciones.

Un ejemplo de esta situación es el frustrado Acuerdo Energético entre Perú y Brasil, el cual no ha sido aprobado (Cueto, 2011). La finalidad es construir represas en la Amazonía Peruana, aproximadamente 5 hidroeléctricas que generarían 7.000 MW por año, afectando ecosistemas frágiles y a pueblos indígenas. Tal como mencionamos, las empresas brasileñas como Odebrecht, Andrade Gutierres, OAS, Furnas, y Eletrobras obtuvieron concesiones pero la opinión pública, la población local y organizaciones indígenas rechazaron esas inversiones (Cueto y Gamboa, 2012). Todas esas inversiones de conexión energética a nivel bilateral y regional se encuentran detenidas.

Tabla 2. Proyectos hidroeléctricos con participación brasileña

País	Proyecto	Potencial energético/ empresa brasileña
Argentina	Kirchner Cepernic Garabí Panambí	1.730 MW /Río Santa Cruz Camargo Correa (concesión) 2.100 MW/ Arg. Brasil Ingevix (estudios de factibilidad)
Brasil	Belo Monte	11.000 MW/ C. Norte Energía (ejecución)
Colombia	Pescadero Ituango	2.400 MW/ Carmargo Correa (ejecución)
Ecuador	San Francisco	1.000 MW/ Odebrecht (ejecución)
Perú	Inambari Chaglla	2.000 MW/ OAS Furnas Eletrobras (rechazado) 400 MW/Odebrecht (ejecución)

Fuente: DAR *et al.*, 2013; Verdum, 2013.

En América Latina existe un gran déficit de infraestructura de acceso a la energía eléctrica (Business20, 2013), aunque no es tan grave como en Asia o África. Lo cierto es que la nueva generación de energía eléctrica se está concentrando en industrias extractivas y no en servicios básicos o en la industrialización de las economías. Especialmente el sector público financia fuertemente este tipo de inversiones, es decir, aproximadamente una inversión de USD 1 billón anuales y USD 6 billones en infraestructura energética hasta el 2035 (Business20, 2013). Por ejemplo, el Cosiplan ha focalizado sus inversiones en carreteras y campos de soja, en vez de hacerlo en servicios públicos o infraestructura humana o social. La Unasur tiene, en toda su cartera de proyectos, alrededor de USD 130.000 millones entre 2004 y 2020 (Cosiplan, 2013), ahora focalizando sus inversiones especialmente en algunos países del Mercosur (Argentina, Paraguay y Uruguay), retrotrayéndose con la finalidad de asegurar fuentes alimentarias y de la economía brasileña (ganado y agricultura) frente a las limitaciones que ha sufrido las inversiones brasileñas en la región Andina (Cosiplan, 2013).

El oportunismo multilateral: las estrategias del Banco Mundial, el BID y la CAF

Habría que mencionar que, poco a poco, los bancos nacionales de desarrollo como el BNDES han reducido la importancia e influencia de la banca multilateral como el Banco Mundial, el BID, etc. Pese a ello, los bancos multilaterales y bancos nacionales de desarrollo están coincidiendo en la promoción de inversiones en infraestructura. Un elemento del alineamiento de la promoción de inversiones de infraestructura es el comportamiento e influencia de la banca multilateral tradicional asociada a proyectos de gran envergadura y cuyo posicionamiento y confianza se debe a la aplicación de estándares ambientales y sociales, la "adicionalidad", en la evaluación de proyectos riesgosos.

En ese sentido, desde 2013 la banca multilateral y el G20 ha comenzado a elaborar estrategias para la promoción del financiamiento en infraestructura, por lo que ha cobrado una relativa importancia el marco de gobernanza de los flujos de inversión, especialmente en el sector de infraestructura. La promoción de este tipo de inversiones por parte del G20 e implementadas por actores tradicionales como el Banco Mundial (aprobación de su Estrategia de Energía), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el BID (Estrategia de Infraestructura), conlleva una reformulación del diseño y la implementación de criterios de gobernanza y de salvaguardias ambientales y sociales. La Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE) del G8[3] es una oportunidad y un reto para construir nuevas reglas del juego en las inversiones a nivel regional, pero también se convierten en una posible competencia para la autonomía de los mercados regionales. Esta lectura de las iniciativas de gobernanza mundial en las industrias extractivas debe ser tomada en cuenta en la construcción de las relaciones entre los planes del G20, que

3. Para mantener el flujo de inversiones y consolidar las inversiones en industrias extractivas ha sido necesario dotar de transparencia a los beneficios obtenidos por estas actividades. Después de años de experiencia, el G8 – liderado por Canadá –, acompañará en Perú el proceso de acentuación de la transparencia en el sector minero energético, cuyos objetivos pretenden a)

incluyen los de los BRICS, y las demás economías emergentes, que ven un espacio de disputa en la regulación de las inversiones en infraestructura, una regulación que consolide una opción propia de desarrollo regional.

Finalmente, el Banco Mundial, el BID y la CAF han generado herramientas, debates, conocimiento para aclarar el posible papel de las inversiones de infraestructura en las estrategias de país de la región, así como para difundir el posible apoyo que pueden prestar como banca multilateral, un apoyo cada vez más pequeño en financiamiento (Reuters, 2011). A los instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y los programas de mitigación de impactos indirectos, se suma la reciente Plataforma en Conocimiento sobre Inversiones de Infraestructura del Banco Mundial, la consulta de la Estrategia de Infraestructura y Competitividad del BID y el análisis de la CAF sobre las inversiones de infraestructura en la región son una muestra de ello.

La gobernanza de la infraestructura suramericana y amazónica

Tal como hemos señalado, la inversión en infraestructura es de origen mayoritariamente público, es extractiva y de conectividad; habría que agregar que no tiene una previsión de sostenibilidad y su gobernanza no es clara. En este marco, el sector privado y la sociedad civil, han sido actores que inciden en el desarrollo o limitación de estas inversiones, muchas veces dentro de conflictos socioambientales generados por estas inversiones.

Es necesario que muchos grupos de interés tengan la capacidad técnica y política de influir en la toma de decisiones. En ese sentido, la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones o una mayor transparencia y un mejor acceso a la información de esas decisiones en la gestión de los recursos naturales, se vuelven pasos previos para mantener estándares. No es un tema de moda, sino que se vuelve algo recurrente frente a posibles tentaciones de países progresistas de criminalizar la protesta, señalar que la información de inversiones es plausible de considerarse como de seguridad nacional, o la toma de decisiones es sumaria y expeditiva. Ante dichos riesgos, es necesario evitar ciertos retrocesos en derechos fundamentales como la participación o el acceso a la información, así como también la posible instrumentalización de dichos espacios. En consecuencia, la agenda de cabildeo de la gobernanza en infraestructura: la participación ciudadana, la transparencia y los estándares ambientales y sociales para estas inversiones es una agenda de los próximos años para la sociedad civil y los movimientos sociales.

Las propuestas de gobernanza (de la transparencia a la planificación)

En la región, han aparecido iniciativas con respecto a la valorización del buen gobierno bajo indicadores concretos y medibles del progreso de la toma de decisiones estatales sobre los recursos naturales. La iniciativa ITIE marca un precedente con respecto a la promoción de la transparencia en las industrias extractivas, que con Alianza para el Gobierno Abierto, puede seguir acentuando la transparencia en el sector minero y de hidrocarburos, no solo en el uso de la renta, sino extendiéndose a la transparencia del diseño o negociación y evaluación de los proyectos, etc.

Esta acentuación por la búsqueda de la transparencia en el sector extractivo tiene un impacto en las inversiones de infraestructura puesto que no hay diferencias insalvables entre actividades mineras y de hidrocarburos. sin embargo, tendremos que tener en cuenta qué gobiernos y empresas de cada sector son más receptivos para transparentar, mínimamente y en principio, sus cuentas. Un paso más allá de la transparencia, es mejorar el modelo de inversiones "más de lo mismo" e introducir la planificación de las inversiones bajo objetivos de política claros y consensuados, cuyos indicadores permitan medir el progreso y ponderar los escenarios más óptimos para un desarrollo sostenible. La planificación es un criterio de gobernanza que aún produce mucha resistencia en países de la región como es el caso de Perú, donde la planificación se considera una posible traba o demora para la inversión.

mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión de los recursos relacionados con las industrias extractivas, especialmente por parte de los gobiernos locales y regionales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los hombres y mujeres que viven en zonas cercanas a las operaciones extractivas y b) promover un diálogo constructivo entre el Estado, las comunidades, las empresas del sector privado y la sociedad civil con el fin de contribuir a la creación de una industria extractiva más responsable y sostenible en Perú (G8, 2013).

En ese sentido, los indicadores para inversiones de infraestructura asociadas al desarrollo humano, la conectividad, la extracción o la energía, deben diseñarse e implementarse teniendo en cuenta la sostenibilidad, rentabilidad, equidad y seguridad, por lo que una metodología de planificación a través de escenarios múltiples que nos muestre cual es la mejor opción, ponderando estos indicadores, permitirá elegir el modelo de inversión de infraestructura o proyecto específico para un espacio local, regional o nacional.

La consulta previa y la Evaluación de Impacto Ambiental

Aun considerando los elementos positivos de la gobernanza como forma de cambio de la gestión pública, la construcción de acuerdos entre distintos actores y la legitimidad que puede generar alrededor de la inversión pública o privada en un área determinada, queda claro que la gran deuda a futuro para el desarrollo es la claridad al definir las reglas del juego para las inversiones. Especialmente las relacionadas a una estrategia de mitigación de los impactos ambientales y sociales de esas inversiones, pero sobre todo, a las que puedan indicar su viabilidad previa.

Este replanteamiento de las reglas de las inversiones ha tenido diversos factores, pero principalmente en la última década la crisis climática, financiera y energética han puesto en tela de juicio el modelo de libre mercado de inversiones, sin tomar en cuenta sus impactos ambientales, la ausencia de gobernanza, y la búsqueda de más fuentes de energía. Es evidente que continuarán las inversiones en infraestructura (alineamiento G20, BM, CFI, BID, CAF) y Bancos Nacionales de Desarrollo (BNDES y Banco de Desarrollo de China), sin embargo, se ha abierto una discusión mundial a partir del proceso de revisión de las políticas de salvaguardias de la CFI (2009-2011), del Banco Mundial, actualmente en proceso, con respecto a cómo deben ser diseñadas estas nuevas reglas del juego (BIC, 2013).

La tensión por reducir las condicionalidades a las inversiones ha ido creciendo a nivel mundial y nacional. Un ejemplo de ello es la revisión de las normas de desempeño y políticas de salvaguardias de la CFI y del Banco Mundial, consideradas las que resguardan mejor el medioambiente y los derechos de las personas afectadas por estos proyectos. En este proceso se puede apreciar que la banca multilateral quiere, por un lado, reducir el alcance de la aplicación de los estándares a inversiones ordinarias (préstamos de proyectos), frente a inversiones, a programas o a políticas de inversiones (Préstamos para Políticas de Desarrollo y el Programa por Resultados) y, por otro lado, que la arquitectura que verifica el diseño y cumplimiento de los estándares se debilite y se traslade al cliente con la finalidad de no añadir costos a la inversión. Una tendencia comprobada es la de volver el modelo más atractivo y participar con mayor presencia en las inversiones de infraestructura que otra banca está financiando, como los bancos nacionales de desarrollo (McElhinny, 2013).

Esta discusión de una posible flexibilización de los marcos normativos, procedimentales e institucionales de los estándares ambientales y sociales para las inversiones, se puede apreciar en la región con casos emblemáticos (Belo Monte, Yasuni, Madidi), como con los cambios legales en la evaluación y fiscalización ambiental en Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú. Estamos entonces ante un posible debate nacional y mundial que considere nuevas reglas del juego que puedan debilitar o fortalecer el carácter preventivo de los estándares versus la supervisión de las inversiones, así como generar incentivos en lugar de sanciones en el sistema de fiscalización ambiental, trasladando cada vez las responsabilidad de la autoridad hacia “los clientes”. Es decir que existe una tendencia para que, cuando los Estados o las empresas obtengan préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) o bajo las propias regulaciones nacionales, la responsabilidad del seguimiento de las obligaciones ambientales por parte de las IFI o los propios Estados se reduzca.

"La evaluación ambiental se pone a prueba especialmente en megaproyectos que pueden afectar a ecosistemas frágiles como el de la Amazonía"

En consecuencia, podemos encontrar que los estándares más importantes para las inversiones en infraestructura y que condicionarán su viabilidad son la evaluación ambiental

y el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Son dos estándares que actualmente centralizan la discusión mundial de las reformas sobre la regulación de las inversiones.

La evaluación ambiental se pone a prueba especialmente en megaproyectos que pueden afectar a ecosistemas frágiles como el de la Amazonía. El proyecto hidroeléctrico Inambari, cuya concesión temporal la tuvo el Consorcio Egasur (OAS; Furnas y Eletrobras), iba a generar 2.000 MW por año durante 30 años, con una inversión de USD 4.300 millones, pero tendría un alto impacto ambiental y social en la zona sur de la Amazonía Peruana. En la propuesta de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del consorcio, se consideraron los impactos de reasentamiento (8.000 personas), deforestación de 40.000 hectáreas, pérdida de vida acuática, enfermedades endémicas,. Sin embargo, no quedaba clara la mitigación de estos problemas y, sobre todo, no se consideró el impacto climático que podría generar el proceso de deforestación y generación de gases de efecto invernadero del proyecto. Finalmente, debido al rechazo social local, este proyecto fue abandonado.

En consecuencia, los instrumentos de gestión ambiental preventivos de proyectos de infraestructura se deben adecuar a las situaciones ambientales y sociales actuales. El cambio climático es un mal que aqueja a poblaciones vulnerables y ecosistemas, y la Amazonía es un ejemplo perfecto de los impactos climáticos (aumento de sequías e inundaciones) producidos por el aumento mundial de la temperatura.

Por otro lado, la legitimidad social de las inversiones se ha vuelto cada vez más imprescindible. Es por ello que los mecanismos de participación ciudadana durante la elaboración de la EIA es un tema complejo y que puede restringir las inversiones en infraestructura. El gran reto es pasar de las acciones sociales como protestas y bloqueos de proyectos hacia un mecanismo de gobernabilidad, especialmente cuando tenemos poblaciones vulnerables y el Estado presiona por la realización de la inversión, bajo los pretextos del bien común y el "interés nacional".

Finalmente, un tema también importante y problemático es la implementación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Desde lo local, las protestas en contra de inversiones en tierras indígenas, o desde el escenario internacional existen oportunidades de cambio como la celebración de los 25 años del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas (2007); la adopción por parte de la CFI del estándar de consentimiento previo, dejando de lado la búsqueda del "amplio apoyo comunitario". Todo ello ha producido una oleada de reconocimiento de este derecho a nivel nacional (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú).

Sin embargo, el mayor reto se concentra en la implementación de este derecho en el marco de la gestión de los recursos naturales. Frente a la cada vez mayor superposición de actividades económicas sobre tierras indígenas, se vuelve indispensable desarrollar el marco político e institucional para el ejercicio de la consulta previa. Los marcos legales nacionales son aún reticentes a definir el momento de la consulta y la posición indígena es que sea antes de la decisión que hace posible la inversión. Es decir, la consulta debe realizarse antes del otorgamiento del derecho de aprovechamiento del recurso natural y/o antes de la aprobación de la evaluación ambiental.

Un tema pendiente, desde una perspectiva regional, es comprender más la tendencia del marco regulatorio nacional en la región. Consideramos que hay una tendencia hacia el debilitamiento de los marcos regulatorios ambientales por lo que sería sumamente útil un análisis comparativo de los estándares ambientales (marco político, normativo y casos de EIA) a nivel de la región amazónica y proyectar una posible solución ante estos cambios negativos.

La EAE y el Programa de Mitigación de Impactos Indirectos

Ante las debilidades mostradas por la EIA para velar por la mitigación de los impactos ambientales y sociales de proyectos de infraestructura, la generación de mayor presión y mayor inversión en una misma cuenca, la mayor presencia de intereses privados y una reducida presencia del Estado, lo que genera que este modelo de desarrollo de inversiones produzca mayores riesgos, se hace necesario revertir los pasivos o impactos ambientales, pero también

tratar los impactos acumulativos y sinérgicos de un conjunto de inversiones cuya conexión, potencia dichos impactos, no considerados en los marcos legales e institucionales. Es necesario incorporar a estos marcos legales nacionales instrumentos nuevos, como programas de mitigaciones de impactos indirectos de proyectos de infraestructura, que pese a ser vistos como un csto extra, pueden volver sostenibles las inversiones.

Es por ello que se ha propuesto la mejora del sistema regulatorio nacional, y especialmente la gestión ambiental y social de las inversiones. En ese sentido, hace años se han propuesto las siguientes mejoras en la región, principalmente en países con tendencia a la apertura del mercado, como Colombia o Perú:

- La implementación de la EAE para la evaluación previa de políticas, planes y programas de inversión, así como evaluaciones ambientales integrales, como se aplican en Brasil, para la evaluación y previsión de medidas de mitigación de impactos acumulativos y sinérgicos en una cuenca.
- La valorización económica de los recursos naturales y servicios ambientales como un mecanismo de compensación ambiental, como señala el marco legal de Colombia, que permita complementar las medidas de mitigación de la inversión de infraestructura.
- La mejora de la coordinación intersectorial para el tratamiento previo de evaluaciones ambientales cuando se otorga un derecho para aprovechar un recurso natural, cuando concurren varias autoridades (por ejemplo, actividades de hidrocarburos en áreas protegidas).
- La mejora de la aprobación de la EIA, como sucede en Chile, generando incentivos y capacidades para las aprobaciones de calidad versus incentivos perniciosos de la aprobación de las EIA en cantidad.
- La mejora de la gestión social en el desarrollo de proyectos con la finalidad de obtener la licencia social y reducir el riesgo del surgimiento de conflictos socioambientales asociados al proyecto, como se intenta en Perú en el manejo de conflictos socioambientales a través de oficinas especializadas.

La mejora en la gestión ambiental y social de los proyectos no pasa solo por la creación de instrumentos sino, también, por el fortalecimiento del aparato estatal, la generación de incentivos para su cumplimiento y la supervisión permanente de dichas inversiones. Ciertamente el conocimiento de proyectos emblemáticos de la iniciativa IIRSA en infraestructura (Manta Manaos, Interoceánica Sur, Pasto Mocoa), en el sector energía (Belo Monte, Camisea, Madeira), etc, han permitido definir una agenda de cambio para la gobernanza de la infraestructura en la región. No es gratuito relacionar la carpeta de proyectos de IIRSA, inversiones del BNDES o provenientes de China y sus posibles impactos, con la implementación de la consulta previa de los pueblos indígenas y la defensa de sus derechos, así como la forma de evaluación ambiental que realizan los países, o la debida y oportuna diligencia de evaluación o proteger derechos que deben realizar las IFIs, los bancos nacionales de desarrollo y los Estados.

No solo es una agenda de mejora o mantenimiento de los estándares definidos hace más de dos décadas, sino una de innovación, donde se proponen evaluaciones ambientales y sociales en la planificación de la inversión a través de instrumentos como la EAE u otros instrumentos de gestión que mitiguen impactos acumulativos, sinérgicos o indirectos, tales como los Programas de Mitigación de Impactos Indirectos. Estos instrumentos deben ser incluidos en planes de inversión en sus distintos niveles: cuenca, nacional e internacional.

La participación de los movimientos sociales e indígenas es imprescindible, pese a su debilitamiento organizacional y persecución (criminalización de la protesta). En distintos países hay articulaciones nacionales donde las mujeres han comenzado a liderar ciertos procesos de defensa de sus derechos que merecen ser potenciados en el dialogo regional. Finalmente, una última capacidad importante es el reforzamiento del control y la supervisión de la inversión en infraestructura (por ejemplo, la fiscalización ambiental) que permita reducir el posible riesgo o genere la certeza de que el impacto siempre será mitigado. Además, es posible reforzar la fiscalización ambiental con su integración y coordinación de la supervisión ambiental comunitaria, un vínculo más estrecho con la población local posiblemente

afectada. Estos dos factores mejorarían la legitimidad de las inversiones.

El rol de la sociedad civil y la hoja de ruta (propuestas)

El rol de la sociedad civil frente a la promoción de las inversiones en infraestructura en la región se vuelve cada vez más gravitante. Muchas veces son estas organizaciones y movimientos sociales los que han propuesto soluciones y alternativas para que las inversiones se ajusten a criterios de bienestar (enfoque de equidad) y ambientales (enfoque de sostenibilidad). El riesgo es que solo una de estas sea la agenda y no su complementariedad. La sociedad civil y las organizaciones sociales han aprendido desde la experiencia del seguimiento del ciclo de proyectos, cabildeo de las políticas públicas y ahora en la búsqueda de cambios en el flujo de inversiones regionales, que es necesaria la articulación regional y tener una estrategia de largo plazo que permita encuadrar sus expectativas con las mejores estrategias de cambio (juego de demandas y propuestas).

Cabildeo: estrategias, renovaciones y casos emblemáticos

La experiencia de la sociedad civil se centra en afrontar el ciclo de proyectos, bajo estrategias de jerarquía de mitigación (desde la oposición hasta las alternativas), que han logrado detener proyectos y cambiar el curso de los mismos, sin embargo, a nivel de cambios sistémicos de políticas públicas o del flujo de inversiones regionales, ha sido difícil mantener esa misma capacidad, en conocimiento y cabildeo. Es posible que ello se deba a la pérdida de conocimiento en los últimos 20 años, pero se pueden apreciar también que existe una tensión estratégica que se basa en la poca articulación y la desconfianza entre organizaciones y movimientos sociales. Vale mencionar que después que algunas iniciativas regionales que acumularon mucho conocimiento sobre la gobernanza en infraestructura decayeron o desaparecieron – un ejemplo de ello es el proyecto BICECA, financiado por la fundación Moore y liderado por el Bank Information Center, que apoyó la acumulación de conocimiento y la articulación del cabildeo entre 2005 y 2011[4] –, lo que produjo un vacío y falta de claridad para afrontar los retos de la gobernanza regional.

Hay una serie de redes y espacios conformados por las mismas organizaciones de la sociedad civil que muchas veces solo sirven como canales de intercambio de información, sin metas y estrategias conjuntas y coordinadas entre sí. Si bien esta realidad puede ser considerada un problema, también se alza como una oportunidad ya que se evidencia, por ejemplo, un interés de las organizaciones civiles por mejorar la transparencia en el BNDES (Magro, 2013), abrir espacios de participación a nivel regional (Unasur Cosiplan) y, sobre todo, hacer seguimiento a proyectos concretos en nuestros países con impactos en la Amazonía y otros ecosistemas vulnerables. Este interés debe ser aprovechado con el fin de encontrar, dentro de nuestras posibilidades, propuestas que cambien el flujo de inversiones para buscar mayor equidad y sostenibilidad a nivel regional.

No obstante lo propuesto, la sociedad civil tiene grandes deficiencias organizativas para afrontar los cambios regionales, e incluso para lograr una posición regional común. Las organizaciones sociales están debilitadas y, en el caso indígena, se están volviendo poco representativas. Hay diversos factores que han coadyuvado a esto. Uno de los principales es el descolocamiento de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que colaboraron y apoyaron políticamente a los gobiernos progresistas o que planteaban cambios sociales (Hollender, 2012; Gudynas, 2012) – mas no en sostenibilidad – en la región (Lula da Silva, Dilma Rousseff, Evo Morales, Rafael Correa, Oyanta Humala, etc), puesto que muchos de estos gobiernos no cumplieron sus compromisos y continuaron con el modelo económico imperante de apertura de mercados y promoción intensa de las inversiones, especialmente para infraestructura y extracción de recursos naturales.

Una segunda razón está fuertemente relacionada con el financiamiento de estas organizaciones y sus estrategias. Dado que muchos países en América Latina han reducido la pobreza con la renta proveniente de las industrias extractivas (asistencialismo), y ya son considerados países en vías de desarrollo o de renta media, la cooperación internacional, multilateral y bilateral, ha decidido dirigir sus fondos

4. Este proyecto duró cerca de 6 años (2005-2011) y generó conocimiento, coordinó esfuerzos regionales y realizó actividades de cabildeo hacia los Estados y banca multilateral que financió proyectos de infraestructura, especialmente en la Amazonía. Véase: <www.bicusa.org/es/servicios-e-instrumentos/biceca/>.

hacia África o Asia. La consecuente pérdida de sustento económico ha generado la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, de alianza con el Estado y un necesario cálculo político para seguir comprimiendo su rol crítico hacia el modelo de desarrollo y tratar de reducir su dependencia de los gobiernos.

En suma, la pérdida de conocimiento y los cambios económicos y políticos han generado una desconexión para cambios sistémicos. Hubo, de todas formas, algunos casos emblemáticos – como, entre otros, la carretera Interoceánica Sur en Perú, la carretera Pasto Mocoa, el complejo hidroeléctrico Madeira o la proyección del eje de interconexión Manta Manaos – que fueron blancos de cabildeo tradicional, con una serie de propuestas que tuvieron éxito en algunos casos y en otros no, especialmente considerando el impacto de estos proyectos en los bosques amazónicos. No obstante, ahora se vuelve difícil volver a retomar toda esa experiencia bajo una estrategia regional que pueda alimentar a los niveles locales, nacionales y regionales para lograr los cambios sistémicos perseguidos.

Hacia un cabildeo más fuerte: el flujo regional de inversiones

Dado los flujos de inversión regional, los posibles objetivos para la abogacía por el cambio desde la sociedad civil son cuatro:

- El BNDES, que movilizó en un año pico (2010) USD 96.000 millones para todas sus inversiones, mientras el Banco Mundial y el BID no llegaron a la mitad de esa cifra.
- La Unasur, que a través de Cosiplan está conduciendo el paquete de inversiones por un total de USD 130.000 millones, con Odebrecht como uno de sus principales beneficiarios.
- Las inversiones chinas en diversos sectores, provenientes del Banco de Desarrollo de China o el ExIm Bank, suscribiendo acuerdos con Ecuador y Venezuela para la importación de minerales o comprando las acciones de Petrobras en Perú por USD 2.600 millones.
- El sector privado.

La estrategia de la sociedad civil ha sido supervisar las inversiones de estos actores, analizar sus posibles impactos y finalmente desarrollar propuestas para una mejor gobernanza de sus inversiones, con la finalidad de reducir sus impactos, potenciando los positivos. Ciertamente, la falta de información, la necesidad de generar alianzas con otros movimientos sociales, como los sindicatos, los órganos de control y, finalmente, la articulación de un mensaje político son tareas pendientes de cabildeo. Especialmente, se debe desarrollar la capacidad técnica que permita el seguimiento de los fondos de pensiones, la gestión del planeamiento estratégico, la toma de decisiones, la evaluación de riesgos y la tasa de retorno, etc. Es decir, todo el marco institucional y operativo de dichas inversiones.

> ***"Hay una serie de redes y espacios conformados por las mismas organizaciones de la sociedad civil que muchas veces solo sirven como canales de intercambio de información"***

Finalmente, la sociedad civil regional ha asumido con claridad tres lineamientos comunes de cabildeo: el primero, la mejora de la gobernanza (transparencia) en estos actores regionales (considerando el cabildeo durante el desarrollo del proyecto, la influencia hacia las regulaciones nacionales), el segundo, la implementación de espacios de participación y, el tercero, la implementación de políticas de salvaguardas sociales y ambientales para estos actores.

Es necesario tener clara la relación y la importancia del cabildeo entre los tres niveles presentados. Primero, la importancia de incidir en la implementación de un Foro de Participación de la Sociedad Civil de la Unasur con condiciones mínimas que aseguren su real participación en el día a día y en el consejo de trabajo más activo de la organización, el Cosiplan, que maneja los proyectos IIRSA desde 2008. Además, la creación de un Grupo de Trabajo para Financiamiento y Garantías en este consejo, impulsado por Brasil, evidencia la importancia que para Brasil tiene la concreción de estos proyectos y, sobre todo, el papel del BNDES en el financiamiento de los mismos.

Un segundo objeto de cambio es generar mayor transparencia y diálogo con el BNDES. Lo cierto es que se presentan serias dificultades para incidir directamente en el Banco, sobre la implementación de una política de transparencia aplicable a proyectos financiados fuera de Brasil (considerando

> ***"es necesario pensar en lineamientos mínimos a considerar para una propuesta de política de transparencia del Banco"***

que se dificulta tener información de los proyectos al interior del país), básicamente porque la estructura de "Banco Nacional" le permite cobijarse en el derecho al secreto bancario y en la dependencia de sus acciones de la política general de Brasil. En este sentido, la sociedad civil debe trabajar en la elaboración de argumentos que permitan rebatir (desde el ámbito jurídico, social o ambiental) la importancia del secreto bancario y de la soberanía de los Estados sobre los derechos de las personas afectadas por los proyectos financiados por el Banco, con el fin de abrir espacios para la presentación de una propuesta de política de transparencia y acceso a la información para el BNDES.

Por último, es primordial un trabajo a nivel nacional. Primero, una mayor y mejor relación con nuestros representantes tanto en el Cosiplan como en la Unasur, básicamente con la implementación de un foro de participación con las consideraciones mínimas antes presentadas, nos permitiría conocer de primera mano los emprendimientos de Brasil (en general) y del BNDES (en particular) en nuestros países. En segundo lugar, no hay que olvidar el trabajo directo sobre proyectos "emblemáticos" de los que podríamos extraer lecciones aprendidas. La lista de casos elaborada por la sociedad civil en sectores estratégicos, energéticos y extractivos, como por ejemplo (DAR et al., 2013) el mapeo de inversiones en la Amazonía elaborada por el antropólogo brasileño Ricardo Verdum (2013) y el análisis de las inversiones en megaproyectos en la Amazonía, realizado por el antropólogo estadounidense Paul Little (2012I).

Es necesario trabajar sobre lo ya avanzado. A pesar de las deficiencias de información oficial en torno a los proyectos financiados por el Banco y en relación al propio fucionamiento del mismo, la sociedad civil ha trabajado en algunos documentos que deben servir como base para un trabajo conjunto. En este sentido, en base a las deficiencias ya conocidas del Banco y la comparación de las políticas del BNDES con las de otros Bancos (IFIS y Bancos Nacionales de Desarrollo), es necesario pensar en lineamientos mínimos a considerar para una propuesta de política de transparencia del Banco.

Debe quedar claro que la implementación de esta política de transparencia es solo un paso previo a la implementación de salvaguardias sociales y ambientales en el BNDES. Tal como ha sucedido con los procesos de adopción de políticas y requerimientos para la obtención de préstamos en la banca de desarrollo multilateral, lograr la adopción de políticas de salvaguardias en el BNDES requiere una serie de condiciones, tales como la transparencia de sus operaciones y la posibilidad de un dialogo permanente entre los beneficiarios, las personas afectadas, las autoridades y los funcionarios del banco. Sin información oportuna y apropiada, sin un diálogo permanente, será muy poco probable iniciar cambios relacionados a reducir impactos de las inversiones en infraestructura financiados por el BNDES. Se trata de toda una estrategia de largo plazo para reducir impactos sociales y ambientales en la Amazonía y la región.

Para la construcción de estándares ambientales y sociales de inversiones y decisiones políticas es necesario, entonces, desarrollar la siguiente estrategia:

- Promover una política de transparencia en el BNDES y la Unasur (fomentar mecanismos de diálogo y transparencia /acceso a la información, mecanismos de reclamos e investigación e incentivos internos para realizar dichas funciones, aliados con actores sociales).
- Promover e institucionalizar un mecanismo de diálogo entre la Unasur/Cosiplan y la sociedad civil, así como entre el BNDES y la sociedad civil de la región. Esto implica que se fortalezca el Foro de Participación Ciudadana de la Unasur y el Foro de Diálogo del BNDES para iniciar un proceso de apoyo y retroalimentación entre organizaciones brasileñas y de la región para la presentación de propuestas.

- Promover la adopción de estándares ambientales y sociales para las inversiones del BNDES y el Cosiplan. El objetivo es adecuar las futuras inversiones en infraestructura de la región.

Un poco de futurología: el papel de la sociedad civil

Está claro que las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un papel protagónico en la fórmula tradicional del cabildeo sobre las políticas públicas: la generación de conocimiento, la coordinación de acciones (campañas, capacitación y alianzas) y, específicamente en el cabildeo o la presión para lograr cambios (demandas y propuestas). Sin embargo, deben cumplirse ciertos presupuestos para vencer ciertas tensiones en un trabajo colaborativo y regional.

Una primera tensión está relacionada a la conformación de redes. El origen de las redes debe ser en función de puntos comunes y consensos de actores de la sociedad civil, de carácter nacional, que ven en el trabajo conjunto una "adicionalidad" a su teoría de cambio, pero que además puede crear algo en forma conjunta.

Es muy común y demasiado riesgoso crear redes nacionales, entre donatarios de una fuente de financiamiento y cuando no están claros los objetivos de cambio. Es más, el mayor riesgo es que las redes de la sociedad civil consideren que ellas mismas son el objeto de cambio, cuando son actores que se constituyen para cambiar su realidad. En el siguiente cuadro pueden apreciar las principales redes que podrían tener una capacidad para incidir sobre las inversiones en infraestructura:

Tabla 3. Redes regionales de la sociedad civil relacionadas con inversiones en infraestructura

Nombre de la red	Organizaciones que la integran	Estrategias
Articulación Regional Amazónica	Conformado por instituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Surinam y Venezuela.	Busca contribuir con la reducción de la deforestación y con el uso sostenible de la biodiversidad en la Amazonía. Entre sus objetivos se encuentran: la transparencia forestal, la nueva economía del bosque y el seguimiento de las inversiones. No es activo en conocimiento ni en cabildeo.
Red de Abogados Amazónicos (RAMA)	Colectivo de abogados que trabajan en la defensa de la naturaleza y de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.	Se ha centrado más en el litigio estratégico en temas de derechos humanos, la supervisión del BNDES a través de la recolección de información de casos emblemáticos y el análisis de sus inversiones en la región. Ha estado activo en conocimiento.
Plataforma BNDES	Sociedad Civil de Brasil.	Como objetivo institucional: la construcción de una agenda de transparencia y control social.
Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (RLIE)	Organizaciones de varios países de la región, como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.	Enfocada en la transparencia del sector extractivo, especialmente en la producción de conocimiento y alimentación de redes globales como Publish What you pay o Revenue Watch. No tiene vocación de cabildeo.
Observatorio de la Pan Amazonía	En Perú participan, Cooperacción, DAR y FORUM Solidaridad y Uiversidad Antonio Ruiz de Montoya.	En Perú se han priorizado cuatro ejes de trabajo, incluyendo la supervisión de las inversiones de Brasil a través del BNDES.
Red de Brasil sobre Instituciones Financieras Internacionales	80 organizaciones entre las que se encuentran movimientos sociales, sindicales, instituciones de investigación y asesoría, asociaciones profesionales y ONG.	Actúan como sujetos para la supervisión, la elaboración y ejecución de las políticas públicas y un acompañamiento de las acciones del sector privado y de las IFIS. Publicación "Ambientalizacao dos Bancos e Financeirizacao da Naturaleza".

Fuente: DAR *et al.*, 2013; Verdum, 2013.

El costo económico de crear redes en función a los donatarios ha sido alto y, tomando en cuenta las inversiones en infraestructura, es recomendable partir de procesos a través de la identificación de actores con vocación para el análisis y el cabildeo. Este contexto se evidencia cuando vemos que las distintas redes de la región y listas de interés (IFI en la mira, Infraestructura y Energía, BNDES en la Mira) o redes nuevas que denuncian a empresas, como la Red Global de Atingidos por Vale do Rio, no terminan de articularse en una agenda de cambio que permita mejorar la gobernanza en la región.

Existen otras tensiones entre organizaciones cuyo liderazgo y lo que representa el país de donde provienen en la teoría del cambio o posturas ideológicas, generan desconfianza y conflictos en la sociedad civil regional. Uno de ellos es la influencia o capacidad de cabildeo que tienen las organizaciones del norte (estadounidenses y europeas) frente a las organizaciones de la región, así como la distancia entre las organizaciones de la región y las organizaciones de la sociedad civil brasileña. En el primer caso, la tensión se produce porque se considera que estas organizaciones del norte "se entrometen en asuntos domésticos" y compiten con las organizaciones locales. En el segundo caso, la sociedad brasileña aún no percibe su rol en América Latina y, si bien es cierto que tiene claro su papel en el mundo (G20, BRICS) o los problemas internos, no sucede lo mismo con su rol en la región ni con el fuerte proceso de expansión del capitalismo brasileño en América Latina y África. Una prueba de ello son los negocios de Odebrecht en casi todos los países de la región.

La tensión más importante, y que resta potencialidad a las alianzas de la sociedad civil, no es el excesivo protagonismo que algunas toman sino la ausencia de complementariedad en las estrategias de "policía bueno y policía malo". En muchas ocasiones, las organizaciones no son capaces de reconocer una jerarquía de mitigación, eficiente y positiva, que genere cambios, y adoptan posturas de no negociación, por lo que pierden capacidad de influir, especialmente en el flujo regional de inversiones. Un ejemplo de estas tensiones a nivel nacional es la desaparición de la Plataforma del BNDES. Este tema fundamental solo se resuelve creando oportunidades y puentes de diálogo entre distintos actores, así como aceptando un traslado de información o coordinación pasiva entre la demanda (acciones sociales) y la generación de propuestas a través del diálogo con el objetivo de cambio, en este caso, de los bancos nacionales de desarrollo o de la arquitectura regional (Unasur/Cosiplan).

Finalmente, según Little (2013), muchas organizaciones han comenzado este año acumulando conocimiento y estrategias alrededor de hitos de oportunidad, como es el dialogo con el BNDES y la Unasur. Ello no significa dejar de cumplir diversos roles o el uso de diferentes estrategias, como la defensa de derechos o la colaboración con organizaciones indígenas para la defensa de sus territorios, pero sí significa una posible oportunidad para lograr cambios a largo plazo, especialmente en la construcción de salvaguardias ambientales y sociales desde la región (Gudynas, 2008).

"el mayor riesgo es que las redes de la sociedad civil consideren que ellas mismas son el objeto de cambio"

Conclusiones

Hemos visto que existe un alineamiento de la promoción de inversiones a distintos niveles (mundial, regional y nacional), y la sociedad civil tiene el reto de superar sus posibles impactos y efectos económicos y políticos. Pero también implica para la sociedad civil retos internos a superar en su fórmula de generación de conocimiento, coordinación y alianzas y cabildeo (demandas y propuestas) para el cambio. En cada nivel del cabildeo, la estrategia debe ser clara: durante el ciclo del proyecto (oposición y mitigación), en el cabildeo de las políticas nacionales (planificación, estándares, regalías, etc) y en la financiación internacional (acuerdos binacionales, Unasur/Cosiplan, BNDES).

Comprendiendo que la participación en todos los niveles es indispensable, no cabe duda de que el fomento de la gobernanza en la gestión regional y el cabildeo a través de propuestas de estándares ambientales y sociales para las inversiones en infraestructura serán fundamentales. La transparencia y la participación serán mecanismos para generar una gestión de los recursos naturales más equitativa y sostenible a nivel regional, antes de tomar decisiones en proyectos de infraestructura.

En ese sentido, rápidamente, resumimos las principales propuestas:

- Fortalecer el sistema de gestión de los actores regionales, pues no es solo la adopción de normativas o estándares (requerimientos), sino la capacidad (técnica, humana y administrativa) para hacerlos cumplir (equipos de funcionarios de la Unasur o del BNDES cuentan con suficientes recursos para atender la demanda de información).
- Promover la planificación de las inversiones de manera participativa y por consensos, lo que implica que se generen espacios y diálogos previos a la toma de decisiones regionales (por ejemplo, elaboración de planes de trabajo anual de Cosiplan con participación de la sociedad civil).
- Promover el fortalecimiento de la gestión ambiental y social de las inversiones mediante la adopción de estándares (evaluación ambiental, consulta previa) o las exigencias de nuevos estándares ante la complejidad de inversiones en ecosistemas frágiles o posible acumulación de impactos (EAE, programa de mitigación).

El mayor reto de la sociedad civil mundial y regional será lograr consensos para cumplir roles complementarios y diferentes pero, sobre todo, reducir nuestras individualidades y agendas propias bajo un objetivo común de cabildeo a largo plazo.

Bibliografía

• Argumosa, J. “Brasil, camino de gran potencia”, en *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular.* Madrid: Ministerio de Defensa, 2011.
• Banco Mundial. *Transformation Through Infrastructure World Bank Group Infrastructure Strategy Update, FY12-15.* Washington DC: CODE, 2011.
• Bank Information Center. "Salvaguardias del Banco Mundial: punto de vista del BIC sobre arquitectura y alcance de revisión de salvaguardias". Washington DC: BIC, abril de 2013. Disponible en: <www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/07/Punto-de-vista-de-BIC-sobre-arquitectura-y-alcance-de-revisión-de-salvaguardas.pdf>.
• Bedoya, C. “Unasur, integración y crisis internacional. La hora de mirar para adentro", Revista *Voces en el Fénix*, N° 11. Buenos Aires: 2012.
• Brown, F. “El cambio climático y su impacto en la Amazonía”, en Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonía. Bogotá: 17 de abril de 2013.
• Business 20. *B20-G20 Partnership for Growth and Jobs. Recommendations from Business 20.* San Petersburgo: 2013.
• Carretero, D. “China y los países BRIC”, en *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular.* Madrid: Ministerio de Defensa, 2011.
• Carvalho, J. “A Eletrobras e a Integracao Energética da América Latina”, Presentación en Hydro Power Summit Latin America, organizado por Business News Americas. Sao Paulo, 25 y 26 de mayo de 2011. Disponible en: <www.latinhydrosummit.com/2011/hp_congress.html>.
• Castello, L. "Amazon river ecosystems being rapidly degraded, but remain neglected by conservation efforts". *Conservation Letters*, 2013.
• Cosiplan. "Cartera de Proyectos 2013, Unasur-Cosiplan", documento elaborado por IIRSA y aprobado por el Comité Coordinador del Cosiplan, IV Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan. Chile, 29 de noviembre 2013.
• Cueto, V. *Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y exportación de excedentes entre Perú y Brasil: Buscando la Gobernanza Energética en el Perú.* DAR: Lima, 2011.
• DAR *et al. Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Necesidad y Oportunidad para Mejorar Políticas Internas.*
• Fairlie, A. "Integración y convergencia en Unasur", 2012. Disponible en: <http://www.fes.org.pe/descargasFES/Dr%20Fairlie%20Integracion%20y%20Convergencia%20en%20UNASUR.pdf>.
• Fearnside, P. *Análisis de los Principales Proyectos Hidro-energéticos en la Región Amazónica.* 2013.
• Finer, M. et al. "Proliferation of Hydroelectric Dams in the Andean Amazon and Implications for Andes-Amazon Connectivity". *Plos One*, 2012.
• Gallagher, K. *et al. The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America.* Washington: Inter-American Dialogue, febrero de 2012.
• Gamboa, C. y Vanessa Cueto. *Matriz energética en el Perú y energías renovables. VI – Hidroeléctricas y conflictos sociales: Recomendaciones para una mejor gestión ambiental.* Lima: FES, 2012.
• G8. *Alianza para Promover la Transparencia en el Sector Extractivo en el Perú.* Lima: Embajada de Canadá, 2013.
• G20. *Workplan Group on Financing for Investments. Study Group`s Finding and Ways Forward*, julio de 2013.
• Gudynas, E. “Una introducción a las IFRs: Instituciones Financieras Regionales en América Latina”, 2008. Disponible en: <www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=34036>.
• Gudynas, E. "Behind New Extractivism: New Attitudes, Old Development", presentación para el seminario Environmental Politics in Bolivia: Buen Vivir vs. New Extractivism, New York University, 24 abril de 2012.
• Hollender, R. "Política ambiental de los países 'progresistas' en Latinoamérica: Buen Vivir vs. Neo-Extractivismo". 31 de octubre de 2012. Disponible en: <omal.info/spip.php?article4661>.
• IBASE. *Mapeamiento de proyectos financiados por BNDES.* Río de Janeiro, 2013.
• Little, P. *Megaproyectos en Amazonía.* Lima: RAMA/DAR, 2013.
• Magro, M. “Justica limita uso de lei acesso no BNDES”, 28 de mayo de 2013. Disponible en: <conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/5/28/justica-limita-uso-de-lei-acesso-no-bndes>.
• McElhinny, V. *Oportunidades de Participación en las políticas y Programas de Unasur-Cosiplan. Elementos de una Propuesta. Hacia una estrategia de incidencia en Unasur y el BNDES.* Bogotá: ILSA, 2012.
• McElhinny, V. "Tendencias de préstamos del Banco Mundial prevén mayor disminución en cobertura de salvaguardas y signos de un retorno a préstamos de mayor riesgo y recompensa más alta". Washington: BIC, 2013. Disponible en: <www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/05/Translated_Trends-in-WB-Landing-SG-decline-info-brief.pdf>.
• Odegard, J. *Mega Infraestructure and civil Society in Amazon.* RFN, 2012.
• Peña, F. "La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?", Revista *Nueva Sociedad.* Bogotá: N° 219, enero-febrero de 2009.
• RAISG. *Atlas Amazonía. Mapa de proyectos en Amazonía.* ISA, 2013.
• Reuters. “Bndes completará desembolsos por US$870M en 2011 para desarrollo de obras de infraestructura en A. Latina”. Sao Paulo: America Economica, 27 de septiembre de 2011. Disponible en: <www.americaeconomia.com/negocios-industrias/bndes-completara-desembolsos-por-us870m-en-2011-para-desarrollo-de-obras-de-infr>.
• Rivasplata, F. *Mapeo de Actores y Formas de Incidencia en el BNDES.* Lima: DAR, 2013.
• Unasur. *Infraestructura para la Integración Regional.* Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
• Verdum, R. Brasil, *BNDES e projetos de investimento com implicações na Amazônia.* Lima: DAR, 2013.

La gobernanza de la inversión en infraestructura en Brasil

Cómo afectan los megaproyectos energéticos a la sociedad, al medioambiente y a la democracia

Celio Bermann

Resumen

Este documento presenta información sobre el proceso de integración económica y física de América del Sur, con un foco particular en Brasil. Se incluye una evaluación de la naturaleza de las inversiones en proyectos de infraestructura y aspectos de su gobernanza, considerando la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y en los temas sociales y medioambientales.

Presenta además los modelos de desarrollo de infraestructura dominantes, así como los principales proyectos de integración en curso (transporte, telecomunicaciones y energía). Se realiza un análisis crítico del sector energético, en particular de la producción eléctrica de los megaproyectos hidroeléctricos (como una falsa solución actual para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero), así como de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) que actualmente se llevan adelante en Brasil.

Finalmente, el documento analizan los procesos de autorizaciones medioambientales y el papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Medioambiental (BNDES) de Brasil en el financiamiento de proyectos de infraestructura en América del Sur. Se proponen algunos principios de buena gobernanza, necesarios para alcanzar una integración de América del Sur consistente con la sostenibilidad medioambiental y la justicia social.

Los modelos de desarrollo de infraestructura dominantes

Todos los proyectos de infraestructura en América del Sur son coordinados en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Se trata de un esfuerzo conjunto lanzado en 2000 por los gobiernos de América del Sur para la construcción de una nueva red de infraestructura para el continente, que incluya rutas, hidrovías, puertos e interconexiones en energía y comunicaciones. Varios de los proyectos buscan brindar salidas terrestres y fluviales a los puertos oceánicos, con la meta de crear incentivos para aumentar las exportaciones de *commodities*, tales como madera, minerales, soja y otros granos.

Sin embargo, sobre todo en la región de la Amazonía, los proyectos están contribuyendo al avance de la frontera agropecuaria, con el consecuente aumento de la deforestación, lo que ocasiona graves problemas al equilibrio del frágil ecosistema. Los establecimientos ganaderos destruyen la selva tropical y las empresas agrícolas acupan grandes extensiones de tierra para el cultivo de soja, aceite de palma y caña de azúcar para la producción de biocombustible. Los incendios descontrolados causan la pérdida de madera, ponen en riesgo la salud humana por la inhalación de humo y contribuyen con el aumento de las emisiones de

dióxido de carbono. Asimismo, la explotación de campos petroleros y de gas y la áreas mineras ponen en peligro los sistemas acuáticos y la biodiversidad.

Además, las plantas hidroeléctricas en construcción no protegen ni preservan las formas de vida y las culturas de las comunidades tradicionales. Un capítulo específico de la Constitución brasileña describe los derechos de los pueblos

> ***"en la región de la Amazonía, los proyectos están contribuyendo al avance de la frontera agropecuaria, con el consecuente aumento de la deforestación"***

originarios y prohíbe que se los saque de sus tierras sin la consulta y la aprobación previas del Congreso Nacional. Esos derechos se encuentran también consagrados en la Convención N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que Brasil firmó. La Convención exije, específicamente, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos originarios y tribales antes de que se tome alguna decisión que pueda afectar sus bienes o derechos. Sin embargo, estas protecciones no son suficientes para evitar las actuales controversias acerca de los impactos de las autorizaciones y los procesos de implementación para rutas y proyectos hidroeléctricos.

No se ha realizado ningún intento de evaluación de los impactos acumulados de este gigantesco plan. Como resultado de la IIRSA, la tala ilegal a lo largo de las nuevas rutas e hidrovías impactará también sobre extensas áreas de la Amazonía y afectará pueblos originarios y otras comunidades tradicionales. Las comunidades amenazadas aún no han sido informadas acerca de los proyectos planeados, ni se les ha preguntado qué piensan al respecto.

En términos medioambientales, la apropiación privada de recursos naturales a gran escala representa un enorme distanciamiento de los ecosistemas de los que dependen vidas. La forma en que se están llevando adelante esas apropiaciones es injusta y, por consiguiente, los impactos se distribuyen en la sociedad de forma desigual. Cuando se consideran las relaciones intrarregionales o interregionales, los mayores impactos recaen siempre sobre las áreas más pobres.

Esas inversiones crean una presión inmensa sobre la biomasa amazónica, tanto en el Cerrado brasileño (en la región centro occidental del país) como en el Pantanal (una región de bañados que está más al oeste), tal cual han informado los medios. La deforestación de la Amazonía debido a la ganadería y al cultivo de soja, además de su efecto directo sobre el calentamiento global, está cambiando el régimen de lluvias en el país e incluso fuera de fronteras. Tales cambios amenazan la producción de alimentos en el sur del país, donde el régimen de lluvia depende de la evapotranspiración y de la producción de grandes volúmenes de agua y nubes en la región amazónica – un fenómeno que necesita de la densa vegetación para conservar los recursos de agua. El aumento en la intensidad y el retraso de las lluvias a lo largo del Cono Sur de América del Sur afecta la producción de granos de la región.

La apropiación de cursos de agua, ya sea para generadores eléctricos y cultivos de alto consumo de agua (caña de azúcar y eucaliptos, por ejemplo) o para uso industrial contaminante (como es el caso de la vinaza de caña de azúcar y el uso indiscriminado de pesticidas en la agricultura), agravan los temas de acceso al agua así como de sanidad y de salud pública. La reducción de la biodiversidad, ya sea por

> ***"Las comunidades amenazadas aún no han sido informadas acerca de los proyectos planea dos, ni se les ha preguntado qué piensan al respecto"***

el monocultivo de pinos o de eucaliptos, o por la estandarización genética de aves, cerdos y vacunos, ha generado desequilibrios en los ecosistemas y provocando epidemias.

Proyectos específicos propuestos

Los gobiernos de América del Sur están implementando actualmente 31 proyectos prioritarios, con un costo total de USD 13.650 millones. En total, se han identificado 531 proyectos como parte de la IIRSA, con un presupuesto total de USD 116.120 millones. La iniciativa recibe apoyo técnico y financiero de la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, Fonplata, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el BNDES, entre otras

instituciones. El conjunto de proyectos prioritarios está repartido geográficamente en 10 ejes. En su mayoría son rutas de conexión, aunque hay algunos proyectos ferroviarios y de energía (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Proyectos prioritarios por eje geográfico

Eje	Países	Proyectos
Eje del Amazonas	Brasil, Colombia, Ecuador y Perú	1. Acceso a la Hidrovía del Putumayo 2. Acceso a la Hidrovía del Napo 3. Acceso a la Hidrovía del Huallaga - Marañón 4. Acceso a la Hidrovía del Ucayali 5. Conexión entre la cuenca amazónica y el nordeste septentrional de Brasil 6. Red de hidrovías amazónicas 7. Acceso a la Hidrovía del Morona - Marañón - Amazonas 8. Conexión ferroviaria Porto Velho - Nordeste meridional de Brasil
Eje Andino	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela	1. Conexión Venezuela (Eje Norte Llanero) - Colombia (Zona Norte) 2. Conexión Venezuela (Caracas) - Colombia (Bogotá) - Ecuador (Quito) 3. Conexión Venezuela (Eje Orinoco Apure) - Colombia (Bogotá) III (Corredor de baja altura) 4. Conexión Pacífico - Bogotá - Meta - Orinoco - Atlántico 5. Conexión Colombia (Puerto Tumaco) - Ecuador (Puerto Esmeraldas - Guayaquil) - Perú (Ica) 6. Conexión Colombia - Ecuador II (Bogotá - Mocoa - Tena - Zamora - Palanda - Loja) 7. Conexión Perú - Ecuador II (Quito - Puente de integración - Tingo María) 8. Conexión Perú - Bolivia (Huancayo - Ayacucho - Tarija - Bermejo) 9. Sistemas de integración energética 10. Sistemas de comunicaciones y conectividad
Eje Andino del Sur	Argentina y Chile	
Eje de Capricornio	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay	1. Antofagasta - Paso de Jama - Jujuy - Resistencia - Formosa - Asunción 2. Salto - Villazón - Yacuiba - Mariscal Estigarribia 3. Asunción-Paranaguá 4. Presidente Franco - Puerto Iguazú - Pilar - Resistencia 5. Capricornio Sur (línea de transmisión de 500kV / Represa Itaipú - Asunción - Yacyretá)
Eje del Escudo Guyanés	Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela	1. Interconexión Venezuela - Brasil 2. Interconexión Brasil - Guyana 3. Interconexión Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname (Paramaribo) 4. Interconexión Guyana - Suriname - Guayana Francesa - Brasil
Eje de la Hidrovía Paraguay - Paraná	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay	1. Río Paraguay, Asunción - Corumbá 2. Río Tieté - Río Paraná (Itaipú) 3. Río Paraguay - Río Paraná, Asunción - Delta del Paraná 4. Río Paraná (Itaipú - Confluencia) 5. Río Uruguay
Eje del Sur	Argentina, Chile	1. Concepción - Bahía Blanca - Puerto San Antonio Este 2. Circuito turístico binacional de la zona de los lagos
Eje Interoceánico Central	Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú	1. Conexión Chile - Bolivia - Paraguay - Brasil 2. Optimización del Corredor Corumbá - San Pablo - Santos - Río de Janeiro 3. Conexión Santa Cruz - Puerto Suárez - Corumbá 4. Conexión Santa Cruz - Cuiabá 5. Conexiones Ilo/Matarani - Desaguadero - La Paz + Arica - La Paz + Iquique - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz.1. Concepción - Bahía Blanca - Puerto San Antonio Este
Eje Mercosur - Chile	Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay	1. Belo Horizonte - Frontera Argentina / Brasil - Buenos Aires 2. Porto Alegre - Límite Argentina / Uruguay - Buenos Aires 3. Valparaíso - Buenos Aires 4. Coquimbo - Región Centroargentina - Paysandú 5. Grupo Energético 6. Pehuenche
Eje Perú - Brasil - Bolivia	Bolivia, Brasil, y Perú	1. Corredor Porto Velho - Río Branco - Assis - Puerto Maldonado - Cusco / Juliaca - Puertos del Pacífico 2. Corredor Río Branco - Cobija - Riberalta - Yucumo - La Paz 3. Corredor fluvial Madeira -Madre de Dios - Beni

Las alternativas posibles

Existen alternativas a este modelo que se discuten en muchos ámbitos, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales e instituciones académicas. El nuevo modelo debe basarse en las necesidades de las personas, las comunidades, los pueblos y los territorios. El desarrollo no debe imponerse, debe ser dirigido por las personas y las comunidades, de acuerdo al principio de la solidaridad, en el entendido de que ninguna entidad debe delinear el futuro sin consultar a todas las partes afectadas. Debe existir un intercambio equitativo. El proceso de desarrollo debe considerar todos los costos – sociales, medioambientales y financieros – actuales y futuros. Es esencial distribuir el acceso a la tierra y a la riqueza de los recursos naturales producidos y considerar que el acceso a un medioambiente sano es un derecho humano universal. Debe usarse este tipo de enfoque para superar las desigualdades de género, de raza, étnicas e intergeneracionales. En otras palabras, debe haber una transición del actual modelo de producción y consumo capitalista a un nuevo sistema sostenible respecto al medioambiente y socialmente justo.

Energía hidroeléctrica y reducción de gases de efecto invernadero

Por tratarse de un recurso renovable, históricamente se ha tratado a la hidroeléctrica como una fuente limpia de energía. Sin embargo, la investigación científica lanzada durante las últimas décadas ha logrado hallazgos que introducen una dimensión nueva a la discusión. En este contexto, es importante explorar los impactos de las plantas de energía hidroeléctricas desde el punto de vista de la sostenibilidad.

De acuerdo a la Agencia Internacional de la Energía, en 2010 la producción hidroeléctrica mundial representaba alrededor de 16% (3.430gW) del total de la producción eléctrica mundial, con 19,7% de la electricidad proveniente de fuentes renovables. En aquel año se agregó un estimado de 30gW de capacidad. Asia (con China como líder) y América Latina (con el liderazgo de Brasil) son las regiones más activas para el nuevo desarrollo hidroeléctrico. China, Brasil, Rusia, Canadá y Estados Unidos son los países que tienen las plantas hidroeléctricas más grandes del mundo. Esta concentración se podría explicar por el enorme tamaño de estos países y por la existencia de grandes cuencas hidrográficas.

Brasil tiene 26 plantas hidroeléctricas planificadas o en construcción en el Amazonas para los próximos 10 años. En Perú se han previsto seis plantas hidroeléctricas a ser puestas en marcha en 2015, como parte de un acuerdo energético entre Perú y Brasil. Bolivia ya tiene previstas plantas hidroeléctricas en la cuenca del río Madeira. En Ecuador hay dos plantas hidroeléctricas en la ladera este de los Andes, en la región amazónica, y hay otras previstas en Colombia, Guyana, Suriname y Venezuela.

> ***"debe haber una transición del actual modelo de producción y consumo capitalista a un nuevo sistema sostenible respecto al medioambiente y socialmente justo"***

Uno de los impactos medioambientales de las represas hidroeléctricas es inundación de la biomasa forestal. Antes de la inundación del área, es importante cortar la selva, para que el embalse pueda ser utilizado con otros fines, se conserve la calidad del agua y se evite la proliferación de insectos. Estas dinámicas afectan la salud pública y los patrones de migración humana. Históricamente, ha habido pocos casos de limpieza de la selva antes de la inundación.

Las represas hidroeléctricas producen cantidades significativas de metano. De acuerdo al investigador Philippe M. Fearnside[1], en algunos casos, estas cantidades pueden ser mayores que las que producen las plantas de energía alimentadas con combustibles fósiles (de acuerdo al equivalente en carbono). El carbono se libera cuando el embalse se inunda por primera vez. Luego de la primera descomposición, la materia orgánica depositada en el fondo se descompone en condiciones de anoxia, lo que determina la acumulación de metano disuelto. Este es liberado a la atmósfera, principalmente por degasificación cuando el agua fluye a través de las turbinas. Los cambios estacionales del nivel de los embalses crea un suministro continuo de materia orgánica, lo que causa la emisión de un flujo

1. Fearnside, P., "Hydroelectric dams in the Brazilian Amazon as sources of 'greenhouse' gases", *Environmental Conservation*, 22(1): 7-19, 1995. Disponible en: <philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/1995/HYDRO-GH-EC.htm. Access in: 11.04.2013>.

regular de metano, en especial en el caso de los embalses tropicales.

La contribución exacta de los embalses hidroeléctricos a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) aún es materia de discusión. Existe controversia, incluso dentro del mundo científico, tal como lo demuestra el debate que ha durado más de 10 años sobre las metodologías y los resultados de las emisiones de GEI estimadas para los embalses tropicales en Brasil[2]. El principal punto de discordia es la contabilización de los gases, principalmente metano, emitidos por los vertederos y turbinas de las plantas hidroeléctricas. Según se ha informado, el metano, concentrado a una profundidad de unos 30 metros, se mueve rápidamente hacia menores presiones y temperaturas más altas y se vuelve volátil cuando entra en contacto con la atmósfera[3]. Aunque la media de emisiones de GEI de la energía hidroeléctrica es vista bajo una luz positiva, el límite superior de las emisiones puede alcanzar valores que rondan el límite inferior de las emisiones de gas de la tecnología. De hecho, el rango de las emisiones de GEI de la energía hidroeléctrica es grande, ya que varía desde las pequeñas centrales de agua fluyente a las grandes represas.

Proyectos de APP en Brasil

Las APP son uno de los principales instrumentos utilizados por el gobierno de Brasil para invertir en infraestructura. A través de una APP, el gobierno federal o los gobiernos estaduales y municipales pueden seleccionar y contratar a empresas privadas, responsables de brindar servicios de interés público durante un periodo determinado (a veces, durante décadas).

La participación privada en infraestructura no es un concepto nuevo. De acuerdo al doctor Leonardo Grilo[4], las subcontrataciones y las concesiones se han llevado a cabo desde hace siglos en mucho países y las empresas privadas han tenido un papel importante en el desarrollo de infraestructura física. En las últimas décadas, sin embargo, la participación privada ha cambiado profundamente la manera en que se brindan los servicios en el mundo. La tendencia más reciente en este contexto es la asociación del gobierno con el sector privado en áreas de provisión y control de los servicios públicos tradicionales.

> ***"En Perú se han previsto seis plantas hidroeléctricas a ser puestas en marcha en 2015"***

Bajo este nuevo enfoque los gobiernos pueden brindar diferentes tipos de apoyo para crear proyectos atractivos para los inversores privados. Como resultado, estas estrategias exigen un alto nivel de responsabilidad pública y los gobiernos deben aplicar técnicas, tales como análisis económicos, análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad, análisis costo-calidad y análisis multi-criterio. Al fin de cuentas, el gobierno debe demostrar que un contrato de APP ofrece calidad a un costo razonable, en particular cuando se utilizan recursos públicos.

Los marcos de evaluación costo-calidad se han usado en diferentes países para saber si la APP es la opción más eficiente y efectiva que tiene el gobierno para brindar los servicios asociados. Además, estos marcos de evaluación son esenciales para el rendimiento de cuentas y la legitimidad de la nueva política.

Los primeros marcos de evaluación costo-calidad fueron muy criticados debido a deficiencias tales como la subjetividad en el análisis del riesgo, la selección tendenciosa de la opción de financiamiento privado y la manipulación de los resultados para producir la respuesta deseada. Recientemente, estos marcos han sido reformados para abordar las

2. Fearnside, P., "Climate change and the Amazon: Tropical dams emit green house gases", *Harvard Review of Latin America*, 12(2): 30-31, 2013. Disponible en: <www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter02013/climate-change-and-amazon>. Fearnside, P. y Pueyo, S., "Underestimating greenhouse-gas emission from tropical dams". *Nature Climate Change*, 2(6): 382-384, 2012. Disponible en: <www.nature.com/nclimate/journal/v2/n6full/nclimate1540.html>. Rosa, L. *et al.*, "Greenhouse gases emissions by hydroelectric reservoirs in tropical regions". *Climate Change*, 66(1-2): 9-21, 2004.

3. Fearnside, P., "Greenhouse gas emissions from hydroelectric dams: Controversies provide a springboard for rethinking a supposedly 'clea' energy source", *Climatic Change*, 66(1-2): 1-8, 2004. Disponible en: <philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/2004/HYDROELECTRIC%20DAMS-springboard%20commen-cc%20w%20figs.htm>. Kemenes, A. *et al.*, "Methane release below a tropical hydroelectric dam", *Geophysical Research Letters*, v. 34, L12809, 2007. Disponible en: <onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1029/2007GL029479/full>.

4. Grilo, L., "Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de Parceria Público-Privada", Tesis de doctorado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2008. São Paulo, 400 p. Disponible en: <www.pppbrasil.com.br/portal/content/livro-sobre-an%C3%A1lise-do-m%C3%A9 rito-em-projetos-de-ppp-value-money>.

deficiencias de los antiguos enfoques y para incorporar la evolución actual de la regulación y elaboración de políticas relativas a las APP.

En 2004 se promulgó la ley sobre APP de Brasil (Ley N° 11.079). En 2006 el gobierno de Brasil creó el Programa Nacional de Desarrollo de APP, a través de un programa de cooperación internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo era:

- ampliar la oferta de servicios públicos e infraestructura a través de la participación del sector privado, mejorando la calidad y la eficiencia del uso de los recursos públicos disponibles;
- institucionalizar la metodología de las APP como un nuevo modelo de contratación que promueva la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos e infraestructura.

Sin embargo, el hecho es que las inversiones en infraestructura en Brasil, que se mantienen en 2% del PIB, son insuficientes. Si se consideran las APP contratadas por los estados en Brasil, solo se firmaron 18 contratos entre 2005 y 2012. En 2013, sin embargo, los gobiernos estaduales firmaron 12 contratos y se completaron los procesos de consulta pública para otras 15 (a partir de noviembre de 2013), lo que revela que las APP han comenzado a consolidarse.

Los gobiernos interesados en la implementación de proyectos de infraestructura deben competir por los recursos disponibles y considerar compensaciones con otras demandas. Las decisiones acerca de la escala y el avance del proyecto son invariablemente políticas. El análisis costo-beneficio puede establecer la ventaja económica de un proyecto, pero no consignar las relativas ventajas políticas de un proyecto sobre otro. Un puente o una ruta pueden estar económicamente justificados, pero la decisión de construirlos este año o el siguiente, o de lanzar un proyecto diferente, se toma mediante negociaciones políticas. Por eso, un proyecto con financiamiento público tiende a desarrollarse sobre un periodo más largo que uno con financiamiento privado, incluso cuando las dificultades técnicas y de gestión sean similares[5].

Existen 5 etapas para el diseño de APP en Brasil:

1. Estudio de viabilidad. Puede ser realizado por una empresa privada, el gobierno o un consultor contratado. Esta fase incluye la preparación del modelo de negocios, el diseño financiero y el análisis legal.
2. Procedimiento de manifestación de interés. El gobierno prueba el interés del sector privado en el proyecto.
3. Modelado. El gobierno define y evalúa el interés público del proyecto y analiza los estudios de viabilidad.
4. Consulta pública. Se evalúa el modelo propuesto por parte de las empresas interesadas, las comunidades afectadas y demás interesados.
5. Licitación del proyecto. Hay muchos modelos de licitación, pero las audiencias públicas en la Bolsa de Valores de San Pablo están ganando terreno.

En algunos casos, puede haber una mayor transparencia en el proceso de contratación de APP o el uso de los proyectos de concesiones como motores de la innovación tecnológica y de gestión. En términos de innovación, es importante señalar que los primeros proyectos de concesión en Brasil, hace más de 160 años, introdujeron nuevas tecnologías relacionadas con el transporte y la logística de ferrocarriles y puertos. Esto posibilitó reducciones significativas en los costos de transporte (que se reflejaron en precios más bajos de consumo personal e industrial), así como la creación de nuevos medios de movilización para las personas y los proveedores de servicios de almacenamiento y comercialización.

En 1850, la primera APP para el alumbrado público permitió la utilización de las nuevas tecnologías de iluminación, que dieron origen a nuevas actividades industriales y de prestación de servicios de exportador primario por excelencia para la economía. A pesar de estos avances, es importante enfatizar que la experiencia de las APP en Brasil generó una dependencia de las exportaciones de *commodities* y que la transparencia en los procesos de APP son un deseo, no una realidad.

5. Poshman, L., "Private means to public ends: the future of public-private partnerships". Toronto: C.D. Howe Institute, n. 183, 33 p., 2003. Disponible en: <www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf>.

El proceso de autorización medioambiental

La autorización medioambiental se establece utilizando los estudios de viabilidad como términos de referencia. En Brasil han funcionado las instituciones democráticas, así como la libertad de prensa, durante las últimas tres décadas. Los derechos constitucionales de los pueblos ancestrales están expresados en un capítulo específico de la Constitución, que prohíbe el traslado de pueblos ancestrales sin una consulta previa y exige la aprobación del Congreso Nacional.

Brasil ha firmado la Convención N° 169 de la OIT, que garantiza los derechos de los pueblos ancestrales y tribales a ser consultados y a otorgar el consentimiento informado antes de que se tome cualquier decisión que pueda afectar sus bienes o derechos. Pero esas protecciones no son suficientes para evitar las actuales controversias que rodean a las autorizaciones y la implementación de los proyectos de infraestructura.

Los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) están definidos en el artículo 90 de la Ley N° 6938/81, como uno de los instrumentos de la ley de Política Nacional Medioambiental. La resolución 001 del Consejo Nacional del Medioambiente (Conama), del 23 de enero de 1986, y las muchas resoluciones siguientes relacionadas a las disciplinas de la EIA, demuestran que Brasil cuenta con un cuerpo de legislación medioambiental ejemplar que regula el diseño de proyectos de infraestructura.

De acuerdo a la legislación medioambiental brasileña, existen tres pasos para la autorización medioambiental de los trabajos. Esto son la Autorización Previa (AP), la Autorización de Instalación (AI) y la Autorización de Operación (AO). En particular para las empresas hidroeléctricas, el Artículo 4 de la Resolución N° 6 del Conama, del 16 de septiembre de 1987, establece que "en los casos de las empresas hidroeléctricas, en relación con las peculiaridades de cada caso, se exigirá la Autorización Previa al comienzo del estudio de viabilidad de la planta de energía, la Autorización de Instalación deberá obtenerse antes de la licitación para la construcción de la planta y la Autorización de Operación deberá obtenerse antes de la finalización de la represa".

Pese a lo que establece la legislación medioambiental, las empresas hidroeléctricas han estado llevando adelante licitaciones luego de obtener la AP, no luego de obtener la AI. En otras palabras, la autorización medioambiental previa no se ajusta a la legislación y la incumple también de muchas otras formas. Esto pese al hecho de que la legislación fue aclamada por el gobierno de Lula da Silva en 2004, debido al potencial de los proyectos hidroeléctricos de contribución con el "progreso" del país. Los términos y procesos para cada paso de las autorizaciones medioambientales de las obras están claramente establecidos en el Artículo 14 de la resolución N° 237 del Conama, del 19 de diciembre de 1997. La resolución describe también los términos que las empresas deben respetar cuando la agencia medioambiental pide aclaraciones o material complementario relativo a la EIA (Artículo 15).

Sin embargo, se considera a la autorización medioambiental como un obstáculo para la implementación de proyectos de infraestructura en el país, con una burocracia excesiva que retrasa la agenda de trabajo inicial. Es un hecho que muchas empresas no obtienen la autorización medioambiental a tiempo porque no logran cumplir con los plazos del empresario o el operador. Además, se suspende una cantidad significativa de trabajos, no porque no se obtengan las autorizaciones medioambientales sino por falta de financiamiento. Es por eso que, a menudo, los documentos del gobierno culpan a las "dificultades medioambientales" por las demoras excesivas en los comienzos de las obras, lo que contribuye a la demonización del proceso de autorización medioambiental.

"Tanto el gobierno como los medios proclaman que cada proyecto de infraestructura es de 'interés nacional' y fundamental para garantizar el desarrollo nacional"

Tanto el gobierno como los medios proclaman que cada proyecto de infraestructura es de "interés nacional" y fundamental para garantizar el desarrollo nacional. Como resultado, se mira cualquier movimiento de resistencia con

extremo recelo. En especial en el caso del aumento de la producción eléctrica se invoca el fantasma del "apagón" para justificar a las empresas, a quienes se presenta como las que cubrirán las "necesidades del pueblo brasileño". Los proyectos que integran el Programa para la Aceleración del Crecimiento – publicitado como necesario para servir al "interés nacional" – no pueden ser cuestionados por grupos minoritarios. Además, a la criminalización de los movimientos sociales y la reducción de los espacios de resistencia, se suma una sucesión de intentos para cambiar los procesos de autorización medioambiental para las empresas hidroeléctricas.

Otro problema está relacionado con las barreras que enfrenta el Ministerio Público Federal, que intenta defender a las personas afectadas por los proyectos de infraestructura y los objetivos de preservación medioambiental. El Ministerio se siente coartado por la obstrucción de sus acciones públicas, las que solicitan la suspensión de obras o insisten en que se cumpla con las condiciones acordadas. Estas acciones se presentan también para garantizar el cumplimiento de la Ley N° 8.437 del 30 de junio de 1992, que regula la concesión de, entre otras, las Medidas Cautelares contra las acciones de la autoridades nacionales. Invocando esta ley, el juez que preside la corte puede alegar que la suspensión de alguna obra puede ocasionar "un daño grave a la economía pública", por ejemplo, por la pérdida de puestos de trabajo o de ingresos de los inversores debido a la interrupción. En virtud de esta ley y de la forma en que beneficia a los empresarios, se descartan las medidas de los actores, a menudo en menos de 48 horas, sin considerar los méritos del caso presentado por los fiscales. Se trata de una estrategia para desmantelar el proceso de autorización medioambiental, un instrumento vital para la gestión medioambiental. Esta estrategia facilita la implementación de los principales proyectos de infraestructura del país, en especial aquellos relacionados con el sector eléctrico, tales como la construcción de represas y de líneas de transmisión.

> ***"La consulta pública es un ejercicio de dramatización de la Empresa de Investigación Energética"***

Los planes de energía del país, presentadas cada año a través del Plan Decenal de Extensión de Energía, contienen una serie de obras que no están sujetas a escrutinio como parte de un debate público más amplio. La consulta pública es un ejercicio de dramatización de la Empresa de Investigación Energética, que publica una "versión preliminar" del Plan y abre un periodo de comentarios que es, normalmente, extremadamente corto. Durante este tiempo pueden subirse demostraciones y mensajes a un sitio web. Las sugerencias y propuestas enviadas por el público no se publican. De esta forma, la versión final del Plan queda disponible con la firma del Ministerio de Minas y Energía, como resultado de la llamada consulta pública "democrática".

Mientras esta ley prevalezca poco o nada se puede esperar de los esfuerzos de los fiscales nacionales o los jueces que abogan en favor de los pueblos y el medioambiente nacionales. Como consecuencia, en el caso de obras planificadas para la región amazónica y con respecto a la fragilidad de su ecosistema, cada proyecto contribuirá a la desaparición irreversible de las poblaciones tradicionales de esa región, incluyendo a las poblaciones indígenas.

El papel del BNDES

El BNDES, creado en 1952, ha sufrido transformaciones a través de las diferentes administraciones y dinámicas de la economía brasileña y mundial. Desde la consolidación del modelo de sustitución de importaciones hasta los procesos de privatización en Brasil, el BNDES financió operaciones extranjeras y nacionales – de forma parcial o completa – para facilitar la compra de empresas estatales brasileñas por parte de empresas privadas nacionales y extranjeras.

La importancia del Banco en términos de recursos es creciente, no solo para la economía brasileña: desde 2005 el volumen de créditos otorgados por el BNDES creció 391%, hasta superar el volumen de préstamos del Banco Mundial. Los fondos del BNDES son públicos – a saber, del tesoro nacional, los impuestos y las contribuciones públicas, tales como el Fondo de Amparo al Trabajador. Sin embargo, el Banco también obtiene fondos de los mercados internacionales de capital y de la banca extranjera, así como de agencias de desarrollo de otros países y de bancos multilaterales de desarrollo, tales como el mismo Banco Mundial.

Hoy en día el BNDES es un instrumento de la política exterior brasileña que tiene una significativa influencia política y financiera en el exterior a través de iniciativas destinadas a la "integración regional". En lugar de impulsar la complementación entre los países de América Latina y el Caribe, de hecho, las iniciativas del BNDES apuntan a asegurar la fuerte presencia de Brasil en los mercados internacionales, al tiempo que financia la exportación de bienes y servicios brasileños para abastecer la demanda del mercado. En 2012 el BNDES financió operaciones para 15 países (tanto en América Latina y el Caribe como en África y Asia) por un total de USD 2.170 millones. El financiamiento de otros gobiernos por parte del Banco, tanto en América Latina como fuera de la región, está determinado exclusivamente por la rentabilidad de las empresaas privadas prestatarias, sin que se consideren los impactos socio-medioambientales y culturales de los proyectos.

A inicios de la década de 1990 una nueva línea reorientó la misión del Banco para promover la "integración competitiva dentro del proceso de globalización", siguiendo el proyecto neoliberal en el ámbito regional. El BNDES asumió el papel principal en la privatización de los servicios públicos en Brasil. Además de ser la entidad responsable de dar apoyo administrativo y técnico al Plan Nacional de Privatización, el BNDES participó en la venta de una parte significativa de los activos públicos a inversores extranjeros y a empresas privadas nacionales, ofreciendo tipos de interés a largo plazo mucho más bajos que los del mercado. Entre 1995 y 2000, 48%

> ***"De los 31 proyectos prioritarios hasta 2010, ocho están en ejecución y todos tienen a Brasil como contraparte"***

de los ingresos derivados de la venta de empresas de distribución de energía eléctrica fue generado por fondo públicos, ya sea en forma de préstamos del BNDES (34%) o mediante la participación de fondos públicos de pensiones (14%), tales como el Fondo de Previsión de los empleados del Banco de Brasil.

El BNDES estuvo actuando de forma cada vez más agresiva en la compra de empresas de servicios públicos (energía, agua y saneamiento), en particular en América del Sur y África, reproduciendo el modelo de especialización productiva y expropiando poblaciones y territorios en esas regiones. El apalancamiento bancario en esos sectores convierte a las empresas nacionales en multinacionales mediante la masiva transferencia de recursos públicos, sin transparencia ni un debate adecuado de la sociedad brasileña.

Más tarde, a fines de la década de 1990, el Banco se encargó del diseño de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo. Esto llevó a la construcción de infraestructura regional y

> ***"las iniciativas del BNDES apuntan a asegurar la fuerte presencia de Brasil en los mercados internacionales"***

a la creación de IIRSA, en 2000. La perspectiva de integración regional adoptada de ahí en más sigue el enfoque de "regionalismo abierto" por el que aboga el Banco Mundial, tendiente a la liberalización del mercado y las inversiones para profundizar el modelo de ingreso competitivo.

Los ejes y proyectos de IIRSA apuntan a mejorar la competitividad externa de la región y, por regla general, no a promover la interdependencia entre los países de América del Sur, tal como se muestra en el primer capítulo de este documento. De los 31 proyectos prioritarios hasta 2010, ocho están en ejecución y todos tienen a Brasil como contraparte, lo que también pone de manifiesto el papel de liderazgo del país en la implementación de infraestructura regional para las exportaciones.

Las inversiones del Banco en la región también han excedido a las del BID. Son intentos de habilitar la creación de corredores de exportación, por un lado, y de extender la base territorial del país para la explotación de los recursos naturales, por el otro. Con este fin, continúan las inversiones de empresas brasileñas en países vecinos, a menudo en sociedad con empresas locales, para explotar los recursos naturales y humanos. En junio de 2010, por ejemplo, el gobierno de Lula da Silva firmó un acuerdo con el gobierno de Perú para la construcción de seis represas hidroeléctricas en la región de Inambari, en la Amazonía peruana, para lo cual las empresas brasileñas fueron financiadas con fondos del BNDES. Una parte significativa de la energía se transferirá a

Brasil mediante líneas de transmisión que conectarán las represas en Perú con las plantas eléctricas de Jirau y San Antonio, en el río Madeira. Se trata de un ejemplo de integración regional pero el acuerdo, en realidad, implica la imposición de los intereses brasileños en países vecinos.

El gobierno de Lula da Silva apoyó la internacionalización de la economía brasileña como resultado de la privatización y liberalización de la década de 1990. La derogación del Artículo 171 de la Constitución brasileña en agosto de 1995, durante la presidencia de Fernando Enrique Cardoso, sigue vigente. El artículo establecía la distinción entre una empresa brasileña (constituida de acuerdo a la ley brasileña y con sede en el país) y una empresa brasileña con capital nacional (cuyo control efectivo y permanente pertenezca directa o indirectamente a individuos domiciliados y residentes en el país o a entidades legales públicas nacionales que controlen efectivamente la empresa, posean la mayor parte de las acciones con voto y controlen las decisiones sobre sus actividades) y establecía un tratamiento crediticio y fiscal diferente para la segunda. El BNDES financia a empresas extranjeras del mismo modo que lo hace a empresas brasileñas con capital y control nacional.

A través de su Política de Desarrollo Productivo, el gobierno de Brasil intenta aumentar la inversión en innovación y tecnología, lo que puede promover la exportación de productos y servicios con alto valor agregado, aunque en realidad invierte recursos principalmente en el sector de los *commodities*.

"las inversiones de las empresas brasileñas en el exterior están mediadas por los estados nacionales"

En lugar de buscar el equilibrio del efecto demanda, el gobierno fortalece efectivamente la oferta primaria cuando estimula la concentración e internacionalización de empresas brasileñas que producen *commodities* y productos de baja tecnología. Para ilustrar esta realidad basta mencionar que el volumen de recursos que el BNDES destinó a los sectores de ciencia y tecnología en 2009 fue solo de 5%.

Las economías de América Latina, África y Asia parecen estar dedicadas a un modelo productivo basado, principalmente, en la extracción de los recursos naturales. En este escenario, una expectativa verosímil para el papel del BNDES en Brasil sería dirigir su política de financiamiento a revertir el *status quo* a mediano y largo plazo. Sin embargo, lo que vemos es una profundización de la realidad actual sin signos de cambio. Entre 2003 y 2009 el financiamiento destinado a la manufactura, la agricultura y las industria extractivas se dirigió principalmente a las industrias con uso intensivo de recursos naturales (27% de los desembolsos), muy por encima de la industria con uso intensivo de mano de obra (2%), las industrias de escala intensiva – química, caucho y plásticos, metal y automotores (13%) y ciencia (11%)[6].

"una expectativa verosímil para el papel del BNDES en Brasil sería dirigir su política de financiamiento a revertir el* status quo *a mediano y largo plazo"

Con respecto a la información sobre los proyectos del BNDES fuera del país, simplemente no la hay. El Banco simplemente publica las cifras contratadas agregadas por país. Nuevamente, el Banco se defiende sobre la base de la confidencialidad comercial. Tal como se establece en el sitio web del Banco, "las operaciones directas de la División de Comercio Exterior se llevan a cabo especialmente a través de la financiación de entidades públicas extranjeras con el objetivo de viabilizar la exportación de bienes y servicios brasileños, con contratos internacionales sujetos a clausulas de confidencialidad y a la confidencialidad comercial". Como vemos, las inversiones de las empresas brasileñas en el exterior están mediadas por los estados nacionales, lo que profundiza su endeudamiento.

El Banco se ha convertido en el actor principal de la política exterior brasileña, ya que al día de hoy es uno de los principales financiadores de la integración de la infraestructura de América del Sur, la que está liderada, en la gran mayoría de los casos, por conglomerados de la ingeniería y la construcción con sede en Brasil. El foco del Banco en la integración de la infraestructura implica la coordinación con otras

6. "O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário", en *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010*, Rio de Janeiro, Ed. Garamond, 2010, p. 249-286. Disponible en: <www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento>.

agencias del gobierno, en especial con al Ministerio de Relaciones Exteriores. Los grandes conglomerados de la ingeniería y la construcción , así como algunos grandes proveedores manufactureros, son los principales beneficiarios de los créditos públicos otorgados a las obras.

La perspectiva de la sociedad civil

Brasil tiene una red extensa y fuerte de ONG y movimientos sociales que supervisan y combaten las violaciones legales de los proyectos de infraestructura propuestos por el gobierno de Brasil y por la empresas públicas y privadas. La Tabla 2 muestra las ONG y los movimientos sociales que participan activamente en la Plataforma BNDES.

Tabla 2. ONG y movimientos sociales integrantes de la Plataforma BANDES

Organización	Organización
Amigos de la Tierra – Amazonía brasileña	Frente Nacional de Saneamiento Ambiental (FNSA)
Asociación para el Impuesto a las Transacciones Financieras para la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC, por su sigla en portugués)	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE)
Central Única de Trabajadores (CUT)	Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)
Consejo Indigenista Misionario (CIMI)	Movimientos de los Afectados por las Represas (MAB, por su sigla en portugués)
Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB)	Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST)
Sistema de Cooperativas de Crédito Rural con Integración Solidaria (CRESOL)	Instituto Políticas Alternativas para el Cono Sur (PACS)
Centro de Investigación y Asesoramiento (ESPLAR)	Red Alerta contra el Desierto Verde
Federación de Organizaciones de Asistencia Social y Educativa (FASE)	Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales
Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales para el Medioambiente y el Desarrollo (FBOMS)	Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (REBRIP)
Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)	Red Brasileña de Justicia Ambiental (RBJA)
Foro Nacional de Seguridad Alimentaria	

Tabla 3. Otras organizaciones sociales e instituciones académicas que forman parte del proceso

Organización	Organización	Organización
Amigos de la Tierra – Amazonía brasileña	Greenpeace Brasil	Jubileo Sur Brasil.
Amazon Watch.	Instituto de Energía y Ambiente de la USP (IEE / USP).	Misereor.
Articulación Antinuclear Brasileña.	Instituto de Planeamiento Urbano y Regional de la UFRJ (IPPUR / UFRJ)	Movimiento Tapajós Vivo.
Comisión Pastoral de los Pescadores (CPP).	Instituto Madeira Vivo	Movimiento Xingu Vivo para Siempre.
Federación del POueblo Huni kui de Acre (FEPHAC).	Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía (INPA, por su sigla en portugués).	Pastorales Sociales / CNBB.
Foro Cambio Climático y Justicia Social.	Istituto Socio Ambiental (ISA).	SOS Clima Tierra.
Fundación Heinrich Böll Brasil.	International Rivers.	WWF Brasil.

En resumen, de acuerdo a la economista Fabrina Furtado[7], las metas clave de esta amplia coalición de ONG es garantizar que el BNDES promueva un modelo integración regional que persiga los siguientes objetivos:

- Promover el logro de espacios de autonomía y soberanía para que cada país pueda establecer sus propias políticas públicas.
- Promover los valores de igualdad, participación, pluralismo, complementariedad y solidaridad.
- Recuperar y construir otras formas de relacionamiento con la naturaleza, que no la considere como una obstáculo a superar, explotar y destruir.
- Trascender la lógica del endeudamiento, que subordina a los países llamados "deudores".
- Ir más allá del tipo de integración que facilita áreas para el libre movimientos de bienes.

Con este fin, el Banco debe:

- Crear mecanismos para la participación, la supervisión y el control social, por parte de las organizaciones sociales de los países afectados, para una discusión colectiva de las propuestas de financiamiento de la integración.
- Apoyar proyectos que fortalezcan la integración regional e intraregional, promoviendo el progreso científico y tecnológico, el intercambio cultural, la comunicación y la economía solidaria, entre otros aspectos.
- Conectar los proyectos físicos y energéticos a las necesidades locales y regionales, respetando el medioambiente y a las poblaciones locales.
- Apoyar la creación de nuevos instrumentos regionales de financiamiento que protejan la soberanía.
- Cumplir con todas las exigencias en los proyectos fuera del país.

7. "BNDES: Que Desenvolvimento é esse?", Brasilia (DF), Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, ulio de 2008, 32 p. Disponible en: <www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento>.

Hacia la buena gobernanza

Para definir el concepto de "buena gobernanza" es importante comprender que no se restringe al ámbito público de la administración, sino que se extiende a la forma en que se dirigen las empresas, tanto privadas como públicas. El término "gobernanza" sugiere un enfoque administrativo más amplio en el que los gerentes trabajan directamente con los intereses de la colectividad involucrada con un proyecto. Así, es posible partir de la premisa de que la gobernanza se refiere a una manera más democrática de administrar el proceso de desarrollo. La idea de gobernanza debe ser entendida como un proceso promovido por las políticas y las prácticas administrativas públicas que ejerce influencia sobre el gobiernos y sus tomadores de decisión. De esta manera, tenemos la idea central de gobernanza relacionada a los procesos colectivos de toma de decisión, que involucra a las normas y las instituciones relacionadas con las cuestiones públicas y a la forma en que estas se implementan a través de los canales formales e informales. Es por eso que debemos considerar la gobernanza pública como un conjunto de decisiones y acciones relacionadas con la administración de los bienes y servicios dentro de un territorio determinado, entendiendo que esas decisiones y acciones deben implementarse a través del diálogo entre las partes involucradas y afectadas. La gobernanza implica el establecimiento de un sistema de reglamentos, normas y conductas que reflejan los valores y las visiones generales de los individuos que están sujetos a cierto marco normativo.

Entonces, surgen al menos dos dificultades: ¿cuáles son las partes involucradas en el asunto? y ¿cuál es el foro adecuado para reunirlas? Primero que nada, se trata de definir la legitimidad de los interlocutores, así como la manera de discutir los problemas que los afectan para alcanzar una solución conjunta y duradera.

Por eso, la administración del sistema de gobernanza exige la atención de los conflictos de interés y el equilibrio entre ellos durante las negociaciones y los procesos de toma de decisión. Después de todo, la gobernanza se construye en un espacio de alianzas y cooperación, pero impregnada también de conflictos derivados del impacto de las asimetrías sociales y sus influencia en el medioambiente, así

como de la resisitencia, la organización y la participación de los muchos actores involucrados.

La efectiva o "buena" gobernanza se relaciona, entonces, con la transparencia, el acceso a la información, el imperio de la ley, la responsabilidad y la gestión de los actores públicos y privados. Requiere de la amplia participación de las partes involucradas, el acuerdo entre las partes y la toma de decisiones colectivas, sin ninguna influencia indebida de grupos financiera o políticamente más influyentes.

También es posible tomar en cuenta la idea del efecto del poder y los intereses sobre la justicia distributiva, porque el uso de una u otra medida puede conducir o no a un proceso de toma de decisiones democrático y equilibrado. Se entiende la "justicia distributiva" como aquella que distribuye derechos y deberes – es decir, cada persona debe recibir de acuerdo a sus necesidades y circunstancias. De esta manera, podemos aceptar que los criterios de participación y toma de decisiones deben definirse por una autoridad pública que, a su vez, debe cumplir con los intereses colectivos de forma equilibradas y generar la buena gobernanza efectiva.

Desde esa perspectiva, la gobernanza debe modelarse sobre la verdadera democracia moderna, como un régimen caracterizado por los objetivos o valores a los que aspira un grupo político en particular. La distinción entre un régimen democrático y uno no democrático reside en el grado de cumplimiento y respeto del derecho a la participación política de los ciudadanos y los grupos sociales. Estos deben tener el poder para influir en los proyectos que los afectan, así como el derecho de establecer la igualdad social y política.

De 1995 en adelante, la administración pública de Brasil a sufrido un proceso de reforma en el cual los sectores de infraestructura tienen nuevas estructuras institucionales; ahora, algunas empresas privadas son responsables de proveer servicios públicos que antes eran responsabilidad directa del Estado. La administración indirecta (el grupo de personas vinculado a la administración que se encarga de las actividades descentralizadas) ganaron poder durante las dos presidencias de Cardoso (1995 y 2002). Eventualmente, se estableció una administración que sigue esas ideas generales, pero conservó el patrimonialismo y el paternalismo de gran parte de la burocracia (aun cuando el presidente Cardoso lo niega).

Es evidente que los gobiernos de Lula da silva y de Dilma Rousseff (2011 al presente) han mantenido el modelo de gestión de la administración pública brasileña, incluyendo cierta continuidad con los principios de administración neoliberales. Ha habido algunos progresos en las áreas de planificación y gestión democrática, sin embargo, estos no promovieron la buena gobernanza de manera efectiva. Actualmente, la gestión de la infraestructura en Brasil no se basa en una toma de decisiones democrática ni en una participación efectiva, lo que produce beneficios solo para una parte de la población. El desequilibrio en la toma de decisiones socava el ideal de la gestión democrática o de la buena gobernanza.

De esta manera, el gobierno de Brasil lleva adelante sus programas y proyectos de infraestructura (por ejemplo, en los sectores de energía y agua) de forma autocrática, sin considerar los intereses de las poblaciones afectadas por las empresas. Las audiencia públicas relacionadas con los procesos de autorización medioambiental – cuando las hay – son meras formalidades en las que se presentan los proyectos como hechos consumados. Pensando específicamente en la administración pública brasileña y su intento de eficiencia, la buena gobernanza puede ser importante como forma de garantizar una gestión más democrática y eficiente[8].

8. El autor agradece a Nancy Alexander, directora del Programa de Gobernanza Económica de la Fundación Heinrich Böll, por sus comentarios y contribuciones.

Los impactos políticos, económicos y sociales del financiamiento privado

Las Asociaciones Público Privadas en América Central

Carlos Benavente Gómez

Resumen

Las estrategias puestas en práctica en América Central no han contribuido significativamente a reducir la pobreza y, actualmente, surgen las Asociaciones Público Privadas (APP) impulsadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para promover la inversión y el desarrollo. Los países miembros del G20 mantienen al sector privado y la promoción de las APP como un elemento central de sus políticas.

Al hacer la evaluación de los países centroamericanos sobre APP se revisó el marco regulatorio, el régimen institucional, la madurez operacional y el clima de inversión. Los países centroamericanos son los que muestran las más bajas calificaciones. De ellos, Nicaragua y República Dominicana se colocan en los últimos peldaños, mientras que Panamá, Costa Rica, El Salvador y Honduras están un poco mejor. En cuanto a clima de inversión, aunque todos los países cuentan con leyes específicas de incentivos fiscales favorables para la instalación de firmas extranjeras y oficinas especializadas para la promoción de inversiones, no se puede afirmar que se haya logrado un impacto entre los inversionistas. Lo que se observa actualmente en la región es un nuevo escenario de megaproyectos con un mismo fin – conectar el Atlántico con el Pacífico –, en el que siempre aparece China como apoderado de grandes concesiones o como posible inversor. Por su parte, el modelo de la Agencia para le Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por su sigla en inglés) para las APP, llamado Global Development Alliances, opera desde 2001 en Guatemala.

En la región centroamericana quedan pendientes retos y desafíos de diferente tipo ya que los avances no han sido satisfactorios. Las tendencias van desde desarrollar habilidades de los gobiernos para convencer a todas las partes interesadas, los riesgos de inestabilidad política, probar el concepto de las APP a través de la implementación de proyectos, desarrollar una visión de planificación a largo plazo y completar los marcos normativos y institucionales, ya que están fragmentados y son incompletos.

Todavía no hay una clara comprensión, que sirva de guía para los diversos organismos gubernamentales, de las cuestiones institucionales, financieras y de ejecución de proyectos APP en América Central. El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura constituye todo un desafío para la región centroamericana. A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la infraestructura económica, el mecanismo de APP en el sector de infraestructura social aún no se ha desarrollado.

En América Central es necesario compaginar las inversiones a las estrategias del desarrollo nacional, poner atención especial sobre los aspectos fiscales y mejorar la responsabilidad de proyectos con respecto a las comunidades afectadas. La pequeña y mediana empresa, como generadora de empleo, debe ser esencial para apoyar el desarrollo a nivel local y para supervisar cuidadosamente todo lo relacionado con el cumplimiento con las normas ambientales, humanas y sociales. Otro de los desafíos, en vista de todas las complicaciones en el contexto internacional y los diferentes retos surgidos por los intermediarios financieros, es asegurar la transparencia financiera.

Introducción

Este documento presenta las tendencias en los países centroamericanos con respecto a la puesta en práctica de APP para infraestructura. Se analiza la capacidad de países en America Central y el Caribe para crear APP en infraestructura sostenibles. Se pone el énfasis en la preparación y capacidad de los países, considerando los marcos reguladores e institucionales, la experiencia y el éxito del proyecto, el clima de inversiones y las instalaciones financieras.

América Central es una subregión de América Latina con sus propias peculiaridades. Cuando se quiere hablar de tendencias, es necesario tener en cuenta las vulnerabilidades estructurales (ambientales, sociales, económicas y políticas) de la región que han impactado negativamente sobre los esfuerzos de reducción de la pobreza. Los vórtices ciclónicos con una frecuencia promedio de dos años (el de mayor impacto fue el huracán Mitch en 1998) impactan directamente, o pasan a menos de 500 kilómetros de las costas de América Central, causando pérdidas de vidas humanas y cuantiosas pérdidas materiales en todos o en algunos de los países de la región. El actual modelo primario agroexportador hace que la volatilidad de los precios de las materias primas tengan efectos directos en las economías centroamericanas. Las guerras de baja intensidad de la década de 1970 y el impacto de las crisis internacionales (la más cercana entre 2008 y 2009) han creado problemas periódicos de deuda y empobrecimiento.

"El actual modelo primario agroexportador hace que la volatilidad de los precios de las materias primas tengan efectos directos en las economías centroamericanas"

Los intentos para reducir la pobreza

Se puede afirmar que las estrategias y programas puestos en práctica en la región no han contribuido significativamente en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Algunos de estos programas fueron, desde 1960 el Mercado Común Centroamericano con su propia arquitectura financiera y su modelo de sustitución de importaciones, la Propuesta Plan Puebla Panamá – ahora llamado Proyecto Mesoamérica – y la ejecución de las políticas de ajuste estructural. Actualmente, los Tratados de Libre Comercio, como el Tratado de Libre Comercio República Dominicana-América Central (DR-CAFTA, por su sigla en inglés) con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea, que se califican como generadores de desarrollo y reducción de la pobreza, no son sino derivados del Acuerdo Transpacífico y parecen ser una propuesta para revivir el Acuerdo Multilateral de Inversiones.

Por otro lado, los países miembros del Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA)[1] han elaborado y presentado la propuesta de una Nueva Arquitectura Financiera Regional que incluye el Banco del Alba, el Sistema Único de Compensación Regional y el Fondo de Reservas.

Actualmente se presenta la Asociación Público Privada en el esquema de prestación de servicios como una modalidad impulsadas durante la última década por el BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) – integrante del Grupo BID –, en los países de América Latina y el Caribe.

Estas APP necesitan muchos ajustes. Hay varias definiciones, pero tal como lo define el organismo internacional, las APP involucran contratos de prestación de servicios públicos de largo plazo entre una institución del sector público y una entidad del sector privado. El mismo BID reconoce que la utilización de las APP varía mucho entre países y a nivel nacional. La falta de conocimiento sobre los beneficios de llevar a cabo las APP, así como dificultades para sacar al mercado los proyectos de APP impiden su implementación. Estos desafíos son especialmente pronunciados a nivel subnacional. Se puede sobreendeudar al gobierno sin que esta deuda surja en los balances oficiales de deuda pública.

1. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) se presenta como una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe que pone el énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de la existencia como naciones soberanas y justas Los países que actualmente integran el ALBA-TCP son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Mancomunidad de Dominica, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela.

El papel del G20

Los países miembros del G20 mantienen al sector privado y la promoción de las APP como elemento fundamental para resolver los aspectos de las inversiones. Estas inversiones incluyen las procedentes de fuentes privadas en infraestructura energética para apoyar el crecimiento y el desarrollo mundial, que serán necesarias en los próximos años en el G20 y otras economías.

En la declaración de San Petersburgo "Global Economy and G20 Framework for Strong Sustainable and Balanced Growth"[2], los países miembros del G20 hacen hincapié en la atención particular a las formas de mejorar el diseño y las condiciones para los arreglos productivos de APP. Cuando hablan de crecimiento a través de empleos de calidad se comprometen a animar al sector privado, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) como uno de sus socios mas importantes, a impulsar el crecimiento inclusivo para la creación de empleo y la absorción de mano de obra. Reconocen además la importancia de la inversión de largo plazo para el crecimiento sostenido y la creación de empleo y la importancia de poner condiciones que puedan promover el financiamiento a largo plazo incluyendo la infraestructura y las Pymes. Para ello, piden a sus ministros de economía y gobernadores de los Banco Centrales que exploren formas de movilización y a la Banca Multilateral de Desarrollo que desarrolle nuevos enfoques para optimizar el uso de los recursos existentes, incluyendo el apalancamiento de capital privado y el fortalecimiento de su capacidad de préstamos.

> ***"La falta de conocimiento sobre los beneficios de llevar a cabo las APP, así como dificultades para sacar al mercado los proyectos de APP impiden su implementación"***

Al tiempo de reconocer la importancia de mejorar los procesos de transparencia en la priorización, planificación y financiamiento de proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, y hacer mejor uso de los fondos de preparación de proyectos, destacan la atención particular que se debe dar a la mejora del diseño y las condiciones de las APP. Deben conocerse los riesgos que enfrentan los sectores público y privado, por lo que se crea un Grupo de Trabajo Multidisciplinar para mejorar la Información Difundida. En cuanto a la promoción, se destaca el Manual sobre Asociación Público Privada publicados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y el lanzamiento de una plataforma compartida de conocimiento mundial público privado sobre las capacidades para el empleo y el desarrollo de planes nacionales de acción para el empleo en los países de bajo ingreso, como logros en el apoyo al crecimiento sostenible e inclusivo. También destacan que prestarán atención especial al combate a la corrupción especialmente en los sectores de alto riesgo y se comprometen a promover la integridad en las relaciones de compra-venta entre los sectores público y privado, incluyendo los compras públicas y la privatización de empresas estatales.

El nuevo escenario

Hay en la región un nuevo escenario de megaproyectos en el que China aparece como apoderado de grandes concesiones o como posible inversor. La empresa de capital chino Harbour Engineering Company está relacionada con un proyecto en Honduras de 10 líneas de ferrocarril interoceánico por USD 100.000 millones, mientras que el Sr. Wang Jing, propietario de la empresa Xin Wei, ha firmado un memorandum de entendimiento con el gobierno de Nicaragua para 10 proyectos relacionados con un canal interoceánico por USD 40.000 millones.

Por su parte, el modelo USAID ejecuta, en Nicaragua, un programa denominado Alianzas que intenta apalancar recursos del sector privado (con un mínimo de 50 alianzas) para mejorar la salud, la educación y la nutrición. Con esta iniciativa de la sociedad, USAID involucra la compañía de líderes nacionales y multinacionales para mostrar cómo operan los trabajos de desarrollo sostenibles.

Desgraciadamente, los recurrentes discursos de reducción de la pobreza, e incremento de la explotación, actuales nos recuerdan a los tiempos de la colonización y el cambio del

2. Véase el sitio web: <www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf>.

oro (léase, nuestros recursos naturales) por "cuentas" o "abalorios" (léase, DRCAFTA, ADA, APP), y nos muestran un alto grado de malinchismo[3] por parte de funcionarios y políticos.

Evaluación

En *Evaluando el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe* (Infrascope4), elaborado por The Economist Intelligence Unit, donde se analizan 19 países de América Latina y el Caribe, los países centroamericanos son los que muestran las mas bajas calificaciones para los proyectos de APP. Los resultados de la evaluación evidencian que los países de América Latina y el Caribe estudiados pueden agruparse según su preparación y capacidad de crear APP a largo plazo en cuatro categorías: maduro, desarrollado, emergente y naciente.

La calificación general de un país comprende las calificaciones ponderadas en 19 indicadores en cuatro categorías:

- Marco regulatorio (comprende calidad de reglamentos APP, selección y toma de decisiones para proyectos APP, transparencia en la licitación y cambios de contratos y resolución de conflictos).
- Régimen institucional (comprende calidad de diseños institucional y riesgo de retraso y de expropiación.
- Madurez operacional (que comprende capacidad de planificación y supervisión, cambios de otorgamiento de proyectos, asignación de riesgos, número de proyectos, fracaso/cancelación de proyectos.
- Clima de inversión (comprende entorno de negocios, distorsión política y gobierno corporativo, opinión social acerca de la privatización y la capacidad financiera (riesgo de pago gubernamental, desarrollo del mercado de capital, mercados de deuda y subsidios).

En una escala de 0 a 100, donde 100 es el entorno ideal para los proyectos de las APP, Nicaragua y República Dominicana se ubican en la categoría de "nacientes" (con puntuación entre 0-30) y Panamá, Costa Rica, El Salvador y Honduras están en la categoría de "emergentes" (con puntuaciones entre 30-80). Nicaragua cuenta con un historial de proyectos más modesto e infrecuente y una aplicación incoherente de los marcos de APP existentes, lo que ha dado lugar a una atrofia institucional.

Ninguno de los países de América Latina y el Caribe estudiados puede ser clasificado como "maduro" en términos de su estado de preparación y capacidad para las APP, aunque se destaca Chile. Adicionalmente, desde Jamaica hasta Guatemala, la situación de restricción fiscal ha creado un ambiente cada vez más favorable para el apalancamiento de capitales privados para inversiones públicas con esquemas de recuperación de costos. En los países con poca experiencia previa en APP, los proyectos emblemáticos son altamente visibles y el futuro de su modelo de APP depende del éxito de dichos proyectos. El proyecto de modernización de Puerto Cortés en Honduras y el Puerto de la Unión en El Salvador y las carreteras en Costa Rica y República Dominicana, son algunos de los que servirán de barómetros para el futuro de las APP en la región.

Marco regulatorio

En Guatemala y Honduras se han dictado leyes y existen nuevas agencias de implementación y supervisión de APP. Guatemala empezó a construir sus nuevos mecanismos de APP basados en dicha ley. De la agencia y su relación con el Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica reducirá la politización del proceso de selección y concesión de las APP, a pesar de la existencia del requisito de aprobación del Congreso para todas las concesiones. En El Salvador, el proyecto de ley diseñado por la Asamblea Legislativa es similar al implementado por Guatemala y Honduras. En Costa Rica, la agencia principal de APP solicitó reformas y un proyecto de ley de APP integral

3. La palabra malinchismo, es un término peyorativo de la cultura popular mexicana que se utiliza para caracterizar una conducta frente a lo extranjero. El término tiene su origen en La Malinche, una mujer que acompañó al conquistadro español Hernán Cortéz durante la conquista de lo que hoy es México, entre 1519 y 1521, y a quién ayudó como guía e intérprete. En parte gracias a la ayuda de esta mujer, los conquistadores fueron capaces de establecer alianzas y pactos para obtener la ayuda de otros pueblos en contra de los mexicas.

4. Estudio elaborado por The Economist Intelligence Unit con el apoyo del gobierno de España y el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones. La tercera edición del Infrascopio América Latina y el Caribe documenta el progreso de la región desde el año 2010 en lo que respecta a la capacidad para llevar a cabo APP para infraestructura. El informe analiza los entornos nacionales para las APP en 19 países de América Latina y el Caribe. Fue producido por la Unidad de Inteligencia de The Economist y comisionado por el Fomin. Disponible en: <www5.iadb.org/mif/es-es/portada/conocimiento/datadedesarrollo/infrascopio.aspx>.

ha circulado por el Congreso, aunque no ha conseguido la atención política necesaria. En República Dominicana el Congreso revisa varios proyectos de ley de APP, pero no ha ratificado ninguno.

En el año 2010, el gobierno de Guatemala aprobó la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, con el propósito de establecer un entorno más favorable para la participación privada en el desarrollo de la infraestructura del país. La ley estableció la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie) como la entidad especializada de APP del país, la que es responsable por la estructuración y contratación de los proyectos de APP, la asesoría a las instituciones contratantes del Estado y la administración de los proyectos de APP, en conjunto con dichas instituciones. Es apoyada por el Fomin a través del Programa Regional de Servicios de Asesoría en Asociaciones Público-Privadas, también conocido como Nuevas Fronteras en APPs. a través de la contratación de asesores expertos para la capacitación de actores clave en los sectores públicos y privados involucrados en las APP, el apoyo a la promoción y comunicación estratégica del nuevo programa de APP, así como la asistencia en la planificación de futuros proyectos APP, a través del desarrollo de documentos legales estándar y la definición del modelo de negocios para los proyectos potenciales que han sido identificados por la Anadie.

En Honduras se han priorizado proyectos en las áreas de vialidad, puertos, aeropuertos y energías a partir de fuentes renovables, para lo cual se ha creado la ley para la Promoción de la Alianza Público Privada o ley de Asociación Público Privada, que entró en vigencia en septiembre de 2010 y se reglamentó en febrero de 2011. Esta reemplazó a la ley de concesión y se pretende que resulte un proceso más expeditivo para la administración, desarrollo y ejecución de obras públicas y servicios mediante contratos de APP. Esta ley asegura un marco legal a los inversores locales y extranjeros que desean invertir en infraestructura y/o en servicios en el país. La ley crea una entidad autónoma e independiente, la Comisión para la promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza) que está a cargo de administrar y ejecutar los proyectos de APP respaldada por la Superintendencia de APP.

La forma en que una APP puede ser ejecutada varía entre diferentes figuras legales: contratos de participación, riesgo compartido, fideicomisos, etc. El proceso de contratación puede ser convocado mediante una licitación o concurso nacional o internacional o por cualquier otro proceso competitivo. Los proyectos de APP para obras públicas como para servicios se presentan ante Coalianza tanto como iniciativa de la empresa privada como de entes gubernamentales. La actual ley de APP se ha inspirado en otros países como Perú. Ya se han adjudicado proyectos de APP en materia de infraestructura vial (construcción y conservación de carreteras) y portuaria.

"En Honduras se han priorizado proyectos en las áreas de vialidad, puertos, aeropuertos y energías a partir de fuentes renovables, para lo cual se ha creado la ley para la Promoción de la Alianza Público Privada"

En El Salvador existe la Ley de Asocio Público-Privado, aprobada el miércoles 23 de mayo de 2013, cuyo objeto es establecer el marco normativo para el desarrollo de APP para proyectos de infraestructura y servicios públicos y de interés general. Se contempla la vigilancia y fiscalización por parte del Estado como verificación efectiva destinada a que se cumplan los compromisos adquiridos por contrato. Además de la responsabilidad de la vigilancia entregada a la institución contratante del Estado, se considerará la fiscalización independiente, destinada a resguardar el interés público general y de los usuarios en particular. Esta tarea corresponderá al Organismo Fiscalizador de Asocios Público-Privados, responsable de la fiscalización técnica del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, en las bases de licitación y en los contratos de APP durante la fase de explotación del proyecto.

En Panamá existe la Ley 349 y los sectores de aplicación en infraestructura van desde sistemas de agua potable, saneamiento y alcantarillados, autopistas, túneles y puentes hasta puertos fluviales, terrestres y marítimos, aeropuertos y ferrocarriles, infraestructura social, escuelas, hospitales y centros deportivos. El Gobierno envió una nueva ley de APP al Congreso, pero tuvo que retirarla ante la oposición de los trabajadores del sector público.

El tema de las APP no ha servido de motivador para las acciones de cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil en América Central. En el caso de Panamá, la Federación Nacional de Asociaciones de Servidores Públicos ha mantenido una queja interpuesta ante la OIT contra el Estado de Panamá, por el no cumplimiento del reintegro de los dirigentes sindicales despedidos y denuncia que el gobierno ha ignorado las recomendaciones realizadas por la OIT. Mantienen una posición de rechazo considerando que la participación del sector privado es una amenaza para su seguridad laboral.

En Nicaragua no existe una Ley de APP pero actualmente está en consulta y discusión en la Asamblea Nacional una propuesta de reforma a la Constitución donde se destaca la importancia de que el sector privado, cooperativo, asociativo, comunitario y mixto impulsen, junto con el Estado, políticas públicas y privadas que estimulen, fomenten y promuevan un amplio acceso al crédito de los sectores rurales y urbanos, a fin de garantizar la democracia económica y social. Se introduce lo que se llama modelo de alianza del gobierno con el sector empresarial bajo el principio de responsabilidad compartida, que "obedece al diálogo permanente que, actualmente, el gobierno ha establecido con la empresa privada". Se destaca que Nicaragua es ahora el primer país en el mundo que tiene como mandato constitucional este modelo de alianzas, consultas y consensos permanentes entre empresa privada y gobierno[5] y se incluye el compromiso de dotar el marco jurídico para impulsar proyectos público privados[6].

Marco Institucional

En El Salvador y Honduras los cambios en el marco institucional para facilitar concesiones subnacionales produjeron la mejora en sus calificaciones. En El Salvador se ha creado un Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local para poner en marcha una estructura institucional en la Asociación de Municipios de Los Nonualcos. Funcionarios de gobierno de Costa Rica y Nicaragua han señalado que las concesiones subnacionales podrían resultar poco atractivas para el sector privado debido a que, en comparación con las concesiones nacionales, son para proyectos más pequeños[7].

"Nicaragua es ahora el primer país del mundo que tiene como mandato constitucional este modelo de alian zas, consultas y consensos permanen tes entre empresa privada y gobierno"

Madurez operacional

República Dominicana ha mostrado una trayectoria de mejoras en las APP para transporte, específicamente en concesiones de carretera. En Honduras el proyecto de modernización de Puerto Cortés bajo el esquema de APP demuestra una evolución en la política gubernamental, ya que los gobiernos anteriores habían concebido el proyecto como una inversión pública.

Clima de inversión

Existe un retraso en la inserción de la inversión extranjera. En Costa Rica se ha dado prioridad oficial al déficit de infraestructura, en El Salvador se ha declarado a favor de la inversión privada y se introdujo una nueva legislación de APP para concretarla, en Nicaragua, el sector de energías renovables goza de apoyo político para la inversión privada mientras el gobierno trata de recalibrar la matriz energética nacional, se han dado varios incentivos que estimularon la inversión privada en el sector y ProNicaragua, la agencia nacional de promoción de inversión, está trabajando para aprovechar ese interés y apoyo político para desarrollar otros sectores, como el de transporte. La Cooperación Técnica financiará la visita de un grupo de funcionarios del Gobierno de Nicaragua a Uruguay para conocer la experiencia de ese país en la implementación de APP. En Guatemala, el riesgo creciente de distorsión política contrarrestó las mejoras en el clima de negocios y el limitado apoyo político a las APP.

5. "El Estado debe cumplir a través del impulso de políticas públicas un rol de desarrollo del sector privado, que permita mejorar la funcionalidad y eficiencia de las instituciones públicas, simplificando la tramitología, reduciendo las barreras de entrada a la formalidad, avanzando en la cobertura de la seguridad social y las prestaciones sociales, y facilitando el desempeño de las empresas formales existentes. Esto deberá desarrollarse en un modelo de alianza del gobierno con el sector empresarial pequeño, mediano y grande, y los trabajadores bajo el principio de responsabilidad compartida y en diálogo permanente en la búsqueda de consensos, tanto territoriales como sectoriales" (Art.98, párrafos 4 y 5 de la propuesta de reforma).

6. "El Estado garantiza las inversiones extranjeras, a fin de que contribuyan el desarrollo económico y social del país, sin detrimento de la soberanía nacional y de los derechos laborales de los trabajadores, así como, el marco jurídico para impulsar proyectos Públicos-Privados, que facilite, regule y estimule las inversiones de mediano y largo plazo necesarias para el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura" (Art.100 de la propuesta de reformas).

Tendencias por país

Costa Rica

Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que no ha reestructurado su industria eléctrica. El Instituto Costarricense de Electricidad controla la gran mayoría de la generación y porciones significativas de transmisión y distribución de electricidad. El Consejo Nacional de Concesiones es la agencia coordinadora de las concesiones, encargada de preparar, licitar y supervisar los proyectos. El sector de transporte (autopistas con peaje y aeropuertos según la Ley 7762/8643) es el dominante en las APP. Las APP están limitada en el sector de electricidad, telecomunicaciones y salud, lo mismo que el agua debido a la oposición pública a la privatización.

El Salvador

En El Salvador el BID concedió un financiamiento a la Fundación Nacional para el Desarrollo por USD 360.000 para la creación del Fondo de Inversión para El Desarrollo Económico Local y para poner en marcha una estructura institucional, en la Asociación de Municipios de Los Nonualcos, que fomente el desarrollo económico local, la colaboración público-privada y que contribuya al incremento sostenible de la competitividad de los sectores productivos y a la promoción de la inversión productiva a través de APP.

Esta pendiente lograr la aprobación de ley marco para las APP, continuar el avance en las APP para transporte y sector eléctrico y reformar el sistema APP, con la cooperación del poder legislativo. Se hace necesario el fortalecimiento de los organismos regulador y fiscalizador de APP, para la supervisión del cumplimiento de contratos negociados a través de la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador. Se considera necesario y está pendiente avanzar con el Proyecto del Puerto de la Unión bajo la forma de APP.

Guatemala

Se deben aprovechar los focos de pericia de las APP en el sector de transporte para concentrar conocimientos prácticos en la nueva Anadie sobre la coordinación con los ministerios sectoriales. También hay que continuar el proceso de puesta en marcha de la ley 2862, diseñada para facilitar la implementación de las APP, y su reglamentación.

Honduras

La Ley de Promoción de la Asociación Público-Privada aprobada en el 2010, en algunos casos, confunde el esquema APP con inversiones tradicionales en obras públicas y no especifica la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado y, debido a la falta de algunos elementos, no presenta un buen marco de APP. Es necesario fortalecer la agencia Coalianza y el ente regulador, la Superintendencia de Alianza Público Privada, así como resolver problemas de amenazas de expropiación para recuperar la confianza de la comunidad empresarial.

Nicaragua

ProNicaragua, la agencia nacional de promoción de inversiones ha servido como intermediario y asesor entre el sector privado y el ministerio contratante. En julio de 2012, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 800 que detalla el proyecto del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y creó la Empresa Gran Nacional para construir y operar el canal. Posteriormente en junio de 2013 esta Ley fue derogada por la Ley 840 que le otorga la concesión a una empresa privada china. Un grupo de diputados ha presentado una propuesta de reformas a la Constitución donde se introduce el concepto de "responsabilidad compartida" en una asociación con la empresa privada y los sindicatos.

Se debe desarrollar una visión de planificación a largo plazo para el sector eléctrico y otros sectores, consolidar y armonizar leyes sectoriales para la elaboración, la aprobación y la ejecución de un marco de APP unificado. Aun así la falta de APP en otros sectores, a pesar de la necesidad obvia de infraestructura, señala la ausencia de un marco institucional. Hay que reformar la Constitución para cumplir con los compromisos de la Ley 840[7].

7. En la propuesta de reforma se establece que "Dada la ventajosa posición geográfica del país, a través de Ley, el Estado podrá celebrar contrato u otorgar concesión para la construcción y explotación racional de un Canal Interoceánico. La aprobación, reforma, adendum, adhesión o derogación de dicha ley, requerirá el voto del sesenta por ciento del total de Diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua (Asamblea Nacional, 31 de octubre. Exposición de Motivos de Reformas a la Constitución).

Panamá

Desde el año 2010 el progreso de las APP en Panamá ha sido desparejo. Algunas iniciativas para promocionar las APP fracasaron debido a una fuerte oposición. El gobierno envió una nueva ley de APP al Congreso en 2011, pero la retiró frente a la oposición de un grupo de trabajadores del sector público. El entorno de las APP se caracteriza por una legislación que varía de un sector a otro, con poca concentración de experiencia o autoridad para tomar decisiones. Las APP en el sector de agua y sanitario siguen esperando que el gobierno determine el estado legal de la participación privada en el sector. Los puertos marítimos operan bajo un marco normativo distinto al de los otros sectores.

Estas APP se desarrollaron a través de leyes contractuales individuales aprobadas en el Congreso, las cuales siguen un modelo de arrendador-arrendatario para la regulación de los puertos. Las condiciones del mercado limitan las oportunidades para nuevas APP en el sector de electricidad. El gobierno considera más cambios regulatorios, los cuales podrían establecer un sistema multi-tarifa y segmentar el mercado para contratos a largo plazo según el tipo de tecnología empleada para generar electricidad.

Otras tendencias en América Central

Los megaproyectos

Para el año 2028, América Central contará con dos canales húmedos, dos canales secos y una supercarretera. Quizás para entonces también Colombia haya cumplido su sueño del canal seco y tal vez México ya tenga su "corredor transístmico". Si todos los proyectos que por ahora avanzan en palabras y papel llegaran a consolidarse, el mundo asistirá a un hecho insólito: siete canales en una misma región geográfica, con un mismo fin (conectar el Atlántico con el Pacífico).

Un ferrocarril de doble vía surcará Guatemala de costa a costa y el país tendrá oleoductos y nuevas zonas industriales. Honduras contará con diez líneas de ferrocarril que saldrán del Caribe y llegarán al Golfo de Fonseca, que comparte con sus vecinos Nicaragua y El Salvador. Nicaragua responderá con un canal húmedo, un canal seco, dos puertos de aguas profundas, dos aeropuertos y también zonas francas. Costa Rica tendrá una red de carreteras o "corredor logístico" que le dará gran rapidez al traslado de productos del Caribe al Pacífico. Colombia poseerá un ferrocarril interoceánico y México un puente ferroviario y vial atravesando la parte más angosta de su territorio, el Istmo de Tehuantepec.

Todos estos países apuntan al mismo blanco: aprovechar una oportunidad histórica y construir un canal complementario al de Panamá, que tiene más de un siglo y ha quedado pequeño el tamaño y la cantidad de buques que deben pasar de un océano a otro. Detrás de todos estos proyectos está China. Los chinos aparecen en cada una de estos proyectos de canales, ya sea como posibles inversores o como apoderados de grandes concesiones. La región está abierta y hasta Ecuador ha ofrecido su territorio a China para que abra una ruta "alternativa, más rápida y más barata" que el Canal de Panamá.

Tabla 1. Nuevos Proyectos

País	Proyecto	Extensión en kms.	Posibles inversores	Costo estimado en USD millones
Colombia	Ferrocarril interoceánico.	220		7.600,00
Costa Rica	Red de carreteras o "corredor logístico".	178		452,50
Guatemala	Ferrocarril de costa a costa de doble vía, oleoductos y nuevas zonas industriales.	372		9.000,00
Honduras	Diez líneas de ferrocarril que saldrán del Caribe y llegarán al Golfo de Fonseca.	280	Harbour Engineering Company Ltda.	100.000,00
México	Corredor transístmico. Un puente ferroviario y vial atravesando el Istmo de Tehuantepec.	300		1.500,00
Nicaragua	Un canal húmedo, un canal seco, dos puertos de aguas profundas, dos aeropuertos y zonas francas.	286	Hong Kong -Nicaragua Development Investment	40.000,00
Panamá	Ampliación del Canal.	80	Consorcio CUPG	375,00

El modelo USAID para las APP

El programa Global Development Alliances se presenta como un nuevo modelo para el siglo XXI, como un ejemplo donde se alinean los recursos públicos con el capital privado y el conocimiento experto privado con las redes para profundizar el impacto en el desarrollo. Se trata de una respuesta a la realidad de un sector privado cada vez mayor y que tiene el potencial para producir un impacto grande en un mundo cambiante.

Operando desde 2001, se anuncia que el programa ha apalancado cerca de USD 19.000 millones en recursos públicos y privados combinados, que participan para estimular el desarrollo económico, desarrollar negocios y fuerza de trabajo en los sectores de salud y ambientales y ampliar el acceso a la educación y a la tecnología. Ha formado más de 1.600 alianzas con más de 3.000 asociados diferentes que comparten los riesgos, las responsabilidades y las recompensas en partes iguales. Trabaja con cada industria y sector con organizaciones mundiales y locales del sector privado. En América Central solamente trabaja en Guatemala[8].

Conclusiones y recomendaciones

- Se deben resolver varios asuntos en el examen de cuestiones institucionales, financieras y de ejecución de proyectos de APP, en cuanto a la visión de los gobierno sobre ellas. En América Central todavía no existe una comprensión clara que pueda servir de guía a los diversos organismos gubernamentales, en especial cuando la mayor parte del sector público se muestra reacia a abandonar el terreno conocido de las adquisiciones. En la mayor parte de los países se asocia la elaboración de proyectos a los altos costos que representan una carga para el presupuesto de las instituciones públicas.

- El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura constituye todo un desafío para la región centroamericana. No se puede obtener la participación de bancos comerciales internacionales porque no existe la clasificación de riesgo para tal efecto y lo que quedan son las instituciones financieras multilaterales. El surgimiento de nuevos impulsores de proyectos en consorcios complejos, en asociación con nuevos inversionistas locales está en una etapa inicial.

- A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la infraestructura económica, el mecanismo de las APP en el sector de infraestructura social aún no se ha desarrollado. No obstante, el destino de esa evolución todavía no está claro. Se ha suscitado mucha controversia en relación con el uso y el alcance de las asociaciones de este tipo en sectores socialmente delicados, como los de educación y salud.

- En América Central es necesario compaginar las inversiones a las estrategias del desarrollo nacional, incluyendo políticas industriales y agrícolas nacionales y prioridades estratégicas para el escalamiento encima del sector privado doméstico. Se debe respetar la propiedad y la soberanía de los países a través de un marco coherente que fije las pautas para la alineación, la propiedad y la divulgación regular de los resultados.

- Se debe mejorar la responsabilidad de proyectos público-privados para con las comunidades afectadas. Debe garantizarse que los proyectos y las inversiones tengan un impacto de desarrollo, con objetivos claros y definidos junto con indicadores claros del resultado y la supervisión. Podría exigirse que los resultados del desarrollo estén incluidos en el proyecto.

- La pequeña y mediana empresa como generadora de empleo debe ser esencial para apoyar el desarrollo a nivel local. El sector doméstico es crítico para estimular la movilización de recursos nacionales y expandir la capacidad productiva. Las inversiones privadas deben cubrir las necesidades locales, así como transferir conocimiento y tecnología.

8. Véase el sitio web: <www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean/guatemala>.

- Hay que prestar una especial atención a los aspectos fiscales. La tendencia en América Central es la concesión de incentivos fiscales que tienen un impacto sobre las recaudaciones y se convierten en espacios para la elusión y la evasión. Todas las empresas involucradas deben presentar estados de cuenta claros y la información sobre los beneficiarios, incluyendo fundaciones y cuentas bancarias.

- Un aspecto que debe ser supervisado cuidadosamente es el relativo al cumplimiento con las normas ambientales, humanas y sociales de conformidad con estándares humanos, sociales y ambientales internacionales y su cumplimiento asegurado a través de sistemas reguladores y de instituciones de gobierno, con mecanismos internacionales de supervisión independientes.

- Con todas las complicaciones que se han observado en el contexto internacional y los diferentes retos surgidos por los intermediarios financieros se presenta el desafío de asegurar la transparencia financiera. Los varios desafíos planteados por los intermediarios financieros en cuanto a la transparencia financiera y el impacto en el desarrollo deben ser contemplados. Además de informes claros de los intermediarios financieros, tanto a los gobiernos como al público, el criterio predominante debe ser que las agencias públicas canalicen solamente el financiamiento a las instituciones intermediarias si los flujos de la inversión pueden ser seguidos e investigados.

Sector privado y desarrollo

La Facilidad de Inversión para América Latina de la Unión Europea[1]

Molvina Zeballos

Resumen

La cooperación internacional viene experimentando cambios sustanciales acompañados de nuevas estrategias que permitan la promoción y participación de nuevos actores, tanto en el discurso como en el quehacer del desarrollo. Uno que cobra hoy vital importancia es el sector privado como vector estratégico para el desarrollo sostenible e inclusivo. La declaración de Busan 2011 lo explicita, considerándolo un socio crucial con el que es preciso trabajar conjuntamente a fin de crear entornos favorables que permitan atraer la inversión extranjera directa, las asociaciones público privadas y favorecer las cadenas de valor.

Para fines de este texto entendemos al sector privado como la expresión del sector empresarial, incluyendo en él a las instituciones financieras. La Unión Europea (UE) coloca al sector privado en el centro de sus estrategias para apalancar fondos que aumenten el flujo de recursos para el desarrollo, buscando mecanismos o facilidades mixtas de inversión que combinan donaciones no reembolsables de la Comisión Europea (CE) con préstamos de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) que apuntalen inversiones, especialmente en proyectos de infraestructura.

Damos cuenta de la experiencia de la Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF), lanzada oficialmente en 2010, como estrategia para favorecer la interconectividad de la región, el desarrollo de la infraestructura de transporte y energía, la protección del medioambiente y la mejora de los servicios sociales. Para ello presentamos cuatro estudios de caso. El financiamiento del periodo 2009-2013 para la LAIF ascendió a EUR 125 millones. Sin embargo, debido a los recortes anunciados en la cooperación bilateral de la UE, a partir de 2014 la Facilidad probablemente sea la modalidad de cooperación más importante para aquellos países de América Latina que dejen de recibir la ayuda de la UE a este nivel.

A septiembre de 2012 recibieron aprobación de la LAIF diez proyectos, orientados básicamente a producción de energía renovable, mitigación de cambio climático y construcción de infraestructura de transporte. Sin embargo, solo uno de ellos apoya directamente a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes). Es válido preguntarse entonces, qué sector privado resulta fuertemente apoyado por la LAIF: la evidencia apunta al sector corporativo, a través de los procesos de compras públicas relacionadas a inversiones en infraestructura, en proyectos aprobados que no necesariamente responden a los intereses de la población de la zona, sino a otros menos altruistas como los de la gran empresa. Una muestra de ello es el caso del proyecto Parque eólico Bii Nee Stipa II (Stipa Sayaa), en México, evaluado como una "mala práctica" de cooperación al desarrollo por sus efectos controvertidos en el territorio y la población.

Se concluye que actualmente no existen normas vinculantes ni obligaciones legales que regulen la actuación del

1. Agradezco los aportes de Jorge Balbis para la elaboración del presente artículo. Buena parte de los contenidos proceden de la publicación Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF, CIFCA y Grupo Sur, con el apoyo de Oxfam Solidaridad y la participación de ALOP, APRODEV y EURODAD, Bruselas-Ciudad de México, junio de 2012. La misma recoge aportes de autores varios, como por ejemplo: Jorge Balbis, Gustavo Hernández, Laura Palomo, Toni Sandell y Camilo Tovar.

sector privado con respecto a los derechos humanos. En su mayoría, los proyectos ejecutados con apoyo de la LAIF apuntalan iniciativas de grandes corporaciones con fines de lucro, que a menudo se encuentran en el país europeo donante, mientras las Pymes, cruciales para el desarrollo en América Latina han recibido poco apoyo. Se deben tener claros los propósitos de la participación del sector privado a través de los proyectos de la LAIF, en especial cómo con estos financiamientos se contribuirá a que las poblaciones de los territorios en los que se implementan saldrán de la pobreza y lograrán incorporarse a las economías formales y en crecimiento. Es decir, la actuación del sector privado debe ser coherente con los objetivos de desarrollo de la LAIF.

Introducción

La incorporación del sector privado en el discurso sobre el desarrollo, o al menos su referencia en documentos oficiales, es relativamente recientemente. Esto no quiere decir que empresas e individuos en particular recién comiencen a participar en proyectos de desarrollo sino que, en los últimos años, se empieza a reconocer y a promover su participación y rol como “actor y socio” del desarrollo.

Ya en la Declaración de París de 2005 los países firmantes se pronunciaron por la coordinación de la ayuda con los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado (Punto 15 de la Declaración). Pero fue en la reunión de Accra de 2008, en la que finalmente se formuló un Programa de Acción que pide a los gobiernos concertar asociaciones con los distintos actores del desarrollo, tanto públicos como privados, entre ellos el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil (Punto 16 del Programa).

En términos similares se expresaron, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2010) y el G20 en varias ocasiones durante los últimos años, insistiendo en los beneficios derivados de la expansión de la actividad de la empresa privada como el vector estratégico para el desarrollo "sostenible" e "inclusivo" y para acabar con la pobreza mundial. Pero sin duda el más reciente y explícito pronunciamiento al respecto es la declaración de Busan de 2011, que considera al sector privado como un socio crucial para superar los desafíos para el "desarrollo eficaz" dedicándole todo un apartado específico en el que reconoce "la función esencial del sector privado en la promoción de la innovación; la creación de riqueza, ingresos y empleos; y en la movilización de recursos nacionales contribuyendo así a la reducción de la pobreza y el crecimiento sustentable"[2]. En el Inciso a del Punto 32 se habla de una colaboración conjunta con asociaciones profesionales y sindicatos para mejorar el entorno legal que favorezca la inversión, contextos reglamentarios convenientes para favorecer el desarrollo del sector privado, para así atraer Inversión Extranjera Directa (IED), Asociaciones Público Privadas (APP) y cadenas de valor. Se reconoce (Inciso b) la participación del sector privado a nivel de toma de decisiones y deliberación, tanto en la definición como en la selección de estrategias de desarrollo.

Sin embargo, este creciente reconocimiento del rol del sector privado como actor del desarrollo no va acompañado por una definición común o consensuada sobre quiénes lo integran, incluyendo un amplio y heterogéneo espectro de entidades económicas formales e informales, desde grandes empresas internacionales y transnacionales cuyo propósito principal es maximizar las ganancias para sus accionistas, hasta empresas estatales, empresas locales, micro, pequeñas y medianas empresas, una amplia diversidad de empresas sociales y millones de individuos que realizan actividades económicas para mantenerse ellos mismos y a sus familias. Por lo tanto, y para los fines de nuestro artículo, asumiendo parcialmente la definición propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entenderemos al “sector privado” como expresión de sector empresarial, incluyendo en él a las instituciones financieras[3].

2. Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, 2011, Cap. “Sector privado y el desarrollo”, 32.
3. Según un Informe de la Comisión sobre Sector Privado y Desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2004, el concepto de sector privado contiene, al menos cuatro tipos de actores en procesos de desarrollo: 1) empresas e instituciones financieras (multinacionales, grandes, medianas, pequeñas y micro), 2) asociaciones y fundaciones (internacionales, regionales, nacionales), 3) instituciones académicas y 4) redes de particulares (que pueden incluir a asociaciones de ejecutivos retirados que dan asesoría a empresas locales; asociaciones estudiantiles, y cada vez más el flujo migratorio que, a partir de las remesas se está convirtiendo en una fuente de financiamiento más fuerte). PNUD: *El impulso del empresariado: El potencial de las empresas al servicio de los pobres*, 2004, capítulo 4, pp. 34-35.

Sector privado y promoción del desarrollo: una relación que crece

Esta creciente importancia del vínculo entre el sector privado y el desarrollo ya se expresa en números concretos de financiamiento para el sector: se espera que el monto que fluye desde las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) hacia el sector privado crezca de USD 40.000 millones en 2010 a USD 100.000 millones en 2015[4]. Los efectos de la crisis económica y financiera internacional no han hecho más que impulsar esta tendencia debido a las fluctuaciones y bajas que registra la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a partir del 2009 por lo que las instituciones bilaterales y multilaterales financieras y agencias de desarrollo buscan con mayor interés la participación del sector privado para llenar los huecos de los presupuestos para la cooperación internacional al desarrollo[5]. Se argumenta para ello que a través de novedosos "enfoques mixtos" (público-privados) y una variedad de instrumentos financieros que incluyan al sector privado (préstamos, garantías, fondos de capital e instrumentos de riesgo compartido) se catalizará la inversión privada y se ayudará a aumentar el flujo de recursos para el desarrollo.

El sector privado está también muy involucrado en el sistema de la AOD a través de los procesos de compras públicas. De acuerdo a cálculos de Eurodad, más de 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69.000 millones anuales[6]. En este contexto, en especial la UE se esfuerza por encontrar nuevas formas de poner al sector privado en el centro de sus estrategias de desarrollo a través del apoyo a las Pymes, los Tratados de Libre Comercio y los incentivos para financiar e implementar proyectos de desarrollo, en particular a través de iniciativas en infraestructura[7].

Para ello, los llamados "mecanismos mixtos" o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las IFI – en particular para grandes proyectos de infraestructura – se han convertido en el buque insignia del financiamiento del sector privado[8]. En tal sentido, ha

"más de 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69.000 millones anuales"

aumentado la cantidad de las llamadas APP, en el marco de la acción europea para el desarrollo, y se han convertido en el referente para iniciativas estratégicas conjuntas en proyectos a gran escala, así como en plataformas para la coordinación entre distintos financiadores.

El mecanismo LAIF

Las facilidades de inversión mixta de la UE

Las nuevas facilidades de inversión de la UE combinan donaciones no reembolsables de la CE con préstamos de IFD europeas y bancos regionales de desarrollo a los efectos de "movilizar" o "apalancar" inversiones adicionales para apoyar el desarrollo en especial en proyectos de infraestructura. Se creó una primera facilidad para África (el Fondo

4. *¿Fondos públicos para inversión privada? ¿Es posible invertir en empresas privadas para beneficiar a los pobres?* Eurodad, 2012. Disponible en: <eurodad.org/wp-content/uploads/2012/08Private_profit_report_spanish-WEB-version.pdf>.

5. La desaceleración de la AOD en los últimos años se explica, entre otras co sas, por la reducción en las acciones de condonación de deuda externa, la variabilidad de las políticas para el financiamiento del desarrollo y la crisis financiera internacional de 2008, que frenó el crecimiento de algunos de los principales donantes, sumiendo a varios (como España, Grecia, Italia y Por tugal) en una profunda recesión. Los primeros impactos se experimentaron a partir de 2009, año en el que se produjo una reducción aproximada de 2% de los USD 122.000 millones asignados a la AOD en 2008. Sin embargo, entre 2010 y 2011 la AOD creció 12% con relación a 2009 y alcanzó los USD 133.000 millones. En 2012 se produjo una nueva reducción de 6% con relación a 2011. Carla Celi y Camilo Molina: "¿Hacia dónde va la Ayuda Oficial al Desarrollo con América Latina y El Caribe luego de la crisis financiera? Revisión de sus tendencias", en *Mito y Realidad de la Ayuda Externa en América Latina al 2012*, ALOP, México, en imprenta.

6. Eurodad también señala que aproximadamente dos tercios de la ayuda no condicionada aún se vinculan a empresas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y 60% de los recursos de ayuda interna en los países en desarrollo también va a empresas del país donante. "Cómo gastarlo. Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz", Eurodad 2011, pp. 20-23. Disponible en: <eurodad.org/4639>, citado en *Nuevas estrategias...*, *op. cit.*, p. 10.

7. De acuerdo a la CE, "es crucial para el éxito de los países en desarrollo atraer y retener inversión nacional y extranjera sustancial y mejorar la infraes tructura". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el consejo, el Comité Económico y Social Europeo y los Comités de las Regiones, "Incre mento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio". Bruselas, 13 de octubre de 2011 COM(2011)637 final, citado en *Nuevas estrategias...*, *op. cit.*, p. 11.

8. Sobre los mecanismos mixtos, véase por ejemplo la reflexión del European Think Tank Groups: "EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options", Overseas Development Institute, enero de 2011, así como "Leveraging private sector finance: How does it work and what are the risks?", Bretton Woods Project, abril de 2012.

Fiduciario UE-África para la Infraestructura) en 2007. Desde entonces, se han lanzado siete nuevas facilidades que cubren casi todas las regiones con las que la UE tiene cooperación para el desarrollo.

La combinación de donaciones con préstamos en un mismo proyecto no es del todo nueva. El Banco Europeo de Inversión (BEI) y el KfW alemán, por ejemplo, han tenido acceso durante años a sus propios recursos para donaciones que han utilizado junto a préstamos para proyectos de infraestructura y otras iniciativas de desarrollo. Durante la última década la CE ha trabajado con el BEI y con bancos regionales de desarrollo financiando asistencia técnica y ofreciendo garantías de préstamo o donaciones para proyectos de infraestructura. Una innovación de las facilidades mixtas, también llamadas mecanismos de asociación público-privadas, es que reúnen a varios financiadores públicos y privados para apoyar una inversión conjunta. Esto también hace posible el financiamiento de proyectos a gran escala con la participación del sector privado.

La LAIF

En América Latina, la LAIF fue oficialmente lanzada en mayo de 2010. Financiada con fondos del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo de la UE, que tiene foco explícito en la reducción de la pobreza[9]. La CE justifica el mecanismo LAIF porque a través de él se apoya la interconectividad en la región, la infraestructura de transporte y energía, una mayor protección del medio ambiente, una mejora de los servicios sociales y el crecimiento fuerte de las Pymes. La UE justifica el foco en la energía y la infraestructura por los problemas que tienen los países de la región para encontrar capital de inversión a fin de mejorar la infraestructura que es clave para el desarrollo tecnológico y para mejorar la competitividad en los mercados mundiales. A su vez, esto podría acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Por su parte, los gobiernos latinoamericanos también resaltan la orientación al sector privado, el acceso a inversores europeos y la importancia del papel de estos inversores en la IED de la UE en la región.

9. Esta facilidad pretende contribuir a la consecución de los objetivos de la regulación del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo y la Estrategia Regional para América Latina abordando, por ejemplo, los desafíos del cambio climático y su impacto en el medio ambiente.

El financiamiento para el mecanismo LAIF para el periodo 2009-2013 es relativamente modesto (EUR 125 millones), pero la CE ha anunciado "una proporción mayor de ayuda a ser entregada a través de estas innovadoras herramientas financieras" dentro de su programación plurianual 2014-2020[10]. Temáticamente, esta nueva programación plurianual propone más cooperación del sector privado y nuevas modalidades mezclando préstamos y donaciones. Pero, dados los recortes anunciados en la cooperación bilateral de la UE con 11 países de América Latina a partir del 2014, la LAIF será a partir del próximo año probablemente la modalidad de cooperación simple más importante para aquellos países que dejarán de recibir la ayuda de la UE a nivel bilateral[11].

¿A qué sector específico beneficia el apoyo al sector privado a través de la LAIF?

Hasta septiembre de 2012, diez proyectos habían recibido la aprobación final de la Junta de Operaciones de la LAIF, con sede en la UE. De estos proyectos, cinco son regionales o nacionales en América Central y tres cubren la totalidad de América Latina. Dos proyectos se relacionan con la producción de energía renovable, dos a lograr acceso al financiamiento internacional para enfrentar el cambio climático, tres son para la construcción de infraestructura transporte y uno es sobre gestión del agua[12].

Pero teniendo presente, por un lado esta lista de los proyectos financiados hasta la fecha por la LAIF y, por otro, la complejidad y heterogeneidad mencionada al inicio con

10. Véase el sitio web: <trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148992:En.pdf>.
11. A partir del 2014 la cooperación de la UE a nivel nacional en América Latina continuaría sólo con Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, aunque todos los países de la región continuarían siendo elegibles para programas regionales como los de la LAIF, los programas temáticos (bienes públicos y organizaciones de la sociedad civil/autoridades locales) y los instrumentos horizontales para la cooperación al desarrollo de la UE (Instrumento de Estabilidad, Instrumentos para la Democracia y los Derechos Humanos e Instrumento de Asociación).
12. Los proyectos aprobados son: (1) Programa de Eficiencia Energética para Centroamérica, (2) Programa de Electrificación Sostenible y Energía Renovable en Nicaragua, (3) Mecanismo REDD Cambio Climático (México), (4) Extensión de la planta hidroeléctrica "5 de Noviembre" (El Salvador), (5) Programa de Cambio Climático (Regional), (6) Redes Sostenibles de Transporte (Regional), (7) Programa de Carreteras Rurales (El Salvador), (8) Facilidad de Financiación del Carbono para América Latina (Regional), (9) Planta eólica Bii Nee Stipa (México) y (10) Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Colombia). Información disponible en:
<ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january_2012.pdf>.

respecto a la definición de sector privado, una pregunta pertinente es qué sector privado está siendo apoyado con estos mecanismos mixtos en la región. Y la respuesta no tarda en llegar: en el contexto de los proyectos aprobados por la LAIF hasta la fecha, solo uno de ellos apoya directamente a las Pymes[13].

En lugar de las Pymes, la evidencia disponible muestra que el sector corporativo resulta fuertemente apoyado por la LAIF a través de los procesos de compras públicas relacionados a inversiones en infraestructura. Como las prioridades de los

> *"en el contexto de los proyectos aprobados por la LAIF hasta la fecha, solo uno de ellos apoya directamente a las Pymes"*

proyectos LAIF se enfocan en la introducción de innovación tecnológica desde Europa bajo el marco de la "economía verde", en especial en los sectores de energía y tecnología, no sorprendería que la mayor parte de los contratos vayan a ser adjudicados a empresas europeas[14]. Tal es el caso de los diez proyectos aprobados hasta ahora, pero el ejemplo más claro es la construcción de la granja eólica en el istmo de Tehuantepec, en México, a través de un proyecto llamado Bii Nee Stipa II. Este proyecto está liderado por la Sociedad Italiana de Empresas en el Extranjero (SIMEST, por su sigla en italiano), una institución de financiamiento para el desarrollo cuya misión es apoyar las actividades de empresas italianas en el extranjero[15]. En consecuencia, el proyecto está siendo llevado adelante por el gigante energético italiano ENEL. España, un estado miembro de la UE, muy probablemente haya votado a favor de la aprobación del proyecto ya que ENEL es un colaborador cercano de la empresa española de energía eólica Gamesa[16]. Las granjas eólicas en Tehuantepec han sido criticadas por la población indígena porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales y brindan energía principalmente para empresas filiales o socias (ENEL Green Power en México, Grupo Nestlé y Coca Cola), no para las poblaciones del área[17].

En el contexto de presuntos conflictos es bastante razonable preguntarse si este proyecto fue aprobado debido a su potencial impacto positivo en la lucha contra las desigualdades y la reducción de la pobreza o si intereses menos altruistas, como los de las empresas europeas, tuvieron en definitiva un papel más importante[18]. En el actual esquema, los aspectos sociales positivos para las poblaciones locales permanecen muy poco claros, más allá del compromiso privado para la contratación de personal de la zona como contribución al desarrollo económico sustentable.

Estudios de caso de proyectos LAIF

Teniendo en cuenta lo antes analizado con respecto a la LAIF y sobre la base de un mapeo general de los diez proyectos aprobados para su financiación hasta septiembre de 2012, se seleccionaron cuatro proyectos[19] sobre los cuales se realizó una investigación y un análisis más profundo con la escasa información disponible y accesible[20].

Caso 1 - Programa de Eficiencia Energética y Energía Renovable, América Central

El programa, llamado Iniciativa MIPYMES Verdes, facilita el acceso a financiación de las Micro, Pequeñas y Medianas

13. Se trata del Programa de Eficiencia Energética para Centroamérica que otorga financiamiento a las Pymes para invertir en áreas de reducción del consumo de energía, eficiencia energética y tecnología renovable para la generación de energía. El proyecto será llevado a cabo a través de intermediarios financieros a quienes se brindará asistencia técnica y financiamiento para apoyar a las Pymes.
14. Sobre la importancia de las empresas europeas en el sector de la energía en América Latina, véase por ejemplo: <www.cepal.org/publicaciones/xml/0/46570/2012-181-LIE-capitulo_IV.pdf>.
15. Véase el sitio web: <www.simest.it/home.html>.
16. Véase el sitio web: <www.enelgreenpower.com/es-ES/plants/projects/mexico/bii_nee/>.
17. Véase el sitio web: <www.noticiasnet.mx/portal/principal/beneficiados-empresas-eolicas-istmo>.
18. Esto vale también para las facilidades mixtas en general, tal como concluye un estudio comisionado por el Parlamento Europeo: "Existen preocupaciones justificadas que indican que estos mecanismos mixtos no son apropiados para abordar las necesidades del desarrollo y que la cooperación en forma de préstamos en condiciones favorables puede poner países muy endeudados en riesgo. Sin embargo, el uso de mecanismos mixtos en el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo puede ser beneficioso si está bien ideado. Deben ser utilizados para complementar pero no sustituir a las fuentes tradicionales de financiamiento al desarrollo. Además, atención es necesaria para garantizar que los mecanismos mixtos sean efectivamente orientados a la reducción de la pobreza, evitando así un retorno a un enfoque exclusivo en las inversiones". *Blending Grants and Loans for Financing the EU's Development Policy for 2014-2020.* Directorate General for External Policies, Parlamento Europeo, 28 de junio de 2012.
19. En base a cuatro criterios: 1) balance geográfico y temático, 2) relevancia de los proyectos para las redes de la sociedad civil, 3) disponibilidad de información, y 4) balance entre casos potencialmente "buenos" y "malos".
20.Camilo Tovar: "LAIF: Estudios de caso", en *Nuevas Estrategias de Cooperación al Desarrollo…, op. cit.*, pp. 29-36.

Empresas (Mpymes) para inversiones en eficiencia energética y energía renovable. Su objetivo es contribuir a la protección del medioambiente a través del ahorro energético. La finalidad es mejorar la competitividad de las Mpymes con la adopción de tecnologías que permiten aumentar su productividad, reducir costos de operación y mejorar su rentabilidad económica. El programa es liderado por el banco

"La subvención de la LAIF brinda asistencia técnica y capacitación a las IFI que tengan una orientación hacia las Mpymes"

alemán KfW, con un préstamo de EUR 30 millones, y ejecutado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que aporta EUR 3,3 millones en préstamo y recibe una subvención de la LAIF destinada a asistencia técnica y estudios de EUR 3 millones.

El programa aborda el acceso al financiamiento, un factor crucial que se ha identificado como una de las principales barreras para el desarrollo de las Mpymes. Los préstamos otorgados por el KfW y el BCIE son canalizados hacia las Mpymes y los desarrolladores energéticos a través de las IFI centroamericanas que sean elegibles para una Línea Global de Crédito aprobada por el BCIE. La subvención de la LAIF brinda asistencia técnica y capacitación a las IFI que tengan una orientación hacia las Mpymes, para que establezcan productos crediticios destinados al financiamiento de inversiones ambientales en proyectos de eficiencia energética y energía renovable. La LAIF también financia auditorías energéticas a Mpymes para determinar la inversión necesaria y el potencial de ahorro energético con un proyecto de eficiencia energética, así como estudios de factibilidad y de impacto ambiental para pequeños proyectos de energía renovable. Finalmente, la LAIF apoya actividades de promoción entre las IFI y las Mpymes sobre la importancia de invertir en ahorro energético y fuentes alternativas de energía.

En teoría, el programa podría tener efectos positivos en la protección medioambiental (reducción del consumo de energía y generación a partir de fuentes renovables), en reducir la dependencia de combustibles fósiles y la exposición a la volatilidad de su precio, así como en mejorar la competitividad de las Mpymes y el acceso a financiación. Estos resultados del programa podrían conducir a una mayor generación de empleo por parte de las Mpymes y, por lo tanto, tendría un posible efecto indirecto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esta es una hipótesis que se debe manejar con mucha cautela, por un lado porque depende de varios factores externos al proyecto para que efectivamente se generen nuevos empleos y que estos empleos sean dignos y sostenibles y, por otro, porque es una hipótesis que no se sustenta en el planeamiento y el diseño del programa ya que no fue posible recibir esta información básica por parte de la Comisión Europea o de las instituciones involucradas en el proyecto.

En conclusión, a partir de la escasa información que se tiene, el programa tiene potencial de impactar positivamente si se generan los resultados esperados. Sin embargo, la falta de información no permitió realizar un análisis riguroso y genera una serie de preguntas. ¿Cómo se realizó el diseño del proyecto? ¿Quiénes participaron y qué mecanismos de supervisión se definieron? Siendo un proyecto de alcance regional (América Central), ¿cómo apoya el proceso de integración regional? ¿Cuáles son los procedimientos para la contratación de servicios (capacitación, consultorías y estudios) y bienes (equipos) y a qué tipo de empresas están beneficiando estos contratos? ¿Se realizó algún estudio de impacto social y ambiental previo al inicio del programa? ¿Cómo se definió el dar prioridad al acceso a financiación para las Mpymes para inversiones en eficiencia energética y energía renovable y no a otras necesidades de financiación?

Caso 2 - Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre, El Salvador

El objetivo del proyecto es satisfacer la demanda de electricidad en El Salvador con la generación de energía renovable, contribuyendo así a la protección del medio ambiente y reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles importados en busca de una mayor seguridad energética. El proyecto consiste en la extensión de la central hidroeléctrica "5 de Noviembre", de los actuales 99 MW a 180 MW mediante la instalación de dos turbinas de 40 MW utilizando la presa y el embalse existentes. El proyecto es liderado por el KfW (con un préstamo de EUR 46 millones), co-financiado por el BCIE (con un préstamo de EUR 46 millones) y por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río

Lempa (CEL) con un aporte de EUR 34,4 millones. La subvención de la LAIF (EUR 6 millones) es una contribución directa a la inversión que se mezcla con los recursos del KfW y el BCIE (acumulación de fondos) y, según la CE, ayuda a que la CEL no tenga que pedir un préstamo más elevado y hacer el paquete financiero total lo suficientemente asequible para que el proyecto sea viable. El contrato de las obras de costrucción del proyecto fue firmado el 29 de enero de 2013 entre la CEL y el ganador de la licitación: UDP Consorcio Constructor Expansión Cinco de Noviembre (Constructora Queiroz Galvão S.A.- Andritz Hydro Inepar do Brasil S.A.). El proyecto tiene previsto un plazo para la ejecución (periodo de construcción) de 36 meses.

La CEL contrató una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto que fue realizada por Euroestudios, una empresa española de consultoría y asesoramiento técnico, que presentó la EIA en mayo de 2012. En términos generales, la EIA concluye que "desde el punto de vista ambiental, el proyecto se considera apropiado, no introducirá cambios significativos en las condiciones hidrológicas o hidráulicas, no se reubicarán poblaciones, no se han identificado especies de flora y fauna protegidas en la zona de influencia directa del mismo, ni se comprarán u ocuparán tierras particulares"[21]. La EIA identifica algunos impactos negativos y sugiere una serie de medidas de prevención, atenuación y compensación a adoptar en el Programa de Manejo Ambiental con un presupuesto estimado de USD 784.096.

Además la EIA hace un análisis costo-beneficio desde una perspectiva financiera, que calcula que los ingresos netos del proyecto por venta de energía y bonos de carbono, considerando costos de operación y mantenimiento, serían del orden de USD 211 millones, estimando unos costos del proyecto de USD 136,4 millones (incluyendo los costos de mitigación y monitoreo ambiental), con lo cual se generaría un beneficio neto de USD 74,6 millones[22]. Sin embargo, estos cálculos fueron bastante optimistas ya que, según información de la CEL, los costos se estiman en USD 189,37 millones[23]. Adicionalmente, la EIA asume un precio por venta de bonos carbono de USD 10 por tonelada de CO_2, pero el mercado de bonos de carbono se encuentra colapsado y, a marzo de 2013, se estima un precio de USD 0,44 por tonelada de CO_2. No se pudo confirmar con los gestores del proyecto si éste ha sido registrado y aprobado bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), pero no parece ser el caso ya que no se encontró registro alguno en la página web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Según la evaluación económica que hace la EIA, con el ahorro por la no utilización de la energía térmica y la no importación de energía, el beneficio neto para El Salvador sería de USD 21,1 millones. Sin embargo, tomando los costos mayores estimados por la CEL y los cálculos de la EIA, se daría un escenario en el cual el proyecto estaría generando un déficit o beneficio económico negativo, sin tener en cuenta el menor nivel de ingresos debido a los bonos de carbono, como se explica anteriormente. Se realizaron repetidos intentos de contacto con la CEL para verificar estos datos y obtener un análisis de costo-beneficio actualizado del proyecto, pero no se obtuvo respuesta alguna.

"la EIA tiende a ver el impacto en los usos del agua desde una perspectiva económica, cuantificando los usos del agua en términos de su potencial energético"

Adicionalmente, la EIA tiende a ver el impacto en los usos del agua desde una perspectiva económica, cuantificando los usos del agua en términos de su potencial energético. La EIA no tomó en cuenta variables medioambientales y sociales en las distintas categorías del uso del agua. Por ejemplo, no se utilizaron técnicas para medir la "huella hídrica" y la cantidad de "agua virtual" en cada uno de los distintos impactos[24]. El Río Lempa es la principal fuente de agua de El Salvador; representa dos terceras partes del potencial hídrico del país, que depende de su agua para múltiples usos, es fuente de vida y el ciclo hidrológico está vinculado con la vitalidad de los ecosistemas. También el agua tiene una función social esencial y es sabido que el desarrollo

21. "Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre". Contrato N° CEL4561-S. Mayo de 2012.
22. "Perfil de Proyecto. Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre". Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (2013).
23. *Idem*, p. 5-8.
24. Información suministrada por Carlos Salvador Zepeda, Candidato a PhD por la Universidad de Warwick, Reino Unido, a Camilo Tovar, autor de los estudios de caso LAIF para la publicación *Nuevas Estrategias de Cooperación al Desarrollo…, op. cit.*, pp. 29-36.

y la relativa riqueza de las regiones en El Salvador están vinculados con su disponibilidad, por lo cual se debería priorizar el abastecimiento de agua para satisfacer las necesidades básicas y una mejor la calidad de vida de las personas[25], otra variable que no toma en cuenta la EIA. A su vez, el Río Lempa nace en Guatemala y pasa por Honduras antes de entrar a El Salvador, por lo tanto su gestión integral requeriría una concertación entre los tres países, hecho que se evidencia en las recientes disputas entre El Salvador y Guatemala por la explotación de la Mina Cerro Blanco. Como afirma el Dr. Ángel Ibarra, presidente de la Unidad Ecológica Salvadoreña, "está claro que para avanzar en el sendero de la sustentabilidad social y ambiental del país, la recuperación del Lempa es una batalla decisiva; no es exagerado si se afirma que el futuro del Río Lempa determina en buena medida el futuro de El Salvador"[26].

En este proyecto se puede evidenciar la prioridad que se le da a la lógica económica sobre los aspectos sociales y ambientales del desarrollo. Más allá de las dudas sobre la sostenibilidad económica del proyecto mencionadas, surge la pregunta de si en la valoración del proyecto para financiación de la LAIF se tomó en cuenta la importancia social y ecológica del Río Lempa, y la dependencia de El Salvador de esta fuente de vida, o si la valoración se fundamentó solo en la rentabilidad de la inversión y el objetivo de satisfacer la demanda de electricidad y su generación a partir de fuentes renovables.

Caso 3 - Parque eólico Bii Nee Stipa II (Stipa Sayaa), México

El proyecto tiene como propósito promover la industria de la energía eólica a través de un esquema de financiación público-privado de un parque eólico en el Ejido La Ventosa, istmo de Tehuantepec, de 74 MW con 37 turbinas eólicas generadoras. Este representa la segunda etapa del proyecto Bii Nee Stipa (BNS), planificado y desarrollado por Gamesa Energía S.A. (España) y la mexicana Cableados Industriales S.A. de C.V. (CISA), que consta de tres fases. La primera fase (BNS I, 26 MW) fue vendida a Iberdrola (España) a inicios de 2010. Enel Green Power (Italia) adquirió la segunda fase del proyecto (BNS II, 74 MW) y, en diciembre de 2012, anunció la finalización de la tercera fase (BNS III, 70 MW). El proyecto aprobado para una subvención de la LAIF por EUR 3,3 millones es liderado por SIMEST con un aporte de EUR 5 millones y co-financiado por el BID con un préstamo corporativo de USD 76 millones otorgado a Enel Green Power (EGP) a través de su subsidiaria en México, Impulsora Nacional de Electricidad S.R. L. de C.V. (INELEC).

> ***"no es exagerado si se afirma que el futuro del Río Lempa determina en buena medida el futuro de El Salvador"***

SIMEST también proporcionó una subvención al tipo de interés para la financiación otorgada por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA, España) a EGP por un monto de EUR 44 millones[27].

Gamesa y CISA constituyeron en 2011 la sociedad mexicana Stipa Nayaa S.A. de C.V. que es la propietaria y quien opera el parque eólico BNS II, el cual se terminó de construir en junio de 2012 por Gamesa y CISA. La sociedad Stipa Nayaa fue adquirida por EGP e INELEC en 2012 con los fondos de capital suministrados por SIMEST, BID, EGP y un préstamo del BBVA. La energía producida será vendida y utilizada mayoritariamente bajo el esquema de autoabastecimiento, por dos grandes grupos industriales multinacionales: el Grupo Nestlé México y Fomento Económico Mexicano S.A. Estos dos grupos tienen una pequeña participación accionaria en Stipa Nayaa con lo cual se convierten en autoabastecedores de energía. El excedente de energía puede ser destinado a otros clientes que participen en el esquema de autoabastecimiento o vendido a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El transporte de energía entre el istmo de Tehuantepec y la red nacional se hace bajo el esquema de "Obra Pública Financiada" por el sector privado, contra la adjudicación de los derechos de la obra y la capacidad de evacuación a la CFE.

La subvención aprobada por la LAIF de EUR 3,3 millones se destinaría a financiar este componente público de infraestructura, para el cual se estimaba una inversión de EUR 8 millones,

25. Ibarra, A.; Campos, U. y Rivera, F.: *Hacia la Gestión Sustentable del Agua en El Salvador. Propuestas básicas para elaborar una Política Nacional Hídrica.* Unidad Ecológica Salvadoreña, El Salvador, agosto de 2005.
26. *Idem.*

27. "Report and Financial Statements of Enel Green Power SpA", Enel Green Power, 31 de diciembre de 2011.

41% de los cuales cubriría la LAIF. A marzo de 2013 SIMEST no había firmado el acuerdo de financiación, por lo tanto, la CE no había desembolsado los recursos, pero según GAMESA este componente del proyecto ya había sido construido. Esta situación genera varios interrogantes que no han podido ser resueltos al estudiarse el caso porque los actores involucrados (CE, SIMEST, EGP) no respondieron a las solicitudes que se les dirigieran en este sentido. Dos de las interrogantes cruciales al respecto son: ¿cómo se pudo financiar finalmente el componente público si se estimaba que la contribución de la LAIF era fundamental para este fin? y ¿la CE aceptará una subvención retroactiva (obra ya ejecutada)? Y, en tal caso, ¿cómo se emplearán los recursos de la LAIF una vez que se firme el acuerdo de financiación con SIMEST? Estas interrogantes llevan a su vez a cuestionar qué tan rigurosa fue la evaluación del proyecto por parte de las estructuras de la LAIF con respecto a la necesidad y justificación de la contribución de la Facilidad, si finalmente el proyecto fue financiado y ejecutado sin el desembolso de los recursos de la LAIF. Más aun, cuando la misma empresa EGP, ejecutó un proyecto similar (BNS III) tan solo unos meses después del BNS II y sin la necesidad de una subvención.

El perfil del proyecto BNS II presentado a la LAIF argumenta que está alineado con los principios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al involucrar a las comunidades locales e indígenas por los acuerdos pactados con los Ejidos La Mata y Ixtaltepec y a través de una serie de actividades promovidas por EGP[28]. Se buscó contacto con EGP para obtener información sobre la implementación de estas actividades, pero no se logró obtener respuesta. Un documento borrador del BID sobre la estrategia medioambiental y social del proyecto BNS II, afirma que "No hay indicación alguna en la documentación de que las personas afectadas hayan sido debidamente consultadas sobre el proyecto, lo cual será investigado durante la 'diligencia debida'". No se encontró más información al respecto ni tampoco el informe final de la diligencia debida del BID.

28. "Contribution Request N° A1 to be presented by written procedure of the Operational Board on April 2012", Latin America Investment Facility (LAIF). SIMEST, 23 de febrero de 2012.

Los parques eólicos en Tehuantepec han sido resistidos por la población indígena y local porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales y algunos territorios sagrados, así como por los impactos sociales que están generando. Evidencia de esto es la situación actual respecto a la construcción de un gran parque eólico por la empresa Mareña Renovables en el municipio de San Dionisio del Mar, Oaxaca, donde la comunidad local se ha organizado en un movimiento de resistencia y defensa de su territorio y ha sido el blanco de amenazas, hostigamiento y ataques[29]. Su labor de defensa de sus derechos ha sido deslegitimizada a través de declaraciones difamatorias por parte de autoridades locales y estatales, y algunos de los líderes sociales han tenido que abandonar su comunidad y refugiarse en lugares más seguros por el alto riesgo que implicaba su actividad. Por su lado, la empresa Mareña Renovables ignora la resistencia de las comunidades al proyecto y presiona a las autoridades de Oaxaca para que ofrezca garantías para la inversión y facilite el inicio de las obras, sin el consentimiento de la población local y sin tomar en cuenta el impacto cultural, social y ambiental que tendrá.

El uso del suelo predominante en la zona donde se construyó el parque eólico BNS II es agropecuario. Los desarrolladores del proyecto informan que todos los predios son de propiedad privada[30], pero líderes sociales de la región, como Bettina Cruz, afirman que algunos de ellos fueron declarados comunales años atrás por una resolución gubernamental. Un argumento comúnmente utilizado por los desarrolladores y el gobierno es decir que las tierras donde se instalan los parques eólicos son improductivas. Sin embargo, el dirigente de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo, Carlos Beas Torres, recuerda que en los territorios donde hoy funcionan los parques

"Los parques eólicos en Tehuantepec han sido resistidos por la población indígena y local porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales y algunos territorios sagrados"

29. "Informe la situación de los derechos humanos en Oaxaca. Grandes pendientes". Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. CODIGO DH, 2012, p. 68-78. Citado en *Nuevas Estrategias de Cooperación…, op. cit.*, p.33.

30. "Contribution Request nr A1 to be presented by written procedure of the Operational Board on April 2012", Latin America Investment Facility (LAIF). SIMEST, 23 de Febrero 2012.

eólicos había una importante producción agrícola y ganadera. En La Ventosa, donde se construyó el BNS II, "hace pocos años se producía el mejor queso del Istmo, ahora escasea el alimento para el ganado y con ello ha decaído la producción de leche y de otros productos lácteos; por ello mucha gente perdió su trabajo"[31]. Las alternativas productivas y laborales que generan los parques eólicos no son sostenibles ni significativas. Durante la etapa de construcción del parque se contrató personal local (cerca de 200 empleados), lo que generó una corta bonanza de algunos meses.

Una vez finalizada esta etapa, la gran mayoría de los trabajadores quedan sin empleo y sin la alternativa de la producción agropecuaria. Sólo muy pocos trabajadores locales permanecen con empleo para labores de vigilancia y supervisión, ya que el parque eólico opera automáticamente y el mantenimiento es generalmente realizado por técnicos extranjeros.

Con respecto a los impactos ambientales del proyecto BNS II, la información que publica el BID incluye un documento que contiene una sección que describe la problemática ambiental en el área de influencia del proyecto y otra sección de identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales. En ésta se identifican algunos posibles impactos durante las actividades de delimitación de predios, instalación de los aerogeneradores y el tráfico vehicular. El estudio concluye que el proyecto no producirá afectaciones graves al entorno ya que la mayoría de impactos son moderados y temporales y destaca la necesidad de un estudio sobre las rutas migratorias de aves[32]. Gamesa y CISA contrataron un estudio de aves residentes y migratorias para este proyecto, finalizado en junio de 2011. El estudio[33] concluye que no se espera que el número de colisiones (de aves con las turbinas) sea significativo y provoque impactos negativos en la población de aves, sin embargo, recomienda desarrollar un plan de vigilancia y supervisión al respecto. En la solicitud de contribución presentada a la LAIF, se afirma que SIMEST y el BID van a supervisar los aspectos medioambientales, sociales, laborales, de salud y de seguridad del proyecto por medio de sus procesos de supervisión internos (por ejemplo, visitas al sitio del proyecto, revisión de documentación, etc.), pero hasta el momento no hay información disponible sobre esta supervisión.

Finalmente, es importante mencionar que el BNS II fue registrado por Gamesa Energía en 2005 bajo el MDL de la CMNUCC para la obtención de Créditos de Reducción de Emisiones (CRE). El Documento de Diseño del Proyecto presentado por Gamesa al MDL afirma que el proyecto necesita de los ingresos que se puedan derivar de la venta de los CRE, a un precio de entre USD 5 y USD 20 la tonelada de CO_2, para hacer financieramente viable el proyecto[34]. Sin embargo, es importante señalar que el mercado de bonos de carbono ha colapsado y los CRE, que en 2008 se cotizaban en el mercado a un precio de USD 20 la tonelada de CO_2, están a marzo de 2013 a USD 0,44. A fines de marzo de 2013 no se registraba en la página web del MDL del CMNUCC ninguna solicitud para la emisión de CRE por este proyecto.

En conclusión, este proyecto BNS II aprobado por la LAIF tiene varios elementos para poder catalogarlo como una "mala práctica" de cooperación al desarrollo, aunque en la valoración técnica realizada por las estructuras de la LAIF se considera como una referencia de cómo la LAIF puede contribuir a una iniciativa público-privada en el sector energético. Por un lado, todo parece indicar que la subvención solicitada y aprobada por la LAIF no era del todo necesaria e indispensable para la viabilidad del proyecto, pues este se ejecutó sin que los recursos de la LAIF hayan sido desembolsados, lo cual lleva a cuestionar si la CE va a otorgar una subvención retroactiva para este proyecto. Por otro lado, el proyecto es fundamentalmente una iniciativa privada (inversión y ejecución privada) para fines privados (destino de energía producida para grandes empresas priva-

"Las alternativas productivas y laborales que generan los parques eólicos no son sostenibles"

31. Beas Torres, C. (2012): "Los mitos del megaproyecto eólico del Istmo de Tehuantepec", ALAI –América Latina en Movimiento, 24 de Octubre de 2012.
32. "Guía sector eléctrico modalidad particular", Parque Eólico Bii Nee Stipa II. BID, 2009.
33. Montejo Díaz, J. E.: "Reporte final del estudio de aves residentes y migratorias del proyecto eólico 'Bii Nee Stipa I', La Ventosa, Oaxaca", Xalapa, Veracruz, 2011.
34. "Project Design Document (CDM – PDD) – Bii Nee Stipa", Clean Development Mechanism. Gamesa, 2005, p. 14.

das), cuyo componente público es mínimo y no generaría beneficios directos para la población local, mientras las tarifas locales de energía para los pobladores de la zona siguen en aumento. El proyecto se implementó en un contexto de alta resistencia social a este tipo de proyectos y de conflictividad latente entre la población local, las autoridades mexicanas y las empresas eólicas, situación que al parecer no se tuvo debidamente en cuenta en la visita de la delegación de la UE a Oaxaca, ni por la CE en la evaluación del proyecto y su contexto.

Caso 4 - Gestión integral de recursos hídricos, Colombia

El objetivo del proyecto es apoyar la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) del gobierno de Colombia y acompañar la ejecución de su Plan Hídrico Nacional con horizonte 2014. El proyecto presentado a la LAIF por la AFD, con co-financiación de la Corporación Andina de Fomento (CAF), consta de un apoyo presupuestario por cinco años para el Estado colombiano, un mecanismo de seguimiento de la puesta en marcha de la política de GIRH y una cooperación técnica. Los objetivos específicos del proyecto son:

- Asegurar que hayan sido priorizadas las cuencas de los ríos seleccionadas para implementar las acciones.
- Proveer los medios técnicos y financieros para la ejecución de las políticas de las Corporaciones Autónomas Regionales, responsables de la gestión medioambiental y de los recursos naturales en sus territorios.
- Integrar la gestión de riesgo en la planificación del desarrollo para las cuencas de los ríos.
- Asegurar la implementación de una gestión participativa de las cuencas de los ríos a través de los Consejos de Cuencas.
- Dotar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales con herramientas efectivas de supervisión de los recursos hídricos en las áreas prioritarias.

El proyecto tiene a su vez tres componentes principales:

- Un apoyo presupuestario de EUR 137,8 millones otorgado por los préstamos de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la CAF, para la implementación de la política de GIRH.
- Supervisión de la implementación de la política de GIRH con un informe anual en base a indicadores pertinentes seleccionados para cada autoridad ambiental.
- Cooperación técnica y un proyecto piloto. La subvención aprobada por la LAIF de EUR 4,5 millones se destina a este último componente.

Según la información disponible a finales de marzo de 2013, se encontraba en fase de negociación el acuerdo de financiación de la Comisión Europea con la AFD para iniciar la implementación de este componente del proyecto. La subvención de la LAIF será desembolsada por la AFD directamente al Ministerio de Ambiente y permitirá la elaboración de guías metodológicas que serán la base de la estandarización de la implementación del Plan Hídrico Nacional. La mayoría de los costos serían en recursos humanos (consultorías y estudios) y algunas inversiones (equipos y trabajos). Según la solicitud de zzntribución del proyecto presentada a la LAIF y la información suministrada por el Ministerio de Ambiente de Colombia, la subvención de la LAIF será empleada así:

- EUR 1 millón en asistencia técnica por cuatro años al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- EUR 2,8 millones para un proyecto piloto de implementación del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca en el lago de Tota, que busca fortalecer la Corporación Autónoma Regional de Bocayá (la entidad de gobierno encargada de la ejecución del proyecto), fortalecer los conocimientos técnicos y fortalecer la participación de la comunidad.
- EUR 0,3 millones para labores de sensibilización y comunicación sobre la GIRH.
- EUR 0,4 millones para contratar una unidad de ejecución externa que apoye al Ministerio de Ambiente en el acompañamiento técnico y financiero de la implementación del proyecto.

El lago de Tota es el lago de agua dulce más grande de Colombia con un ecosistema único que se ubica a 3.015 metros sobre el nivel del mar. Su importancia ecológica es indudable pero en el momento hay una serie de conflictos ambientales y sociales por el uso inadecuado del recurso hídrico y su cuenca, como el extensivo uso de agroquímicos y abonos en los grandes cultivos de cebolla adyacentes al lago, el avance en la industria del cultivo de trucha en jaulas flotantes

"hay una gran preocupación por la amenaza de impactos de la reciente presión exploratoria y extractiva de la minería en el territorio de Cuenca y los páramos circundantes al lago"

(actividad que ha sido proscrita en otros países por ser insostenible), la demanda de infraestructura para el turismo y la urbanización de las riberas, el uso libre e inadecuado del agua para riego y otras actividades industriales sin control alguno, la contaminación por vertido de aguas residuales y la deficiencia de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado y recolección de basuras) en la zona ribereña. A esto se suman las carencias en la actuación de las entidades estatales de control y vigilancia, la inexistencia de un organismo autónomo visible dedicado exclusivamente al manejo de la cuenca del lago de Tota (por ejemplo, un Consejo de Cuenca), así como que el lago no se encuentra catalogado bajo ninguna forma de protección. También hay una gran preocupación por la amenaza de impactos de la reciente presión exploratoria y extractiva de la minería en el territorio de Cuenca y los páramos circundantes al lago, en especial la exploración y explotación de petróleo planeada por la multinacional francesa Maurel & Prom[35].

La ficha del proyecto presentada a la LAIF solo menciona que el proyecto, al mejorar la implementación de la gestión del recurso hídrico, ayuda a optimizar el flujo de los cauces y, por lo tanto, contribuye a la adaptación al cambio climático al reducir las disparidades regionales en la distribución del recurso hídrico en Colombia.

La información sobre el proyecto en la página web de la AFD destaca que el proyecto tendrá un impacto social positivo en la disminución de los conflictos ligados al recurso hídrico entre la población, las instituciones y el sector privado. La población desfavorecida será beneficiada por la reducción de los impactos relativos a la falta de disponibilidad del agua o las inundaciones. No era un requisito la elaboración de un estudio de impacto socio-ambiental previo a la ejecución del proyecto, pero el Ministerio de Ambiente presentó a la AFD un diagnóstico socio-económico-ambental a partir del cual se construyó la línea de base para la ejecución del proyecto.

En conclusión, este proyecto tiene el potencial de ser una "buena práctica" de cooperación al desarrollo en el marco de la LAIF al estar apoyando la implementación de una ambiciosa política nacional (definida localmente) para el manejo integral y sustentable de un recurso natural, que lo define como un bien de uso público y prioriza su función social y ecológica sobre su valor económico. El financiamiento de la LAIF complementa y fortalece el apoyo presupuestario otorgado por la AFD y la CAF al gobierno nacional, facilitando la implementación de un proyecto piloto desarrollado en una cuenca estratégica que, además, hace énfasis en la participación social y ciudadana y puede ser un modelo para replicarse en otras cuencas del país. El proyecto también prevé mecanismos e indicadores para la supervisión de su implementación. Queda por verse si este potencial del proyecto es llevado a la práctica eficazmente y si la participación social se realiza de una manera adecuada, comprensiva y pertinente. En este sentido, es de gran importancia que realmente tenga lugar una supervisión constante de la implementación del proyecto y que éste no se limite a las instituciones de gobierno si no que sea participativo y consultado con la población.

A modo de conclusiones provisorias

Está claro que en los últimos años se viene produciendo una convergencia de políticas, mecanismos e instrumentos para apoyar y promover al sector privado como actor central del desarrollo. Sin embargo, no existen en el momento normas vinculantes ni obligaciones legales para regular la actuación del sector privado, en especial con respecto a los derechos humanos. Esto nos genera dudas sobre la

35. Información obtenida de la "Causa Tota" y el Movimiento Cívico pro lago de Tota y su cuenca. Consultar en: <www.causatota.net/index.html>.

posibiidad de que mecanismos como la LAIF puedan compatibilizar dos lógicas diferentes y posiblemente contrapuestas. Se trata de una lógica en la que la rentabilidad y el crecimiento económico es impulsado por el sector privado con el principio organizador del desarrollo, en contraste con una lógica donde el enfoque de derechos es el principio organizador y la erradicación de la pobreza el objetivo principal de los proyectos de desarrollo.

En general, las facilidades financieras mixtas no tienen aún normas unificadas sobre seguimiento y evaluación. Actualmente, la institución financiera líder respectiva lleva adelante el seguimiento de proyectos individuales en base a sus propios criterios. Sin embargo, siguiendo los principios fundamentales de la UE, ésta puede insistir en la inclusión de la reducción de la pobreza de forma más clara en las estrategias de los bancos de desarrollo europeos y latinoamericanos, así como mejorar sus mecanismos de transparencia y desarrollo sustentable. Si se implementa en forma extensiva, este diálogo podría considerarse como una de las mayores fortalezas del mecanismo LAIF.

"la evidencia no es contundente con respecto a la coherencia entre los objetivos de los proyectos LAIF y los objetivos y prioridades de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina"

Sin embargo, hasta la fecha, la evidencia no es contundente con respecto a la coherencia entre los objetivos de los proyectos LAIF y los objetivos y prioridades de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina. La gran mayoría de los proyectos financiados por este mecanismo no contempla expresamente la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión, es decir la cohesión social como objetivo o posible efecto. En su mayoría, los proyectos ejecutados hasta la fecha con apoyo de la LAIF son iniciativas de grandes empresas con fines de lucro, que a menudo se encuentran en el país europeo donante y que, en el mejor de los casos, tienen sólo inversiones indirectas para personas en situación de pobreza.

El fortalecimiento de las Pymes es crucial para el desarrollo en América Latina pero, hasta ahora, las Pymes locales han recibido poco apoyo a través del mecanismo LAIF. El enfoque actual en los sectores de energía indica que son grandes empresas europeas las que están principalmente involucradas en estas inversiones a gran escala promovidas hasta la fecha por este mecanismo.

Por todo ello el mecanismo LAIF plantea temas relativos al balance entre el apoyo a las empresas locales y a las inversiones extranjeras, así como a la cuestión de la sostenibilidad de la deuda. Estos temas afectan la economía política y las directivas estratégicas para el desarrollo no solo en los propios países socios, sino también en los países donantes.

Si la UE apuesta por estrategias más eficaces de reducción de la pobreza en América Latina entonces, en lugar de simplemente atraer inversiones, la atención debe centrarse en la productividad y la generación de empleo que disminuya la desigualdad. Aún es muy pronto para evaluar los logros en estas áreas porque hasta el momento, el mecanismo LAIF carece de transparencia y de elementos de seguimiento y evaluación claros para realizar estas tareas.

Estos temas de los beneficios que surgen del apalancamento económico y político que brinda la LAIF a la UE pueden ser abordados solo a través de discusiones más sustantivas y coherentes sobre el propósito general de los mecanismos de financiamiento mixto y al sector privado. El sector privado es sin duda un gran actor para crear oportunidades económicas para las personas que viven en la pobreza. Lo hace a través de la inversión, empleo justo y decente, de la ampliación de mercados, con innovación y generando fuentes de ingresos para los programas de los gobiernos.

Pero no todas las inversiones e innovaciones tienen un impacto sobre la pobreza y el crecimiento de las desigualdades socio-económicas que muchos países experimentan al tener un fuerte crecimiento económico. Además, aún es muy incipiente la formulación de una auto-identidad empresarial como actor del desarrollo pues, en términos generales, siguen asumiéndose de manera estrictamente privatista, como si su actividad no impactara en absoluto sobre los

derechos de las personas y poblaciones, lo cual se plantea como un aspecto muy importante pero poco debatido.

Por ello, con respecto a la LAIF, debe haber mayor transparencia en los criterios de selección de los proyectos y en los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto. De hecho, la rendición de cuentas mutua es uno de los principios de París para la Efectividad de la Ayuda. Mientras la definición del sector privado siga siendo poco clara y se oculte la voluntad política de apoyar a las empresas europeas, no habrá claridad sobre las mejores estrategias para involucrar al sector privado en las iniciativas para un desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista de los impactos de desarrollo, se deben tener claros los propósitos de la participación del sector privado a través de los proyectos LAIF, en especial cómo con estos financiamientos se contribuirá a que las poblaciones de los territorios en los que se desarrollan puedan salir de la pobreza y beneficiarse realmente de la incorporación a las economías formales y en crecimiento.

Pero hasta el momento, tanto en general con respecto a la renovación de su atención al sector privado, como en particular con respecto a los proyectos LAIF, los donantes no han podido analizar y medir cómo es que las diversas formas de actividades económicas financiadas con la AOD realmente pueden contribuir a la reducción de la pobreza[36]. Para lograrlo, el apoyo al sector privado con recursos de la cooperación al desarrollo debe ser coherente con los objetivos generales de la efectividad del desarrollo y la creación de planes de desarrollo nacionales inclusivos enfocados en reducir tanto la pobreza como las desigualdades socio-económicas. Con la implementación de estrategias de apoyo al sector privado por los donantes, es probable que se consideren estos objetivos de desarrollo si es que incluyen a nivel nacional las opiniones y las iniciativas de las comuniades de las poblaciones pobres, marginadas y otros actores sociales derivadas de un diálogo con todas las partes ivolucradas.

Los actores del sector privado pueden tener diversos motivos e incentivos económicos legítimos para invertir. Pero si han de ser considerados verdaderos socios en materia de desarrollo, deben estar dispuestos a colaborar en acciones que mejoren los derechos sociales y económicos de las poblaciones pobres y marginadas. Este tipo de iniciativas enfatizan la creación deliberada de oportunidades económicas para estas poblaciones excluidas, se enfocan en el "empoderamiento" económico de las mujeres, en la creación de condiciones para el trabajo digno y apoyan las medidas y fondos que promuevan la inclusión socio-económica y la protección social.

Para permitir el progreso en estas áreas importantes del desarrollo, los recursos de la ayuda de los donantes podrían dirigirse a aquellas secciones del sector privado y a otros actores del desarrollo, con capacidades e iniciativas, entre otras, para:

- fortalecer y desarrollar la agricultura en pequeña escala;
- apoyar el desarrollo y la mejora de las condiciones de los trabajadores del sector informal;
- eliminar las barreras legales e institucionales para las mujeres desarrollando una actividad económica;
- reformar y vigilar las condiciones normativas para el trabajo digno;
- canalizar la inversión a las Pymes, cooperativas y otras formas de empresa social.

A nuestro entender, los donantes deben evitar asociaciones e iniciativas con grandes corporaciones con fines de lucro, que a menudo se encuentran en el país donante y que, en el mejor de los casos, tienen sólo inversiones indirectas para personas en situación de pobreza, como justamente parecen resultar hasta el momento la mayoría de los proyectos LAIF.

36. Respecto de la relación entre la AOD y el sector privado y sus efectos en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades, véase: *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? The Reality of Aid*, Filipinas, 2012, en especial: "Political Overview", pp. 9-23. Disponible en: <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA_Report_2012-Aid_and_the_Private_Sector1.pdf>.

Financiamiento privado para el desarrollo en América Latina

Angélica Canavire - Fundación Jubileo

1. Flujos de Capital hacia América Latina

En términos generales hubo un aumento de los flujos (aunque volátiles) de capital privado extranjero hacia la región. Esta situación se da por:

- La atracción por invertir en la región en servicios financieros, telecomunicaciones e industrias extractivas (hidrocarburos y minería).
- El apoyo y la promoción de la participación del sector privado a partir de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) multilaterales y la banca regional.
- Los principales flujos de capital vienen por: deuda pública (incluye la deuda soberana), deuda privada e inversión extranjera directa.

2. Recursos financieros hacia el sector privado

Los recursos hacia el sector financiero provienen de:

La cooperación multilateral y bilateral. Se supone que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es el financiamiento concesional o donación para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, los flujos de cooperación tradicionalmente orientados a contribuir a la reducción de la pobreza e inequidad en los países en desarrollo están siendo orientados también hacia el sector privado. Considerando que son recursos públicos que se canalizan para el "mismo fin", pero a través de otros actores, es importante realizar un análisis del uso e impactos que pueden tener estos recursos en la población y el medioambiente. Por lo tanto ¿cómo queda el compromiso de AOD de la cooperación, si están financiando iniciativas del sector privado?

Instituciones Financieras Regionales como el BID y la CAF. Es importante analizar el financiamiento que una institución financiera multilateral regional otorga al sector privado, sus características y la relación con el desarrollo de los países de la región, resaltando los impactos negativos que resultaran de sus intervenciones.

Asociaciones público privadas (APP). Según estimaciones, las iniciativas de APP en la región de América Latina y el Caribe están más concentradas en infraestructura y servicios públicos. Actualmente las APP se están concentrando con más énfasis en áreas que deberían ser competencia del sector público, como salud y servicios básicos (agua). En Bolivia 36% de la inversión en hidrocarburos proviene del sector privado. En Perú, mientras tanto, desde 1998 se han creado varias APP en el sector energía, infraestructura y ahora en el campo de la seguridad social.

3. Principales IFI/banca regional

Su papel principal era el otorgamiento de créditos para inversión pública y asistencia técnica a los diferentes niveles de gobierno, así como la cooperación, los créditos concesionales y las donaciones a países menos desarrollados.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). entre los tipos de servicios que ofrece al sector privado están los préstamos, el financiamiento concesional, la asistencia técnica y las inversiones de capital. Este apoyo al sector privado se estima que llegue a 32% del crédito total que otorga el BID, lo que aumenta la inequidad, sobre un desarrollo no inclusivo.

Corporación Andina de Fomento. Apoya al sector privado a través de créditos de largo plazo, líneas de crédito, asesoramiento financiero en el diseño e implementación de propuestas (concesiones y privatizaciones), APP, captura de fondos (deuda y/o capital), refinanciamiento, etc. Se estima que 23% de su cartera de crédito está orientado a financiamiento sin garantía soberana, dentro del cual se encuentra el financiamiento al sector privado.

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil. Está orientado a promover la integración en América del Sur, financiando al sector privado brasileño que se dedica a la construcción de infraestructura física en otros países con proyectos energéticos, de telecomunicaciones y de transportes, también a través de APP. Algunos analistas indican que este banco ha incrementado sus préstamos de USD 20.000 millones en 2002 a USD 70.000 millones en la actualidad. Este apoyo también se concentra en infraestructura, en el marco de la integración regional, en iniciativas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, ahora desarrollada en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.

Asociaciones Público Privadas en Perú

Perspectiva general y balance preliminar

Germán Alarco Tosoni[1]

Resumen

En el presente documento se elabora un balance preliminar de la experiencia peruana en materia de Asociaciones Público Privadas (APP), procurando entender a las APP como uno de los elementos que conforman el grupo de respuestas a las constantes crisis del capitalismo mundial. Este trabajo tiene cuatro secciones. La primera parte plantea la discusión en perspectiva histórica, describiendo la forma como se introdujo en Europa esta modalidad de inversión, enfatizándose la injerencia de un importante discurso ideológico tanto en su permanencia como para su inclusión en la agenda latinoamericana a partir de los programas de ajuste en línea con el Consenso de Washington. En la segunda, se desarrolla la relación entre las APP y la crisis del capitalismo de las últimas décadas. La idea principal es que el mecanismo de inversión en cuestión permite mejorar la demanda agregada a través de la coordinación-regulación de la inversión privada. Sin embargo, esta opción de política y las otras respuestas que se han aplicado a través del tiempo no han sido suficientes pues aún es necesario mejorar la estructura de distribución del ingreso, procurar un cambio tecnológico incluyente y limitar la financiarización de la economía.

En seguida, se resaltan las ventajas y desventajas de las APP. Entre las primeras aparecen el mantenimiento durante la vida útil del activo involucrado y la mayor probabilidad de obtener mejores resultados en términos de la calidad de los servicios brindados. Algunas desventajas que se señalan comprenden los mayores costos de transacción y administración asociados a las APP, la reducida experiencia al momento de desarrollar concursos para proyectos, la falta de institucionalidad y mecanismos en torno al sistema de APP, los cambios continuos de contrato, la garantía pública de ganancias e incentivos a cierto grupo de empresarios y, en países con un sector empresarial poco desarrollado, la mayor concentración de ingresos en el pequeño grupo de las empresas más importantes del país.

Posteriormente, se discute la relevancia de utilizar la metodología de valor por dinero o comparador público privado (CPP) en la etapa inicial de operación del sistema de APP. A partir de dicha consideración, se revisan los principales elementos problemáticos en torno al diseño, implementación y operación de las principales concesiones en Perú. Destacan algunas experiencias en infraestructura de transporte, como las del puerto de Paita, la concesión de los muelles Norte y Sur del puerto del Callao y la concesión del Aeropuerto internacional Jorge Chávez, entre otras. Tras dicha evaluación se establecen algunas sugerencias para las diferentes fases del sistema de APP.

Finalmente, el trabajo concluye señalando que:

- las APP son más relevantes por su utilidad en épocas en que las finanzas públicas se encuentran en problemas;
- existe la posibilidad de regular los volúmenes y tipos de inversión desde las APP y los riesgos que estas implican;
- se deben realizar balances generales y evaluaciones pormenorizadas sobre las experiencias de APP en América Latina;

1. Profesor e investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico. Agradezco los comentarios de Patricia del Hierro Carrillo y la colaboración de César Castillo Gracía como asistente de investigación.

- existe la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado en cuanto a la promoción y gestión de las APP;
- deben abrirse los distintos componentes de los proyectos y evaluarse opciones de inversión para desterrar el mito que hace preferibles directamente a las APP;
- tras la finalización de la primera ronda de contratos se debe evaluar, definir e implantar las acciones correctivas necesarias;
- es relevante ajustar los marcos regulatorios y de procedimientos que permitan priorizar el bienestar de las personas por encima de intereses económicos particulares.

Introducción

La aparición de las APP ocurre primero en las economías desarrolladas, con mayor fuerza en Gran Bretaña, como un tema ideológico en los años ochenta. Inicialmente esta se asoció a la construcción y operación de infraestructura de transporte y luego se extendió a otras actividades. Fue parte del conjunto de las estrategias de privatización que presuponen que el sector privado es siempre más eficiente y eficaz que el sector público. En la primera etapa de su desarrollo respondió más a criterios ideológicos y prácticos que teóricos. Esta estrategia tuvo como antecedente su inserción en los programas de ajuste promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde la década de 1970, donde la reducción de la demanda debía ser acompañada por políticas directas por el lado de la oferta para promover el ahorro y la inversión y otras indirectas para mejorar la eficiencia en el uso de los factores de la producción, donde la privatización de actividades y de empresas públicas eran importantes[2]. Posteriormente, a estas últimas se las denominó reformas estructurales.

El tema ingresa a la agenda latinoamericana como parte de los programas de ajuste, como resultado de la crisis de la deuda en la misma época. En la década de 1990 este se refuerza con el denominado Consenso de Washington de Williamson (1990). En sus recomendaciones segunda y octava se alude a la necesidad de equilibrar las finanzas públicas y privatizar empresas públicas, respectivamente. Con el apoyo del Banco Mundial y posteriormente del Banco Interamericano de Desarrollo se inician las primeras experiencias de APP en América Latina con el argumento de la extrema fragilidad de las finanzas públicas. Asimismo, los reducidos avances y el abandono parcial o total de la infraestructura de transporte de la década previa fueron el ambiente perfecto para promover y llevar a cabo las iniciativas de APP. La institucionalidad regulatoria latinoamericana fue en algunos países simultánea a este proceso de instauración, posterior en otros y, en algunos, aún espera. La modificación continua de condiciones contractuales es parte de este proceso con beneficios y costos que no han sido evaluados rigurosamente.

Han pasado ya más de veinte años desde que se firmaron los primeros contratos y/o concesiones de APP. Esta experiencia, iniciada en la infraestructura de transporte, ahora comprende al sector eléctrico, aprovisionamiento de agua e irrigaciones, todo tipo de servicios antes públicos como la salud, educación y servicios penitenciarios, entre otros. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina no se ha hecho un balance de estas experiencias. La combinación de inercia e ideología dominan, aunque hay diferencias entre países. Los errores y fracasos iniciales de Argentina y México llevaron a que en el segundo se produjeran ajustes interesantes. En Argentina hubo una importante resistencia social. Sin embargo, lo común fue que se dijera poco sobre el tema. El intercambio de experiencias es mínimo. Tampoco hay información pormenorizada ni transparencia pero sí mucha negociación[3] entre las partes involucradas. En un extremo peligroso se encuentra Perú, donde hay pocas evaluaciones o las que se han realizado no identifican problemas significativos. Aquí las autoridades, el sector empresarial y gran parte del sector académico insisten en la necesidad de intensificar en profundidad y extensión la experiencia de las APP. La ideología predomina y los elementos técnicos están quedando de lado, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Chile y Colombia.

El objetivo central de este artículo es presentar un balance de la experiencia peruana en la materia. El sistema tiene elementos ventajosos que deben ser potenciados, pero

2. Véase Khan y Knight, 1986.

3. En algunos casos transparente pero en otros coloquialmente bajo la mesa.

también muchos otros desventajosos que deben ser mitigados o eliminados. Es imprescindible contribuir a diseñar propuestas pragmáticas estableciendo los correctivos necesarios, más aún en circunstancias en que la primera etapa de los contratos y concesiones firmados en la década de 1990 está por terminar. El segundo objetivo es el de enmarcar la estrategia de las APP como una de las tantas respuestas que se han dado a la crisis del capitalismo mundial en las últimas décadas. Obviamente los comentarios en relación a este tema no pueden ser concluyentes, pero también es obvio que la magnitud de la crisis no podrá ser enfrentada exclusivamente a través de más APP.

En lo formal el documento se divide en tres secciones, la introducción, las conclusiones y las recomendaciones. En la primera parte se analiza la vinculación de la estrategia de las APP como una de las tantas respuestas que a lo largo del tiempo se han desarrollado para hacer frente a la crisis del capitalismo mundial. En la segunda parte se presenta un análisis de las ventajas y desventajas de las APP. Por último, se extraen algunas enseñanzas del diseño, implantación y operación de las principales experiencias de las APP en Perú hasta 2013.

"El sistema tiene elementos ventajosos que deben ser potenciados, pero también muchos otros desventajosos que deben ser mitigados o eliminados"

En este documento no se realiza una revisión pormenorizada de todos los proyectos APP y sus respectivos componentes desarrollados en Perú a lo largo del tiempo ni se analiza la problemática regulatoria asociada a estos. Tampoco se considera aquí el tipo, tamaño ideal, procedimientos pormenorizados, componentes ambientales, participación de la sociedad civil y validación social que deben considerarse en las APP. Existen muchas modalidades de cooperación pública y privada, previas a las APP, que se han llevado a cabo a lo largo del tiempo en muchos otros lugares, tales como Estados Unidos, Europa, Japón, las economías del Asia Oriental y China que no se analizan en este documento. Para el caso latinoamericano, Devlin y Moguillansky (2009) reiteran la importancia de las APP en América Latina para una nueva visión estratégica del desarrollo.

Las APP como respuesta a la crisis del capitalismo

En los últimos cien años el capitalismo mundial ha tenido dos grandes crisis, en la deçada de 1930 y en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI. En una perspectiva más larga no son las únicas grandes crisis, ya que se identifican al menos otros dos episodios a mediados del siglo XIX y en la última década del mismo siglo. Para Freeman y Pérez (1988) estos se producen por los problemas de transición entre un paradigma tecnoeconómico a otro[4]. En la teoría marxista también se habla de una crisis estructural en el capitalismo. Se plantea que el progreso técnico conduce al subconsumo[5] (o menor crecimiento de la demanda efectiva por la mayor desigualdad y menor contratación de mano de obra) y a la caída de la tasa de ganancias. En la teoría keynesiana se alude a la incertidumbre y a los problemas en la demanda efectiva con su contrapartida en los excesos de ahorro como factores causales de la crisis[6]. Los postkeynesianos retoman los problemas distributivos como el origen de los problemas de demanda efectiva.

Keynes (1943[1936]) formuló tres recomendaciones para salir de la crisis de la década de 1930: procurar bajas tasas de interés, socializar la inversión y gravar los ingresos y las herencias. Esta última recomendación es útil para redistribuir ingresos, aumentar la propensión a consumir, elevar el multiplicador del gasto, la demanda y el producto. En adición a estas se implantaron en la práctica otros mecanismos como el sistema de seguro del desempleo, los precios de refugio mínimos para los principales productos agrícolas, el salario mínimo y otros cambios institucionales para prevenir crisis o mitigar sus efectos[7]. La socialización de la inversión no significaba que el Estado asumiera la propiedad de los medios de producción, ya que para Keynes era suficiente si éste era capaz de determinar el volumen agregado de recursos dedicados a aumentar el capital y la tasa de retribución básica asociada a su posesión. Sin embargo, planteó

4. Cada paradigma involucra una combinación de innovaciones de productos y procesos interrelacionados con implicaciones en casi todos los mercados y que impulsan cambios socio-institucionales y políticos importantes.
5. Su recíproca es la sobreproducción generalizada de mercancías.
6. Véase Guillén, 2013.
7. Véase Alarco y Del Hierro, 2006.

que no se excluye cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad coopere con la iniciativa privada. Las APP parecen ser, a la luz de una lectura contemporánea del texto de Keynes, un mecanismo para plasmar esta cooperación y parte del engranaje para definir los requerimientos de inversión que conduzcan al pleno empleo.

Frente a la crisis, el sistema ha generado otras respuestas a lo largo del tiempo. Entre las décadas de 1950 y 1960 contribuyeron al crecimiento económico de Estados Unidos la tecnoestructura, la competencia espacial con la Unión Soviética y la guerra de Vietnam, que fueron útiles a esa etapa expansiva del capitalismo8. En la década de 1990 el factor dinámico central fue, a juicio de Greenspan (2008), la mejora de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, a este fenómeno se sumó la apertura de las ex economías socialistas, lo que significó mayores mercados para los países desarrollados, especialmente para Estados Unidos, la entrada en vigor de diversos tratados comerciales, la intensificación de los procesos de apertura comercial de muchos de los países latinoamericanos y la privatización de empresas a propósito del Consenso de Washington. En la primera década del nuevo siglo incidió el alto dinamismo de la economía china (y otras economías asiáticas), la política monetaria expansiva de la Reserva Federal estadounidense y la expansión del crédito al consumo que alimentó la burbuja de los precios de las acciones y de las viviendas (antes que estallara), lo que promovió, a través del denominado efecto riqueza, la expansión del consumo, la demanda y el producto.

Junto a estos elementos hay otros que han contribuido más silenciosamente al dinamismo de las economías desarrolladas, tales como el crecimiento de los fondos de pensiones privados, que no sólo validaron una vertiente de capitalismo más popular sino que, al agregar demanda a los mercados de capitales y valores, contribuyeron a la mejoría de las expectativas en dichos mercados y luego sobre la economía en general. La contribución de estos fondos de pensiones a las economías latinoamericanas se da entre la última década del siglo XX y la primera del XXI. La difusión de la perspectiva de la responsabilidad social empresarial y ahora del valor compartido de Porter y Kramer (2011) son fórmulas que pueden contribuir a darle mejor sostenibilidad al capitalismo. Es innegable que las APP, como una modalidad de coordinación- regulación de la inversión privada, son útiles para crear simultáneamente capacidad productiva y demanda, atendiendo necesidades específicas. Paradójicamente, son también el resultado de la acción del Estado, más que del mercado.

"Hay que encarar nuevamente la mejora de la estructura de distribución del ingreso señalada por Marx y avizorada también por Keynes"

Efectivamente la reciente crisis financiera internacional no generó impactos tan negativos como la de la década de 19309. Su impacto ha sido menos grave pero se prolonga en el tiempo. La implantación de políticas monetarias y fiscales anticíclicas ha sido útil para mitigar la magnitud de los desequilibrios. Sin embargo, estas políticas y las otras respuestas que se han aplicado a través del tiempo, incluyendo la estrategia de las APP, no han sido suficientes para evitar o hacer frente a las crisis. Hay que encarar nuevamente la mejora de la estructura de distribución del ingreso señalada por Marx y avizorada también por Keynes. Asimismo, para hacer frente a la crisis hay que añadir al instrumental de la política fiscal y monetaria anticíclicas la preocupación por lograr un cambio tecnológico incluyente que genere empleo. Otro problema reciente es hacer frente a la extrema financiarización de la economía. De ninguna forma las APP serán la única salida para hacer frente a la crisis estructural del capitalismo. No obstante, pueden ser uno de los tantos elementos de respuesta.

Ventajas y desventajas de las APP

Las ventajas y desventajas de las APP aluden a las características generales del sistema y no se encuentran asociadas a la experiencia de un país en particular. Tampoco se realiza un balance final entre los elementos positivos y negativos, ya que habría de dimensionar y valorar cada uno de estos en base a la información de un país y periodo particular.

8. Véase Galbraith, 1969; Baran y Sweezy, 1968.

9. Véase Summers, 2013.

La principal ventaja del sistema es que permite crear o mejorar la infraestructura existente y proporcionar servicios sin contar con los recursos financieros iniciales para llevarlos a cabo. A través de las APP el Estado puede convocar a particulares para que éstos sean los que financien temporalmente estas inversiones con el compromiso posterior de compensarlos tanto por ese financiamiento como por los costos operativos y de mantenimiento, incluyendo una rentabilidad determinada por los servicios. Es un esquema ideal para cuando las finanzas públicas están en problemas, ya que difiere el cronograma de pagos. Por lo general, no hay pagos inmediatos. Se pueden desarrollar proyectos que responden a las necesidades de la población y que bajo las condiciones tradicionales no podrían ejecutarse. De esta forma, se invierte y proporciona o mejora un servicio que aumenta el bienestar de la población y, al mismo tiempo, se promueve un mayor nivel de actividad económica y empleo por los efectos directos e indirectos de esta inversión y la mejor prestación de los servicios.

Existen diversas modalidades de APP, dependiendo de si se trata de una inversión y prestación de servicios autofinanciable o si se requiere de recursos financieros complementarios del Estado. A esta última modalidad se la denomina, en varios países, proyectos cofinanciados. La primera modalidad se asemeja más a una privatización, ya que el concesionario o tenedor del contrato de concesión no sólo asumiría los costos, gastos y ganancias por proporcionarlos, sino que se comprometería al pago de una contraprestación al Estado. En el mejor de los casos, es probable que la operación privada genere marginalmente un mayor nivel de actividad económica que la gestión pública previa, ya que este servicio probablemente también era rentable para el Estado. Por el contario, en el caso de los proyectos cofinanciados, es probable que las diferencias entre la gestión privada y la pública sean mayores a favor de la primera.

En la sección anterior se ha señalado que las APP no sólo permiten mejorar la relación entre el sector público y el privado, sino que regulan la naturaleza y volúmenes de inversión en las diferentes fases del ciclo económico. También generan incentivos para ejecutar las inversiones más rápido e introducir nuevas tecnologías. La infraestructura nueva o mejorada es parte de un conjunto donde lo relevante es la prestación del servicio. Hay que contar con esta en el menor tiempo posible, respecto de la ausencia de incentivos cuando se ejecuta una obra pública y donde el único motivo existente es evitar las penalizaciones por cualquier tardanza. Asimismo, si la empresa privada que ejecuta la APP tiene la experiencia necesaria, generalmente se aprovechan las mejores prácticas del sector privado[10].

"Las autoridades tienden a invertir en nuevas obras, en lugar de gastar en mantenimiento, ya que los réditos políticos que se obtienen son superiores"

Dentro de las ventajas resalta que las APP incluyen el componente de mantenimiento durante la vida útil del activo involucrado o el horizonte del contrato o concesión. Esto es una importante ventaja respecto de la obra pública, ya que por problemas presupuestales o de falta de institucionalidad esta partida se relega o subestima, lo que afecta la calidad de los servicios que se proporcionan. Las autoridades tienden a invertir en nuevas obras, en lugar de gastar en mantenimiento, ya que los réditos políticos que se obtienen son superiores. Este es un problema que se produce en las economías desarrolladas aunque en mayor medida en las subdesarrolladas. Por otra parte, existe mayor probabilidad de obtener mejores resultados, en términos de calidad de los servicios, con una APP que con el sector público. Esto siempre que se estipule contractualmente y se lleve a cabo una adecuada supervisión de las operaciones del concesionario.

En forma simplificada se listan algunas de las principales desventajas generales de las APP. En primer lugar, la concreción de las APP ha significado en la práctica mayores costos de transacción y de administración del sistema[11] con respecto a la forma tradicional de ejecución de la obra pública. La reducida experiencia al momento de abrir o desarrollar los concursos para los proyectos, en la formulación de los contratos y la falta de mecanismos y de la institucionalidad para controlar la ejecución y operación de los proyectos, entre otros, ha generado que se modifiquen de

10. Véase Cartes Mena, 2012.
11. *Ibid.*

manera continua los contratos establecidos. Las que se suponían reglas estables cambian de manera continua como resultado de factores técnicos no considerados, eventualidades u otros como resultado de las presiones de los concesionarios con la consiguiente inversión de personal y de recursos del Estado para hacer posibles dichas modificaciones.

No se comenta aquí el efecto negativo que significa el cambio continuo de un contrato en la medida en que este proceder deslegitima el concurso que le dio origen. Con esta práctica los concesionarios no realizan ofertas serias al momento de postular por los proyectos, a la espera de negociar posteriormente con las autoridades respectivas. Generalmente, estos procesos no son transparentes, lo que da lugar a prácticas corruptas o a procesos de captura del regulador con efectos negativos sobre el bienestar social.

"Con esta práctica los concesionarios no realizan ofertas serias al momento de postular por los proyectos, a la espera de negociar posteriormente con las autoridades respectivas"

La firma de contratos o concesiones para un horizonte prolongado de tiempo genera en principio un entorno económico más estable para el sector privado. Lo anterior, en razón de que se establecen reglas claras que otorgan mayor predictibilidad para la toma de decisiones. Asimismo, como se señaló en la primera sección de este documento, constituyen un mecanismo para coordinar mejor las decisiones del sector público con el privado. Sin embargo, pueden generar distorsiones cuando al amparo de dichos contratos o concesiones se establecen beneficios e incentivos particulares que no son homogéneos a los que se aplican al resto de empresas y sectores productivos[12]. Además, si no existe la institucionalidad y el marco regulatorio adecuados o no se previeron contractualmente las ganancias en productividad que se obtengan a lo largo del tiempo, serían apropiadas exclusivamente por su operador en desmedro del resto del sector productivo y sin beneficio alguno para la sociedad. En estas circunstancias, las APP serían un medio razonable para regular la demanda por el lado de la inversión y la ampliación de la capacidad productiva, pero podrían acotar los beneficios futuros para el conjunto respecto de la alternativa que ofrecen mercados más competitivos y menos regulados. Habría creatividad y dinamismo inicial pero, posteriormente, estos podrían disminuir hasta culminar, en casoas extremos, en una suerte de capitalismo congelado. Si los beneficios e incentivos específicos particulares son sustantivos se podría afectar la esencia de lo que es un empresario en la definición de Schumpeter (1967): innovador continuo y creador de nuevas oportunidades y posibilidades de producción.

La atracción de inversionistas y operadores del sector privado para las APP implica que se ofrezcan niveles de ganancia "razonables". Hasta ahí esto no parece problemático, pero implica una situación ventajosa con respecto a la mayoría de los empresarios privados que no constituyen este tipo de asociaciones. Unos asumen los riesgos naturales de cualquier negocio, mientras que sólo una minoría podría tener niveles de ganancias con garantía pública. Otro tema importante es el relativo a cuál es el nivel de rentabilidad "razonable" en circunstancias que, como en las últimas décadas, la rentabilidad esperada y efectiva para las actividades empresariales y especialmente las financieras se ha ido elevando, al tiempo que el ingreso se concentra en pocas manos. En el límite, con el esquema de APP, se puede estar garantizando tasas de ganancias crecientes. No entramos aquí a discutir cómo las metodologías tradicionales del costo de capital promedio ponderado y el modelo de valoración de activos financiero[13], que se utilizan a nivel internacional, retroalimentan esta tendencia de elevar el costo de oportunidad del capital a lo largo del tiempo.

Bajo un régimen extendido de APP se limita la función redistributiva del Estado. Mientras el Estado antes contrataba trabajadores y contratistas privados directamente, ahora atiende solo los compromisos de estos concesionarios e inversionistas. Estos pagos corresponden a cuotas periódicas de mantenimiento y operación, compromisos financieros para cubrir el financiamiento de la construcción y atención de los riesgos considerados en los pasivos contingentes[14].

12. Aquí destacan convenios de estabilidad fiscal o tributaria u otros.

13. Relativas a la valuación del costo de capital para el inversionista y del costo ponderado de capital para el inversionista y de los recursos de terceros utilizados en cualquier proyecto u empresa respectivamente.

14. Generalmente el Estado se compromete a realizar pagos al concesionario cuando los niveles de tráfico, volúmenes de operación o de atención están por debajo o por encima de los umbrales establecidos en el contrato respectivo.

Es poco probable que la estructura de distribución del ingreso permanezca inalterada, debido a que se eleva la parte correspondiente al margen de ganancia a medida que el concesionario obtiene generalmente una rentabilidad por la construcción y otra por la operación de la APP. Se elevan también los componentes financieros que aportan más al excedente de explotación o ganancias que a la parte correspondiente de los asalariados. La distribución funcional del ingreso se afecta, reduciendo la participación de los sueldos y salarios en el producto. En el caso de la distribución personal del ingreso la hipótesis es que el régimen de APP beneficia más a los estratos de altos ingresos que a los de bajos.

La distribución funcional y personal del ingreso puede afectarse aún más a medida que, a través de la modalidad de APP, muchos servicios gratuitos antes proporcionados por el Estado dejan de serlo. De esta forma las cuotas, tarifas y peajes que se cobran a los usuarios afectan en mayor medida a los perceptores de bajos ingresos, especialmente los fijos. Sin embargo, debe señalarse que a pesar de estos cobros se podrían implantar diversos mecanismos para evitar afectar a estos grupos menos favorecidos a través de exoneraciones parciales, totales o reintegros a propósito de estos servicios. La cuestión está en que se lleven a cabo y sean efectivos atendiendo a estos grupos en particular. Para evitar ser maniqueos habría que señalar que si las APP directa e indirectamente generan mayores niveles de empleo, en comparación con la situación previa a su existencia, se estaría contribuyendo a que no se deteriore la distribución funcional del ingreso.

Al examinar más adelante la experiencia peruana en APP comentaremos una serie de problemas concretos. Sin embargo, uno importante es el relativo a que cuando los titulares de los contratos o concesiones por infraestructura de transporte son empresas constructoras puede presentarse un incentivo para que se produzcan sobrecostos en la etapa de construcción. Por otra parte, se pueden producir afectaciones a terceros privados al no valorar correctamente las externalidades negativas que se pueden producir al desarrollar la APP. Esta situación puede surgir en los casos de las vías carreteras urbanas que permitirían principalmente ahorro en tiempo para sus clientes, pero que podrían afectar negativamente el ambiente urbano al fraccionarlo y reducir áreas verdes que deterioran la calidad de vida de la población urbana, a cambio de beneficiar a unos pocos. Este, como los temas anteriores, debe ser ponderado. Bajo toda circunstancia los ciudadanos deben contar con alternativas gratuitas de infraestructura de transporte y no deben ser afectados por la APP. En el caso de que esto ocurriera deben ser debidamente compensados.

"Bajo toda circunstancia los ciudadanos deben contar con alternativas gratuitas de infraestructura de transporte y no deben ser afectados por la APP"

El tema central de las APP es que la mayor parte de los proyectos se financian a mediano y largo plazo. Es decir que no implican erogaciones inmediatas para el Estado pero, en cambio, elevan los niveles de deuda pública a favor de los concesionarios. Ya se ha señalado que estos pasivos pueden ser en firme, pero también contingentes cuando el Estado asume algunos de los riesgos del concesionario relativos a volúmenes de operación u otros. En un nivel determinado de servicios se detona un procedimiento que obliga a que contabilicen en firme y que el Estado asuma los compromisos por estos. Las APP implican más pasivos, lo cual es la primera ventaja de sistema. Sin embargo, se pueden suscitar problemas cuando la deuda en firme, pero especialmente la contingente, no se registra adecuadamente. En el caso peruano se ha realizado un estudio particular contratado por el Ministerio de Economía y Finanzas[15], pero en la realidad los criterios para la valuación de estos pasivos no son homogéneos y dependen de las decisiones no transparentes del sector administrativo responsable de cada APP. Una subestimación sistemática de estos pasivos puede tener impactos negativos sobre las finanzas públicas futuras y naturalmente intergeneracionales.

Es obvio que cada APP, tanto en su fase de implantación como de operación, implica muchas enseñanzas para sus operadores y para el Estado. Sin embargo, debido a la poca institucionalidad y continuidad en el Estado (tanto en políticas, personal y en otros recursos), es poco probable que estas enseñanzas lleguen a sistematizarse y menos sean aprovechados para contratos y concesiones futuras. De tal forma, los contratos o concesiones con un plazo mínimo de

15. Véase Macroconsult, 2006.

alrededor de veinte años impiden, en teoría, ajustes en su periodo de vigencia y al mismo tiempo es poco probable que los resultados del aprendizaje de estos procesos se plasmen en mejoras futuras para provecho del país y de sus ciudadanos.

Muchos países, para intensificar las estrategias de inversión y crecimiento económico con base en las APP, vienen simplificando los marcos normativos para facilitarlas y promoverlas sin prestar el debido cuidado a perfeccionar otros mecanismos, tales como la mejora de protocolos e implantación del CPP, el desarrollo de nuevas metodologías para la determinación de pasivos contingentes, la realización de evaluaciones ex post, la comparación entre evaluaciones ex ante y ex post, entre otras. Por otra parte, la simplificación del marco normativo de las APP no se acompaña con un esfuerzo similar para las otras modalidades de ejecución de la obra pública, lo que crea un sesgo en contra de esta última. Así no se arreglan los problemas de fondo y forma de la ejecución de la inversión pública tradicional.

Por último, en el caso de las economías con un sector empresarial de bajo nivel de desarrollo es común que estos procesos de APP sean realizados por un conjunto pequeño de las más importantes empresas del país. En estas circunstancias, se agrava la concentración de ingresos presentes y futuros a favor de estas empresas y en desmedro de las otras pequeñas y medianas. Asimismo, por lo general, esta mayor contribución genera que las mismas procuren un mayor peso político en la toma de decisiones del Estado. Si las diversas organizaciones del Estado encargadas de manejar los procesos de APP son débiles, mayor será la posibilidad de captura regulatoria que menoscabaría los intereses de los usuarios.

La experiencia de Perú a 2013

Un tema central en la operación del sistema de APP de Perú es que su etapa inicial relativa a la aplicación de una metodología de valor por dinero o del denominado CPP es endeble. El CPP debe utilizarse para evaluar cuál es la opción que resulta más conveniente para ejecutar un proyecto de inversión: APP o como obra pública. El criterio técnico es que el proyecto debe ser ejecutado y operado por quien pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo. Desafortunadamente la historia del CPP en Perú es problemática[16].

Mediante el decreto legislativo 1012, de mayo de 2008, se estableció el marco normativo para las APP, donde se señaló como primer paso una evaluación a través del CPP. En la página web del Ministerio de Economía y Finanzas se publicó la metodología detallada del CPP con fecha junio de 2008. Sin embargo, no sólo recientemente la han retirado de dicho espacio, sino que mediante un decreto supremo del 30 de enero de 2009 se suspendió su aplicación por dos años hasta enero de 2011. Luego, mediante otro decreto supremo del 9 de marzo de 2011, exoneraron su aplicación durante todo el año. Posteriormente, en junio del 2011 se modificó el reglamento del decreto legislativo 1012, sustituyendo la metodología del CPP por un análisis costo beneficio que lo simplifica drásticamente señalando que los detalles se presentarán a través de una resolución ministerial.

Desde el sector privado, con el apoyo de un sector importante de la prensa, se viene insistiendo en que el CPP no se aplique con el argumento de su mayor complejidad, la necesidad de información pormenorizada no disponible y que se requiere de mucha coordinación multisectorial. Sin embargo, estas críticas al CPP no tienen asidero alguno. Todas se encuentran tratadas en la metodología de 2008. Por lo demás, si hubiera algún pendiente podría complementarse. Asimismo, esta metodología podría acompañarse con manuales explicativos útiles para los evaluadores de los diferentes niveles de gobierno: central, regionales y locales. En muchos países se aplican metodologías detalladas desde hace años atrás: Gran Bretaña (1999 y 2006), Australia (2001-2003), Chile (2002-2003 y 2005), Canadá (2003), Sudáfrica (2004), México (2006 y 2010), Grecia-Japón y Corea (2006), Países Bajos-Irlanda (2007), Francia y Australia (2008), Italia-Colombia-Malasia (2009) y Uruguay (2012)[17].

En el Cuadro 1 se presentan algunos elementos problemáticos suscitados en algunas de las principales APP de Perú. Este listado desordenado inicia con una APP relativa a la privatización del puerto de Paita (en la costa norte del país) donde el concesionario elevó las tarifas no reguladas antes

16. Véase Alarco, 2013.
17. Véase Hinojosa, 2013.

de invertir. Al respecto, hubo un error en el diseño de la concesión que fue resultado del desconocimiento de la operatividad portuaria en que las tarifas reguladas no deben circunscribirse a una sola, sino comprender diferentes: maniobra integrada de muelle a camión y viceversa y otras tarifas complementarias. En el caso de las concesiones al interior del puerto del Callao el problema central fue la falta de planeamiento y la ausencia de una visión integrada del puerto con los otros medios de transporte. Se miró hacia el interior de cada terminal portuaria pero muy poco hacia afuera. La ausencia de una administración portuaria integrada del recinto portuario contribuyó a que equivocadamente se establecieran criterios de asignación diferentes cuando debieron ser homogéneos. En el caso del Muelle Sur llama la atención cómo las ganancias en productividad logradas en la operación de la terminal de contenedores se ven melladas por los serios problemas de congestión en las vialidades carreteras y ferroviarias que comunican al puerto con los otras vías de transporte.

Tabla 1. Elementos problemáticos en las principales concesiones en Perú

Concesión	Problema	Origen
Puerto de Paita	El concesionario elevó las tarifas no reguladas (patio/camión) y desconsolidación antes de invertir.	Se fijó sólo tarifa máxima en maniobra básica buque/muelle/buque.
Muelle Norte del Puerto del Callao	Demanda internacional por condiciones de competencia desigual del concesionario del Muelle Sur.	Diferentes criterios de asignación dentro del mismo recinto portuario. En un caso inversión y tarifas, en el otro caso tarifas.
Muelle Sur del Puerto del Callao (terminal de contenedores)	Ineficiencia por problemas de vialidades externas y conexiones con otros modos de transporte.	Problemas de administración integrada del recinto portuario del Callao y problemas de planeamiento.
Concesión de ferrocarriles (Sur, Sur-Oriente y Centro)	Ninguna inversión significativa prevista en ampliación, sólo mejoras marginales.	Bases del concurso con exigencias reducidas a pesar de que la fecha de inicio de concesiones fue en 1999.
Segmentos de la Panamericana Norte y Sur	Concentración en pocas empresas concesionarias dedicadas al sector construcción.	Bases del concurso con exigencias reducidas.
	Reducidas inversiones en mejora de vialidades en el corto plazo. Sólo mejoras para el mediano y largo plazo.	Pocas empresas con conocimientos en APP y concesión de carreteras.
Aeropuerto internacional Jorge Chávez Lima-Callao	Renegociaciones contractuales continuas.	Problemas en las definiciones de las bases de licitación y contratos de concesión.
	Tarifas a usuarios elevadas.	Objetivo de maximización de ingresos para el gobierno.
	Elevada contaminación visual.	Insuficiencia de indicadores de medición de bienestar. Asimismo, sólo se evalúan los existentes a los años 8 y 30 de la concesión.
Carreteras interoceánicas Sur y Centro	Vialidades de dos carriles orientadas a tráficos locales e interfronterizos.	La selección de la tecnología de transporte (carretera) fue previa al análisis de necesidades y objetivos.
	Vida útil intermedia y costos de mantenimiento intermedios.	Planeación limitada y falta de estudios más detallados.
	Duplicación de la inversión IIRSA Sur (USD 2.095 millones en comparación con los USD 893 millones previstos).	Criterios de evaluación financieros con reducida incorporación de externalidades positivas que limitan niveles de inversión inicial (concreto y más carriles).
	En IIRSA Sur serios impactos ambientales.	
Proyectos de irrigación en la costa peruana (Olmos, entre otros)	Nuevas tierras incorporadas altamente concentradas en pocas personas naturales y jurídicas.	Criterio de asignación de tierras asociado a quien pague más por hectárea, con un precio preestablecido para el agua.
		Ausencia de objetivo y mecanismos redistributivos asociados a otros tamaños de propiedad agrícola.
		Criterio de evaluación financiera con mínima consideración de externalidades positivas (ej. mayor nivel de actividad económica, empleo y tributos).

Fuente: elaboración propia.

En el caso de las concesiones para la operación ferroviaria de las redes existentes no hubo requerimientos significativos de inversión a los concesionarios. Las condiciones de mantenimiento del equipo y en general la administración de estas empresas son ahora superiores a las relativas de la década de 1980, pero la ausencia de requerimientos de inversión implicó que los tiempos de transporte del siglo pasado se mantengan iguales a los de la actualidad en ambas líneas ferroviarias. No hay mejora significativa. Por otra parte, las APP en la infraestructura de transporte carretero fueron la primera etapa del proceso para introducir las APP en Perú, razón por la cual hubo una fuerte concentración de los diferentes tramos en la principal empresa constructora del país[18]. Al igual que con los ferrocarriles, hubo que esperar diez años para que comenzaran a ampliar carriles en sus diferentes tramos carreteros. Asimismo, debe comentarse que cuando una empresa constructora se hace responsable de la ampliación, mantenimiento y operación de una vía carretera existe el incentivo perverso para que eleve y/o sobreestime los montos de inversión que recuperaría posteriormente a través de los peajes y, en el caso de las vías cofinanciadas, de las aportaciones del Estado.

El aeropuerto internacional Jorge Chávez, que atiende a las ciudades de Lima y Callao, es efectivamente una fuente de ingresos para el Estado, pero habría que preguntarse si ese es el objetivo pertinente para un servicio público, ya que esa aportación se sostiene a través de tarifas más altas para los usuarios. Asimismo, es importante anotar que los reducidos indicadores de medición de bienestar sólo se evalúan al octavo y al año treinta de la concesión. Esta APP es la que ha implicado el mayor número de modificaciones (adendas) en la concesión.

Las carreteras interoceánicas Sur y Centro tuvieron problemas de planeamiento, en la medida en que la tecnología carretera no era la opción pertinente para comunicar puntos tan distantes entre el océano Atlántico y el océano Pacífico. Estas carreteras son útiles para el comercio interfronterizo y para los movimientos de carga y pasajeros al interior del país. La opción tecnológica para esas distancias era la ferroviaria.

En los proyectos de irrigación y de ampliación de la frontera agrícola las nuevas tierras incorporadas se concentraron en pocas personas naturales o jurídicas. Esto sucede porque al concesionario no se le establecieron objetivos distributivos. Asimismo, los criterios de evaluación de estos proyectos se circunscriben a lo financiero, donde estos concesionarios sólo deben maximizar ingresos, sin contabilizar las externalidades positivas que son resultado de la incorporación de nuevas tierras de cultivo por la mayor producción agropecuaria, los mayores niveles de actividad económica colateral y de empleos. Los concesionarios asignan lotes mediante concursos públicos basados en el criterio de que terceros ofrezcan el mayor valor posible por hectárea de tierra y asuman un valor determinado por la tarifa de agua provista por la irrigación.

Aunque aún se encuentran en su fase embrionaria, ya se están desarrollando procesos para implantar APP en el sector de la salud, para la construcción y operación de centros penitenciarios en Perú. Sin embargo, todavía faltan muchos elementos por definir para ambas iniciativas.

A nivel internacional las evaluaciones ex ante y ex post de este tipo de proyectos son altamente complejas con resultados inciertos. Los expertos señalan que, en comparación, hay más elementos ideológicos que de evaluaciones técnicas. Los costos de atención médica tienden a ser más ele-

"ya se están desarrollando procesos para implantar APP en el sector de la salud"

vados que en las opciones de operación tradicional (por los márgenes de rentabilidad incorporados), aunque hay ventajas en el cumplimiento de los presupuestos y en los cronogramas para la construcción de los hospitales, así como en el mantenimiento de sus instalaciones[19]. En el caso de los centros penitenciarios sólo se cuenta con la información de Estados Unidos, donde se señala que el sistema tiene costos elevados de USD 60,000 por preso. Los inversionistas ejercen una fuerte presión que ha impactado negativamente sobre el sistema judicial y ha penalizado a los inmigrantes, quienes son sus principales "usuarios"[20].

18. Véase Alarco, 2011.

19. Véase McKee, Edwards y Atun, 2006.
20. Véase BBC Mundo, 2013.

El Cuadro 1 muestra diez recomendaciones para mejorar las diferentes fases para los procesos de diseño, ejecución y operación de las APP en Perú. En primer lugar, se debe eliminar los sesgos relativos a la ejecución de inversiones en la modalidad de obra pública simplificando procedimientos. A la fecha, mientras se simplifica todo lo relativo a las APP se mantienen todos los procedimientos burocráticos complejos para las otras formas de ejecución. No se debe olvidar que si bien la ejecución como obra pública implica la erogación inmediata de recursos fiscales, la única diferencia respecto de las APP es que estas se difieren al incorporar compromisos de pago de deuda en firme (principal e intereses), gastos operativos y cubren pasivos contingentes de acuerdo a la distribución de riesgos que se haya acordado.

Cuadro 1. Recomendaciones para los procesos de diseño, ejecución y operación de APP en Perú

1. Eliminar sesgos contra las otras modalidades públicas de ejecución y prestación de servicios.
2. Definición pública de necesidades futuras.
3. Criterios para decidir o no modalidad de participación.
4. Establecimiento claro de objetivos, indicadores y criterios de selección
5. Introducir elementos en diseño de acuerdo a objetivos.
6. Reglas claras y procesos de concurso competitivos y transparentes.
7. Seguimiento pormenorizado en la fase preoperativa.
8. Nuevos énfasis y prácticas en actividades regulatorias.
9. Transparencia fiscal y en todos los procesos.
10. Acciones de coordinación internacional.

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar corresponde al Estado definir qué promover, el lugar, momento y la tecnología adecuada a ser considerada. Las APP requieren de una mejor prospectiva estratégica[21] que permitiría atender algunas de las siguientes interrogantes: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué podría ocurrir si?, ¿qué tendría que ocurrir para alcanzar un futuro dado?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer? y ¿cómo lo voy a hacer? Es importante resaltar que el sector privado, orientado principalmente por el lucro y las restricciones a las que está sometido, entre ellas la financiera, no tiene la capacidad para decidir por ejemplo si la comunicación entre dos localidades corresponde a una infraestructura carretera o ferroviaria. Generalmente se optaría por la primera ya que implica un menor nivel de inversión y horizonte de tiempo para la recuperación de la inversión. Sin embargo, para distancias medias la infraestructura que redunda en menores costos y tarifas para los usuarios es la ferroviaria, mientras que la marítima es la mejor opción para distancias medias y largas. En tercer lugar, habría que diseñar y aplicar procedimientos para decidir o no la modalidad para la ejecución y prestación de los servicios que corresponda. Es esencial la implantación del CPP mencionado al inicio de esta sección.

En las bases de los concursos, en los contratos y concesiones hay que definir e incorporar claramente los objetivos que se buscan, los indicadores y criterios de selección del operador. En la segunda etapa de contratos y concesiones en Perú hay que poner un mayor énfasis en beneficiar a los usuarios finales[22]. Las reglas deben ser claras y los procesos de concurso competitivos y transparentes. Asimismo, cuando sea necesario, se debe considerar abrir los proyectos en sus diferentes componentes (lo que se llama "abrir las cajas negras") ya que, para evitar concentración, promover competencia o mejorar componentes sociales, se pueden seccionar en diferentes partes y para cada una puede corresponder un proceso diferente. Por ejemplo, un proyecto de inversión y operación se divide dos partes; la primera podría ser ejecutada como obra pública y la de la administración y operación a través de un concurso a privados.

Se requiere establecer nuevos énfasis y prácticas en las actividades regulatorias. La institucionalidad debe ser mejorada en aras de contribuir más a favor de los consumidores. Por ejemplo, en el caso de la infraestructura de transporte el foco debe estar en mejorar las cadenas logísticas, tanto orientadas al sector externo[23] como interno. Se deben mejorar las capacidades en las áreas técnicas relativas a las fases preoperativas de los proyectos. Asimismo, hay que mejorar y transparentar los criterios para la valuación de pasivos contingentes asociados a los proyectos cofinanciados que requieren del aporte de recursos del estado. Se debe mejorar el conocimiento experto de la burocracia pública en los temas financieros y en los relativos al conocimiento de los mercados de capitales locales e internacionales.

21. Véase Godet y Durance, 2007.

22. Véase Alarco y Ortiz, 2008.
23. Véase Alarco, 2010.

Por último, hay que realizar acciones de coordinación internacional relativas al intercambio de información entre diferentes gobiernos y Organizaciones no Gubernamentales (ONG), establecer códigos de conducta para las empresas internacionales e intercambiar experiencias de supervisión y de capacitación en estas materias.

Conclusiones y recomendaciones

Las APP llegaron para quedarse tanto a nivel internacional como en Perú. Estas ingresaron a la agenda de las políticas públicas de los diferentes países por una combinación de razones ideológicas y también prácticas. Han sido útiles en tiempos en que las finanzas públicas se encontraban en problemas. Las APP tienen importantes ventajas y enseñanzas que se deben aprovechar, pero también desventajas y riesgos que hay que minimizar. No se puede asumir una posición maniquea sobre el tema, sino por el contrario se requiere analizar el fenómeno a la luz de diferentes perspectivas: integral-globalizadora-conceptual y también microeconómica utilizando información casuística de las experiencias desarrolladas en las diferentes economías a nivel internacional. Hay que exigir mayor transparencia a los Estados y mejorar los intercambios de información sobre el tema. Es inevitable la incorporación de juicios de valor en el análisis pero hay que ser consciente de su presencia.

En la perspectiva keynesiana las APP son útiles para regular los volúmenes y tipos de inversión, pero también se generan riesgos cuando los Estados se convierten en garantes de las ganancias de particulares, empeora la distribución del ingreso y se afecta excesivamente a las generaciones futuras, entre otros elementos. Asimismo, se pueden perder algunas de las ventajas de ese otro capitalismo más dinámico, innovador y competitivo. Sin embargo, también hay que reconocer que las APP pueden ser un componente útil para mitigar las fluctuaciones o ciclos económicos. Tampoco son la fórmula salvadora o la panacea del capitalismo, ya que mientras el cambio tecnológico no genere más empleo, no se redistribuya ingreso hacia los sectores de menores recursos y exista una excesiva financiarización, éste seguirá con sus problemas seculares.

En la sección anterior se estableció una lista extensa de recomendaciones puntuales que no es necesario volver a comentar. Sin embargo, en términos generales se debe tomar en consideración que la mejora de las condiciones macroeconómicas de la mayoría de las economías latinoamericanas, y en particular de Perú, otorga mayores espacios para realizar balances y evaluaciones pormenorizadas de las experiencias sobre las APP desde el gobierno y las ONG. Hay que dejar de lado la ideología predominante en el país que supone que con las APP todo es maravilloso. La lista de problemas y retos con relación a las APP es grande y puede crecer en el tiempo.

En la segunda década del siglo XXI ya no existen las carencias fiscales de dos o tres décadas atrás. Se requiere de mayor liderazgo y fortalecimiento de las capacidades del Estado para promover y gestionar mejor las APP. Más y mejores APP requieren de un mejor Estado. Lo mismo ocurre con la apertura comercial que necesita de un Estado más calificado. Por otra parte, no se debe suponer como acto de fe que todas las APP son siempre superiores a las modalidades de ejecución tradicional de obra pública. Hay que abrir los proyectos en sus diferentes componentes y evaluar opciones. Se debe capacitar al personal de los tres niveles de gobierno: central, regional y local. Es ineludible aplicar los protocolos y procedimientos técnicos estándar que se utilizan a nivel internacional señalados en la sección anterior de este documento. Hay que tener en consideración que la finalización de la primera ronda de contratos y concesiones abre espacios para evaluar, definir e implantar las acciones correctivas necesarias. Por último, se debe recordar que ahora es el momento para realizar los ajustes institucionales fortaleciendo a los reguladores sectoriales, en los marcos legales y de procedimientos priorizando en primera instancia el bienestar de las personas sobre los intereses económicos particulares.

Bibliografía

• Alarco Tosoni, Germán 2014, "¿Nueva ofensiva NPP?", diario *La Primera*. Viernes, 3 de enero de 2014, p. 12.

– 2013, "Algunas enseñanzas de las APP a partir de la experiencia peruana". Universidad del Pacífico. Presentado en el foro Impactos políticos, económicos y sociales de las estrategias de financiamiento privado. Lima, 28 de octubre de 2013.

– 2011, "Concentración y prácticas no competitivas en las cadenas logísticas de comercio exterior: el caso del Perú", *Análisis económico*. Vol. XXVI, N°62, pp. 91-117.

– 2010, "Fallas de mercado y sobrecostos en las cadenas logísticas de comercio exterior de Perú", *Comercio Exterior*. Vol. 60, N°2, pp. 126-141.

• Alarco Tosoni, Germán y Humberto Ortiz 2008, "Contratos de concesión de infraestructura y contribución al bienestar", *Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte*. Año 1, N°2, pp. 73-96.

• Alarco Tosoni, Germán y Patricia del Hierro 2006, "Lecciones de la política fiscal anticíclica norteamericana para América Latina", *Investigación económica*. Vol. LXV, núm. 255, enero-marzo 2006, pp. 159-201.

• Baran, Paul y Paul Sweezy 1968, *El capital monopolista*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

• Cartes Mena, Fernando 2012, "Evaluación social de proyectos y APP". CEPAL. Presentado en el II Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Puebla.

• Devlin, Robert y Graciela Moguillansky 2009, *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago: Cepal.

• Freeman, Christopher y Carlota Pérez 1988, "Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior", en *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publishers.

• Galbraith, John Kenneth 1969, *El nuevo estado industrial*. Barcelona: Ariel.

• Godet, Michel y Philippe Durance 2007, "Prospectiva estratégica: problemas y métodos", *Cuaderno de Lipsor*. N° 20. París: Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique y Prospektiker-Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.

• Greenspan, Alan 2008, *La era de las turbulencias: aventuras en un nuevo mundo*. Barcelona: Ediciones B.

• Guasch, José Luis 2011, "Infraestructura y PPPs en América Latina y Caribe: Problemática y Solución". Banco Mundial. Presentado en ALIDE FORO. Asunción, mayo de 2011.

• Guerrero, Gabriela, Claudia Sugimarú y Santiago Cueto 2012, *Alianzas público privadas a favor de la primera Infancia en el Perú: Posibilidades y Riesgos de su Aplicación*. Lima: GRADE.

• Guillén Romo, Mauro 2013, *Las crisis. De la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*. México D.F.: Ediciones Era.

• Hinojosa, Sergio Alejandro 2013, ""VALUE FOR MONEY" y la promoción de proyectos de inversión en infraestructura mediante APP: mejores prácticas internacionales". IKONS. Presentado en Seminario: Las Asociaciones Público Privadas (APP) como alternativa de inversión en infraestructura pública. Lima, abril de 2013.

• Hinojosa, Sergio Alejandro 2008, "Análisis Costo y Beneficio en Esquemas de Asociaciones Público-Privadas y Aplicaciones". IKONS. Presentado en el taller: "Experiencias Internacionais de PPP". Belo Horizonte, 5 noviembre de 2008.

• Keynes, John Maynard 1943, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

• Khan, Mohsin y Malcolm Knight 1986, "¿Retardan el crecimiento los programas de ajuste apoyados por el Fondo?", *Finanzas y Desarrollo*. Vol. 23, N° 1, pp. 30-32.

• Macroconsult 2006, "Determinación y aplicación de la metodología de valuación de los pasivos contingentes del Estado derivados de la suscripción de los contratos en la modalidad de Asociación Público Privada (APP), en el ámbito de la descentralización". Consultora Macroconsult S.A. Lima, noviembre, 2006.

• Márquez, William 2013, "Los indocumentados y el negocio de las cárceles privadas en EE.UU.", BBC Mundo. Washington, 23 de julio de 2013. Disponible en: <www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/07/130711_eeuu_carceles_privadas_lobby_reforma_migratoria_wbm.shtml>.

• Mckee, Martin, Nigel Edwards y Rifat Atun 2006, "Public-private partnerships for hospitals". *Bulletin of the World Health Organization*. Nov. 2006, N°84, pp. 890-896

• Morote, Hugo 2013, "Ley de APPs y su Reglamento". Roselló Abogados. Presentado en el Programa de Desarrollo de Capacidades en Asociaciones Público-Privadas. Lima, 1 de abril de 2013.

• Porter, Michael y Mark Kramer 2011, "La creación de valor compartido", *Harvard Business Review América Latina*. Enero-febrero 2011, pp. 3-18.

• Rozas Balbontín, Patricio, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García 2012, *El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. Santiago: Cepal.

• Schumpeter, Joseph A. 1967, *Teoría del desenvolvimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

• Summer, Lawrence 2013, IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer speech. Washington D.C., 8 de noviembre de 2013.

• Vivallos Medina, Leonel 2006, "Experiencia de la Asociación Público Privada en Chile". Ministerio de Obras Públicas de la República de Chile. El Salvador, diciembre de 2006.

• Williamson, John 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

• Wolf, Martin 2013, "¿Por qué el futuro pinta lento?", diario *El Comercio*. Jueves, 21 de noviembre de 2013, p. B16. 19-1-2014.

El Proyecto Mesoamérica

Las Asociaciones Público Privadas y la construcción de infraestructura en América Central

Jorge Coronado Marroquín y Juan Pablo Ozaeta

Resumen

El Proyecto Mesoamérica (PM) es un ambicioso plan de integración energética y vial pensado para unir el sur de México con Colombia a través del istmo centroamericano. Puesto en marcha desde el año 2009, el plan pretende unir, por intermedio de un corredor vial y de una interconexión eléctrica, América del Norte con América del Sur. El propósito central del PM es facilitar el intercambio comercial y estimular los negocios del sector privado, para ello ha promovido el modelo de las Asociaciones Público Privadas (APP), en absoluta consonancia con lo que promueve el G20 a nivel global en materia de construcción de infraestructuras.

El presente estudio ha revisado, a partir de estudios de caso, cómo se están impulsando iniciativas de generación eléctrica a partir de la construcción de proyectos hidroeléctricos en Guatemala y Costa Rica. En él se constata el fuerte impulso que se le está dando desde el PM al componente energético y, específicamente, a la construcción de represas hidroeléctricas. Una segunda constatación es que dichas iniciativas se promueven bajo el modelo de las APP.

Se evidencia asimismo un riesgo inicial como resultado de la proliferación de proyectos hidroeléctricos sobre las reservas y fuentes acuíferas de América Central debido a los impactos ambientales por la intervención directa en una gran cantidad de ríos, humedales y bosques primarios y secundarios de la región. Principalmente se constatan los impactos negativos sociales y ambientales en las comunidades campesinas e indígenas, los que van desde la apropiación e inundación de tierras comunitarias hasta los desplazamientos de comunidades.

El modelo de APP muestra un desinterés manifiesto por la oposición o los criterios de las comunidades, no se respetan los convenios internacionales firmados por los Estados en torno a la consulta a las comunidades e incluso se criminaliza la resistencia comunitaria.

Quedan abiertas a futuro perspectivas de profundización de estudios, principalmente para determinar los impactos fiscales, tributarios, de endeudamiento externo y de impactos en las finanzas públicas de los Estados centroamericanos que tienen los proyectos de infraestructura vial y energética bajo el modelo de APP.

Introducción

El presente artículo pretende iniciar la discusión en América Central de las implicaciones que tiene el debate mundial promovido por el G20, el Banco Mundial y otros actores globales con respecto al tema de financiamiento para la inversión, bajo la figura de las APP. Esta estrategia que ha tomado fuerza desde 2010, liderada principalmente por el G20 con el apoyo del Banco Mundial, está centralizada en el financiamiento para proyectos de infraestructura transfronteriza que, según dichos organismos, estimulen procesos de integración regional. Obviamente estos proyectos están orientados al sector de infraestructura vial (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.) y al sector energético (con énfasis en la construcción de represas hidroeléctricas).

Hemos tomado como base el PM, un proyecto de infraestructura vial y energética que une el sur de México con la frontera norte colombiana, atravesando todo el istmo

centroamericano, con el fin de abrir una puerta de entrada hacia la Región Andina. El PM es un buen indicador a fin de determinar hasta qué punto se materializan las APP en América Central. Específicamente, intentaremos determinar en este artículo si las iniciativas de construcción de infraestructura energética del PM están realmente bajo dicho paradigma y qué conseucuencias tiene esto. Una de las prioridades del análisis es determinar la poca relevancia que tienen los impactos y variables sociales y medioambientales, una de las falencias fundamentales de este modelo inversión en infraestructura a través de APP (Shoujun: 2013)[1].

En una de los estudios de caso analizaremos la construcción de proyectos hidroeléctricos en la Franja Transversal del Norte (FTN) de Guatemala, que es parte del PM. La región fronteriza entre Guatemala, México y Honduras es un territorio con grandes reservas acuíferas, mineras y petroleras. Allí, 75% de la población es indígena y en 80% de los municipios que componen ese territorio los pobladores viven en condición de pobreza y pobreza extrema. Además, 17 de los 24 municipios están clasificados como de alta o muy alta vulnerabilidad nutricional.

El otro estudio de caso se refiere al Proyecto Hidroeléctrico Diquís ("grandes aguas" o "serpientes de aguas" en lengua teribe). Ubicado en una zona fronteriza con Panamá, el proyecto atraviesa reservas indígenas y obliga a la reubicación de población y comunidades.

Hemos escogido el tema de la infraestructura energética, porque es el componente del PM que más iniciativas tiene en la actualidad en perspectiva y en ejecución. Además es el tema más sensible en cuanto al impacto directo que la construcción de proyectos hidroeléctricos tiene en comunidades rurales e indígenas, que resulta en muchos casos en desplazamientos e inundaciones de territorios, lo que produce fuertes conflictos sociales.

A nivel del PM el evaluar las iniciativas energéticas permite dimensionar con mayor precisión cómo, bajo el modelo de APP, se asumen los impactos sociales y ambientales de dichas iniciativas. Estos impactos son, en la mayoría de los casos, más evidentes en los proyectos energéticos que en los de infraestructura vial, dado que tienen que ver directamente con la supervivencia de comunidades completas.

Más adelante será necesario profundizar en la investigación en torno a las implicaciones que tienen las APP como principal modelo de financiamiento para proyectos de integración regional como el PM. Asimismo será necesario ir evaluando con el avance en la ejecución de todas las obras de infraestructura energética y vial que tiene planteado el PM, no sólo las implicaciones sociales y ambientales sino, también, las implicaciones de carácter fiscal, de endeudamiento externo, de sostenibilidad financiera y principalmente en torno a la gobernanza institucional de dichos proyectos.

Este es un tema que recién empieza a ser conocido en la región, hay muy poca investigación y análisis desde la academia, las instituciones estatales y la sociedad civil. Por tanto, esperamos contribuir a colocar el debate en la agenda, no sólo de los tomadores de opinión sino, principalmente, en los movimientos sociales con énfasis en las comunidades impactadas por las iniciativas de infraestructura del PM.

Las APP y la infraestructura para la integración

El PM tiene como entecedente el Plan Puebla Panamá, que comenzó oficialmente en Junio 2001 en la Cumbre Presidencial del Mecanismo de Tuxtla, en San Salvador, por iniciativa de México. El Plan Puebla Panamá se concibió como un mecanismo de integración de Mesoamérica (Sur/Sureste de México hasta Panamá) y consistió en 8 iniciativas. Cada país asumió la coordinación de una de ellas: Belice (Turismo), Costa Rica (Transporte), El Salvador (Telecomunicaciones), Guatemala (Energía), Honduras (Facilitación Comercial y Competitividad), Nicaragua (Desarrollo Sostenible), Panamá (Prevención y Mitigación de Desastres Naturales) y México (Desarrollo Humano).

A partir de 2007 comienza una revisión integral del Plan Puebla Panamá y, cómo resultado de la misma, se hace una nueva propuesta de integración. Así, en julio de 2009, en el

1. Cui, Shoujun. Director de Investigación, Centro de Estudios Internacionales de Estrategia Energética. Universidad Remmin de China. “Qué le falta a la iniciativa de financiamiento para la inversión del G20”. Boletín del G20. Fundación Heinrich Boell. Número 16, Mayo 2013.

marco de la XI Cumbre Presidencial del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en Guanacaste, Costa Rica, se lanza oficialmente el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, conocido como PM, con la incorporación de República Dominicana y Colombia.

El PM tiene dos ejes centrales:

1. Eje de Integración Productiva y Competitividad
   - Transporte
   - Energía
   - Integración de los Servicios de Telecomunicación
   - Facilitación Comercial y Competitividad
   - Biocombustibles
2. Eje de Desarrollo Humano y su Entorno
   - Salud
   - Cambio Climático
   - Vivienda
   - Desarrollo Rural

Los objetivos del PM son:

- Promover y coordinar acciones conjuntas para atraer cooperación internacional.
- Asumir los desafíos y las áreas de oportunidad que conlleva la convergencia de tratados comerciales en la región a fin de fomentar la competitividad.
- Desarrollar esquemas financieros solidarios de cohesión social entre los miembros.
- Desarrollar APP que potencien la realización de proyectos y fomenten la inversión.
- Continuar articulando esfuerzos con los Ministerios de Finanzas y los organismos financieros multilaterales.
- Promover el proyecto ante la opinión pública, difundiendo sus alcances y resultados.

Es un ambicioso proyecto de inversión infraestructural a fin de unir México con la Región Andina, utilizando para ello el istmo centroamericano. Su propósito central es facilitar el comercio en la región, por lo tanto, las dos iniciativas fundamentales en materia de infraestructura son la de transporte y la de energía.

En materia de transporte, el propósito prioritario es la construcción de un Corredor del Pacífico que una el Canal de Panamá, con el sureste de México, atravesando toda América Central, con el fin facilitar la movilización de exportaciones que llegan al Canal de Panamá con destino a Estados Unidos. En el caso de América Central, este corredor interno facilitará también el flujo de exportaciones hacia Estados Unidos por vía terrestre, en el marco del Tratado de Libre Comercio Centroamérica/Estados Unidos.

Los objetivos del componente energético son:

- Unificar a toda la región por medio de la interconexión eléctrica.
- Crear el Mercado Eléctrico Regional (MER).
- Crear una línea de transmisión de 2.500 Km que una el Sur/Sureste de México con Colombia.

La propuesta del PM es construir a lo largo de la región centroamericana 381 represas hidroeléctricas de distinto tamaño, promoviendo la participación de capital tanto público como privado, particularmente con capitales público/privados de Colombia, España y México.

Tabla 1 . Acceso a la electricidad en América Central

País	Población (en millones)	Sin acceso (en millones)	Electrificación (%)
Guatemala	14,40	2,11	85,30
Honduras	8,00	1,50	81,30
El Salvador	6,20	0,54	91,20
Nicaragua	5,80	1,48	74,60
Costa Rica	4,60	0,04	99,20
Panamá	3,50	0,35	90,10
Totales	**42,50**	**6,02**	**85,80**

Fuente: construcción propia en base a los datos de CEPAL y el PM.

El modelo de inversión de APP para infraestructuras promovido por el G20 tiene como actores fundamentales y prioritarios a los Bancos Regionales de Desarrollo y a la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial[2]. En el caso del PM las principales fuentes de financiamiento y de gestión de recursos financieros son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco

2. Alexander, Nancy *et al.*, "Responsible Investment in Infraestructure: Recomendations for the G20". Heinrich Boell Stiftung. Washington, DC, octubre de 2013.

Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento.

Al ser una iniciativa creada recién en 2009, muchos de los componentes del Proyecto Mesoamérica se encuentran aún en fase de exploración. Sin embargo, el despliegue de recursos financieros externos en la región será muy fuerte en los próximos años. Por otro lado, otros componentes del PM, particularmente el del Corredor del Pacífico, ya muestran avances. En general el modelo financiero para estos proyectos viales ha sido el de endeudamiento externo por parte de los países, bajo la figura de contratación pública de una gran cantidad de empresas constructoras de capitales privados de México, Colombia y América Central. En materia de puertos, el modelo sí es más cercano a las APP. Están los casos de Puerto Quetzal en Guatemala, de Puerto Cabezas en Nicaragua y de Puerto Moín en Costa Rica, en los que se le ha encargado a una gran empresa transnacional holandesa la construcción y administración de los mismos.

"el despliegue de recursos financieros externos en la región será muy fuerte en los próximos años"

En la región centroamericana hay tres grandes operadores energéticos privados dominantes: Unión Fenosa, de capital privado español que opera en Guatemala, Nicaragua y Panamá, y que concentra 22% del mercado eléctrico regional; Empresas Públicas de Medellín, con capital privado colombiano que opera en Guatemala, Panamá y El Salvador y que concentra 21% del mercado eléctrico regional; AES Corporation, con capital privado estadounidense, que opera en El Salvador y que concentra 10% del mercado eléctrico regional. A su vez, hay dos grandes operadores estatales que también están interesados en la interconexión a fin de ampliar sus opciones de mercado. Se trata del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que opera en Costa Rica y que concentra 19% del mercado eléctrico regional, y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, que opera en Honduras y que concentra 15% del mercado eléctrico regional.

Estos son los operadores privados y públicos que han venido respaldando decididamente el proceso de interconexión eléctrica, ya que en el caso de los operadores privados se abre una gran oportunidad de ingresar a los mercados eléctricos de Honduras y Costa Rica y, en el caso de los operadores públicos, es la oportunidad de ampliar sus actividades al resto de la región centroamericana. Además, y posiblemente sea el principal interés, para estos grandes operadores es la opción de venta de energía eléctrica a México y la Región Andina gracias a las oportunidades que brindará el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central. Son estos operadores también los que hoy promueven, bajo el modelo financiero de APP, el avance de la interconexión regional. Un ejemplo de ello es el Proyecto Hidroeléctrico La Joya, en Costa Rica, que construye la empresa española Unión Fenosa con una capacidad de 50MW, la que operará bajo la modalidad de Construcción, Operación y Transferencia (BOT, por su sigla en inglés)[3] durante 20 años a cargo de Unión Fenosa y, una vez finalizado ese período, pasará a ser propiedad del ICE.

Un riesgo es la posibilidad de explotación irracional de las reservas hídricas de la región por parte de dichos proyectos energéticos, algo particularmente posible debido a la limitada normativa de control y regulación existente. Esta normativa se ha visto severamente afectada, además, por las nuevas legislaciones de APP que están aprobando los países y que flexibilizan fuertemente los marcos regulatorios para explotación de fuentes acuíferas.

Las APP y el crecimiento hidroeléctrico en Guatemala

A diciembre de 2012 el país contaba con 34 represas hidroeléctricas de capital privado en funcionamiento, las que suman una generación de 509 MW. Al mismo tiempo hay nueve represas hidroeléctricas estatales, cuya capacidad de generación acumulada es de 484 MW.

El país cuenta con una agencia promotora de proyectos de inversión extranjera. Se trata de un organismo desde el que se promueven las inversiones en proyectos hidroeléctricos

3. La modalidad BOT le permite al ICE suscribir contratos para la compra de energía a operadores privados interesados en construir plantas de generación de energía de origen hidráulico, geotérmico o eólico, estableciendo dos condiciones: que toda la producción se le venda exclusivamente al Instituto y que al final del período del contrato la obra pase a manos sus manos.

en el extranjero llamado Invest In[4]. Otra acción de incentivo al desarrollo de las hidroeléctricas fue la aprobación, en 2003, de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, Decreto 52-2003, con el cual se otorgan exenciones al pago de impuestos de importación de maquinaria y equipo, y exención del pago del Impuesto sobre la Renta por un plazo de diez años a todo proyecto hidroeléctrico. En 2010 se aprobó la Ley de Alianzas Públicos Privadas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, bajo el Decreto16-2010, para lo cual también destacó el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, en la elaboración de estudios para su implementación.

Actualmente tres empresas privadas destacan por su capacidad de producción hidroeléctrica; la empresa HidroXacbal del Grupo Terra de Honduras – dueños de la planta de capital privado más grande del país –, la empresa italiana ENEL, la cual cuenta con cinco represas hidroeléctricas en funcionamiento (además de nuevos proyectos autorizados), y la Corporación Multi-Inversiones, un grupo de capital de la familia Gutiérrez-Bosch, de gran influencia en el país.

Los proyectos privados de generación de energía eléctrica, han contado en los últimos doce años con un importante apoyo financiero del BCIE. Entre 2001 y 2008, 60% de sus proyectos de préstamos privados no intermediados estuvieron concentrados en cinco proyectos, de los cuales cuatro eran plantas privadas de generación hidroeléctrica: Tres Ríos, HidroXacbal, Río Hondo y La Perla[5].

Toda esa capacidad de generación hidroeléctrica está concentrada en los departamentos de Huehuetenango, El Quiché y Alta Verapaz, que forman parte de una zona del país conocida como la Franja Transversal del Norte. Se le denomina así, porque esa área atraviesa en una línea horizontal las tierras bajas del norte del país, desde Huehuetenango en la zona oeste del país – colindante con México –, hasta el departamento de Izabal, en el este del país que colinda con Honduras. Este territorio cuenta con recursos no sólo hídricos sino, también, mineros y petroleros. Además es el área en la que actualmente se impulsa un proyecto vial que comunicará México con Honduras, obra que también es parte del PM.

En contraste, la FTN también es un territorio con los peores indicadores sociales del país. Más de 80% de sus municipios están en pobreza o pobreza extrema, 17 de los 24 municipios tienen entre muy alta y alta vulnerabilidad nutricional, de acuerdo al Censo 2003 de Peso y Talla en la niñez de 0 a 5 años. Paradójicamente además, con todo el desarrollo hidroeléctrico que existe en la región, es la población con menor acceso a servicios públicos. Incluso los departamentos de Quiché y Alta Verapaz – donde se localizan las hidroeléctricas más grandes del país – son dos de los cuatro departamentos en los cuales existe menor acceso a energía eléctrica[6]. Adicionalmente, 75 % de la población de la FTN es indígena.

Los principales proyectos binacionales (Guatemala/México)

En abril de 2013 los presidentes de México y Guatemala anunciaron su intención de construir cuatro plantas hidroeléctricas en las márgenes del río Usumacinta, en territorio guatemalteco[7]. Adicionalmente, se sumaría un quinto proyecto en territorio mexicano.

Los proyectos hidroeléctricos binacionales sobre el Río Usumacinta son:

- México: Tenosique (originalmente se conoció como Boca del Cerro); Guatemala: La Línea, Yaxilán, Isla del Cayo y El Porvenir. La Cuenca del Usumacinta tiene un área de 106 mil kilómetros cuadrados y comprende el Estado de Tabasco y la parte noreste de Chiapas en México, así como los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, y El Petén. En Guatemala la inversión estimada es de USD 625 millones. En México el presupuesto inicial es de USD 545 millones, según la Comisión Federal de Electricidad.
- Proyecto Hidroeléctrico Xalalá (Estatal): Ixcán, Quiché, y Cobán, Alta Verapaz. El proyecto se localiza aguas abajo de la hidroeléctrica Chixoy. Abarcará los Ríos Chixoy y Copón. Capacidad Instalada: 181 MW. Elevación máxima de 285 a

4. Invest In es una entidad creada por el Ministerio de Economía y la Cámara de Industria de Guatemala, destinada a promover proyectos de Infraestructura, Maquila, Minería, Call Center, Turismo, etc. Y para su funcionamiento recibe fondos del BID.
5. BCIE: *Estrategia de País 2009.*
6. Solano, Luis. "Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte", febrero de 2012.
7. Véase el sitio web: <www.orbe.com>, 27/04/13; Noticia: "Analizan México-Guatemala Construir 4 Hidroeléctricas".

290 metros de altura sobre el nivel del mar. Se estima una inundación de 31,8 kilómetros cuadrados. El costo aproximado es de USD 312 millones.

- Proyecto Hidro Xacbal (Privado): San Gaspar Chajul, Quiché. Sobre el río Xacbal. Capacidad instalada: 94 MW. El costo aproximado es de USD 198 millones.
- Proyectos Cambalán I y Cambalán II – Hidro Santa Cruz (Privado): Santa Cruz Barillas, Huehuetenango. Sobre el Río Cambalán. Capacidad Instalada: 17 MW. El costo aproximado es de USD 30 millones.

La ruta que se sigue para el financiamiento de los proyectos hidroeléctricos básicamente se sustenta en tres aspectos:

- La posesión del terreno en el que se construirá la represa hidroeléctrica.
- La obtención de la autorización estatal para el desarrollo del proyecto.
- El derecho de uso del recurso hídrico.

El derecho de uso del recurso hídrico, que es un "bien público", se determina por medio de una concesión por parte del Estado de Guatemala a los actores privados. Generalmente estas concesiones tienen una duración de 50 años y pueden ser prorrogables. En general, dichas concesiones provocan el desplazamiento de muchas comunidades de sus territorios.

La dura crisis agraria y una mayoritaria población indígena y campesina concentrada en territorios donde se han instaurado los proyectos hidroeléctricos son la principal causa de conflictos en dichos territorios. En el municipio de Ixcán, Quiché, donde se planea la construcción de la represa Xalalá en 2014, la población denunció estar afectada por la contaminación del río Xacbal, provocado por la represa Hidroxacbal, en el municipio de San Gaspar Chajul, también del departamento de Quiché. Asimismo, el caudal del río baja y sube de forma intempestiva, lo que pone en riesgo la vida de las comunidades que hacen uso de sus aguas[8]. Por otra parte, en el proyecto del Río Usumacinta podría afectarse el patrimonio histórico del país, pues el embalse de la represa inundaría una zona donde existen vestigios mayas de primera importancia, conocido como Piedras Negras.

En Santa Cruz de Barillas se encuentra instalado un campamento de resistencia que no permite el ingreso ni de maquinaria ni de trabajadores de la empresa Hidro Santa Cruz. Las disputas con los agentes de seguridad de la empresa ya cobraron la vida de un líder comunitario, llamado Andrés Francisco Miguel, en mayo de 2012. Esto derivó en la quema de maquinaria e instalaciones de la empresa, por parte de la población. La respuesta del gobierno fue instaurar un estado de sitio en Santa Cruz Barillas, lo que derivó en la aprehensión de 13 representantes de la comunidad (de un total de 33 órdenes de captura que fueron dictadas por el Ministro de Gobernación). Los conflictos han tenido repuntes en 2013 y la tensión generada por la presencia del ejército en Barrillas derivó en la muerte de un soldado. También en Ixcán, Quiché, se ha registrado la muerte de un trabajador del Instituto Nacional de Electricidad.

Desde que el Estado de Guatemala suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 2007, se han realizado cerca de 90 consultas comunitarias que sometieron a escrutinio de la población proyectos de minería, petróleo, hidroeléctricas e incluso la construcción de la carretera en la FTN. Estos procesos han sido realizados en todo el departamento de Huehuetenango, y han sido autoridades municipales o grupos de líderes ancestrales indígenas quienes las han promovido. Pero, aunque los resultados de la consultas fueron entregadas oficialmente al Congreso de la República, los procesos no han sido vinculantes.

Durante el gobierno de Álvaro Colom (2008/2012) hubo un intento de creación de un reglamento para las consultas comunitarias. Sin embargo no se promovió la participación ciudadana para la creación del reglamento. Solamente se publicó por 30 días la propuesta para que pudieran enviarse opiniones de forma virtual. Por esto, las organizaciones sociales promovieron que fuera declarado inconstitucional.

En un intento por reducir la conflictividad agraria, el gobierno actual anunció que promoverá la creación de un fondo energético que consistiría en aplicar un impuesto de entre 0,5% y 1% a la generación energética. El Ministerio de Energía y Minas considera viable esta propuesta, dado que los proyectos hidroeléctricos gozan de exoneraciones de impuestos. Sin embargo, la Asociación de Generadores de

8. Comunicado de la Comision de Seguimiento Consulta Comunitaria Ixcán, mayo de 2011.

Energía Renovable ya ha manifestado su oposición a la propuesta y proponen financiar proyectos específicos (escuelas, carreteras y proyectos productivos) en las comunidades pero sin que se establezca un porcentaje sobre las ganancias.

Cuadro 1. Información sobre las consultas vinculadas a proyectos hidroeléctricos

Nombre y año del proyecto	Localización	Resultado
Proyecto Hidro Santa Cruz (2007)	Municipio de Santa Cruz Barillas, Huehuetenango.	Cerca de 100% de casi 46.000 personas rechazaron el proyecto.
Proyecto Hidroeléctrico Xalalá (2007)	Municipio de Ixcán, Quiché.	90% en contra del proyecto.
Proyectos Hidroeléctricos sobre el Río Usumacinta (2012)	Municipio Las Cruces. Petén. 39 comunidades; en total, 11.100 votos.	98,9% en contra del proyecto.

Fuente: datos provistos por organizadores de las consultas.

El proyecto Diquís y los déficit en la gobernanza

Diquís es un proyecto hidroeléctrico del ICE y es también el más ambicioso que se ha realizado en el país. Inicialmente fue pensado para desarrollarse en una región denominada Boruca/Cajón y utilizando una zona del Río Grande de Térraba. La propuesta inicial del proyecto provocó reacciones debido al potencial impacto sobre una gran cantidad de comunidades indígenas que deberían ser reasentadas por causa de la construcción del embalse. El impacto inicial sería sobre 7.141 hectáreas de territorios indígenas y más de 140 sitios arqueológicos, además de la inundación de 2.500 hectáreas de bosque. Ante esta situación y las acciones de protesta de las comunidades, que nunca fueron consultadas, el BID contrató en 2004 a una empresa privada de consultoría colombiana, para establecer un nuevo sitio, donde el impacto ambiental y social fuera menor[9]. Como resultado de la investigación se estableció como nuevo lugar la zona de Boruca/Veraguas (El Diquís). Allí el impacto social y ambiental es mucho menor en cuanto a territorios indígenas y sitios arqueológicos impactados. Además se tendrá un impacto menor en el cauce del Río Grande de Térraba, ya que no será necesario realizar desvíos en el cauce.

Para el BID es el proyecto hidroeléctrico más grande de América Central, por lo que está concebido como uno de los soportes fundamentales para el MER. En tal sentido, cuenta con el aval del Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional del BID. El monto inicial total proyectado del proyecto es de USD 2.164 millones, de los cuales el Fondo aporta USD 1.500 millones y el ICE USD 664 millones. La fase de Estudios de Factibilidad Financiera y Ambiental en ejecución desde el año 2005 ha sido financiada con fondos del BID bajo la figura de Asistencia Técnica y la Agencia de Comercio y Desarrollo de Estados Unidos, a través de su Área Modelo de financiamiento de alternativas de APP, junto al BCIE. En total, el financiamiento para la factibilidad técnica ha sido de USD 4 millones. La proyección es que el proyecto hidroeléctrico entrará en operación en 2017, algo que todavía no parece totalmente confirmado[10].

Las cifras de personas y comunidades campesinas e indígenas afectadas pareciera ser muy baja, pero el impacto ambiental es muy alto. Son 1.800 hectáreas de humedales impactados y 2.105 hectáreas de bosque primario y secundario inundados por el embalse. Aunque en términos cuantitativos los 1.130 indígenas que deben ser reasentados no son muchos, el impacto en términos de sitios arqueológicos inundados, 326, sigue siendo alto.

9. *Reseña Histórica del Proyecto Diquís.* ICE. Dirección de Comunicación, mayo de 2010.

10. *Informe de avance del Proyecto Diquís.* Dirección de Comunicación. ICE, agosto de 2012.

En 2008, incluso, el Gobierno de la República declaró el Proyecto Diquís de Interés Público y Conveniencia Nacional. Este decreto fue impugnado por los indígenas debido a que la declaratoria fue realizada sin haber realizado una consulta con los pueblos indígenas afectados, específicamente el pueblo térraba. Eso provocó que las comunidades indígenas activaran el Mecanismo de Alerta Temprana y Acción Urgente de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, de la cual el Estado costarricense es signatario. A fines de octubre de 2010 Naciones Unidas envió una comunicación al Estado costarricense señalando que "expresa su profunda preocupación por la información recibida según la cual el pueblo térraba no ha sido consultado ni se le ha permitido participar en el proceso de toma de decisiones, además de que sus peticiones con este fin han sido rechazadas por los funcionarios del Estado por considerarlas prematuras". Se pide además que Costa Rica "proporcione información sobre las medidas tomadas para asegurar la participación eficaz del pueblo térraba y de otros pueblos indígenas cuya toma de decisiones referente a todos los aspectos y etapas del plan de la presa de Diquís a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado con respecto a este proyecto"[11].

En abril de 2011 y mayo de 2012 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas visitó Costa Rica a fin de conocer directamente la situación de los pueblos indígenas con respecto al Proyecto Hidroeléctrico Diquís. En el informe de su primera visita el Relator consignó: "De acuerdo al diseño actual del proyecto, parte de la presa y el embalse ocuparían 818.24 hectáreas del territorio indígena Térraba, el cual pertenece al pueblo indígena térraba, lo que representa aproximadamente un diez por ciento de este territorio; e igualmente en el territorio indígena de China Kichá del pueblo cabécar, otras 97 hectáreas quedarían inundadas por el embalse. Además, los territorios indígenas Rey Curré y Boruca (ambos del pueblo brunca), que se encuentran situados río abajo de la presa, podrían ser afectados por cambios o variaciones en el caudal del río. La introducción de miles de trabajadores para realizar las obras de construcción durante varios años provocaría también un impacto social en las comunidades indígenas que habitan el área del proyecto. El ICE ha incluido a los territorios indígenas de Cabagra (bribri), Salitre (bribri), Ujarrás (cabécar) y Coto Brus (ngobe), situados río arriba de la presa, en el área de influencia indirecta del proyecto, ya que el establecimiento y mantenimiento del embalse proviene en parte del agua que fluye de estos territorios."

Con la intermediación del Relator de Naciones Unidas se establecieran las bases para iniciar un proceso de consulta a las comunidades sobre el tema del Proyecto Hidroeléctrico Diquís. Se propuso la creación de un equipo de expertos independientes para facilitar el proceso de consulta, para lo cual el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica, en coordinación con la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, establecerían los términos de referencia del equipo para iniciar su funcionamiento lo antes posible.

Como parte de ese diálogo inicial los pueblos indígenas colocaron diversos puntos como agenda de debate:

- la tenencia de la tierra;
- la creación de un clima de diálogo y confianza con el Estado;
- las estrategias para afrontar el miedo de las comunidades al proyecto hidroeléctrico;
- la aprobación del proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas;
- la falta de representatividad y problemas de gobernabilidad de las Asociaciones de Desarrollo Integral;
- el respeto a los derechos de los pueblos indígenas;
- el peligro de extinción de los pueblos indígenas al construir el Proyecto Hidroeléctrico Diquís;
- la actualización del censo poblacional en cada territorio;
- los fondos económicos para el trabajo de la consulta al interior de las comunidades.

De mayo de 2012 a noviembre de 2013 se han realizado tres foros regionales de las comunidades indígenas a fin de ir consensuando posiciones y preparando las condiciones para la puesta en marcha del proceso formal de consulta entre el Estado costarricense y las comunidades con la intermediación de Naciones Unidas en 2014. Sigue pendiente

11. Nota oficial del Comité para la eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de Naciones Unidas al Gobierno de Costa Rica, con respecto al Proyecto Diquís. Octubre de 2010.

la conformación del equipo de facilitación integrado por expertos internacionales de Naciones Unidas que operaría como garante del proceso oficial y formal de consulta. También está pendiente determinar las organizaciones comunales e indígenas que tendrán la representación oficial de los pueblos indígenas. Hay que señalar que desde el ICE y otras instituciones estatales involucradas en el proceso se ha intentado manipular a distintos sectores indígenas y campesinos a fin de establecer que los interlocutores mayoritarios u organizaciones referentes de las comunidades estén integradas por personas afines a los intereses del proyecto hidroeléctrico. El Proyecto Diquís ha creado como referentes organizativos las Comisiones de Enlace o Comités de Alianza que aglutinan a pobladores de distintas comunidades a fin de contrarrestar a los diversos grupos opuestos al proyecto[12].

Reflexiones finales

El PM es el proceso más ambicioso de construcción de infraestructura regional que se haya impulsado en esta parte del continente. Obviamente está dirigido a estimular la integración comercial y facilitar el intercambio de mercancías. Este propósito no estaría del todo mal, si no fuese porque está en función de los intereses de las corporaciones transnacionales y translatinas que operan estimuladas por los Tratados de Libre Comercio y Tratados de Protección de Inversiones suscritos por los países que forman parte del PM.

Adicionalmente, significa la consolidación de la Alianza del Pacífico, esfuerzo de integración con contenido claramente neoliberal del que forman parte Chile, Colombia, México y Perú y, en el caso de América Central, pugnan por ser aceptados Costa Rica, Guatemala y Panamá. Por tanto, la apuesta en materia de infraestructura está orientada a integrar por medio de carreteras y puertos toda la zona geográfica que comprende la Alianza del Pacífico, además de abrir una oportunidad de contar con reservas de energía eléctrica barata producidas por los abundantes recursos hídricos centroamericanos.

Todo este proceso de construcción de infraestructura está concebido dentro de la lógica de las APP, que es el paradigma fundamental en el que se mueve la Alianza del Pacífico. Sin que en ningún documento oficial del PM diga en forma explícita que sigue las recomendaciones del G20 y del Banco Mundial sobre el tema del financiamiento para la inversión, hace suyo el mecanismo de las APP como el mecanismo para la búsqueda de inversión y de ejecución de las obras de infraestructura.

Lo primero que hay que mencionar es que todos los programas de construcción de infraestructura que contempla el PM, se han diseñado y se están ejecutando sin la participación ni consulta de ningún grupo de sociedad civil ni, mucho menos, de las comunidades en donde se impulsan los mismos. Eso es lo que se muestra en el presente artículo para el caso de los proyectos energéticos en Guatemala y Costa Rica.

Es muy sugerente que en toda la estructura interna de la gobernanza institucional del PM no exista ninguna instancia de participación de la sociedad civil; todo está regido por los gobiernos u organismos gubernamentales de carácter regional o subregional. Aunque se habla en la estructura de una supuesta red de actores sociales, en ninguna parte de la estructura formal del PM aparece el papel, rol e integración de esa supuesta red de actores sociales.

De partida, la información preliminar recopilada nos señala que en materia fiscal las APP siguen el formato de contar

"El PM es el proceso más ambicioso de construcción de infraestructura regional que se haya impulsado en esta parte del continente"

con escudos fiscales a partir del sistema de exoneraciones y estímulos fiscales que ha promovido la región para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) vía los Tratados de Libre Comercio y los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones. Lo que quiere decir que inicialmente las APP se van a mover en un clima de opacidad fiscal como lo ha hecho hasta ahora el conjunto de la IED que ha llegado a la región durante los últimos 25 años.

Específicamente, de los casos que hemos estudiado, los proyectos Hidroxacbal, Cambalan I y Cambalan II, en Guatemala,

12. Universidad de Costa Rica. "Aproximaciones al Megaproyecto Hidroeléctrico El Diquís", marzo de 2012.

al ser proyectos privados se han amparado en la Ley de Asocio Público/Privado aprobado por el Parlamento Guatemalteco, que les brinda una variedad de estímulos fiscales o escudos fiscales como son: exención de pago de impuestos de renta por un período de 20 años, exención de pagos de impuestos por importación de bienes o materias primas, así como exención de pago de impuestos municipales.

Parece evidente que el PM va a significar, en el corto y mediano plazo, un peligroso proceso de endeudamiento externo por la necesidad de gran cantidad de recursos financieros que se requieren para la construcción de obras de infraestructura de la magnitud propuesta. En una situación de crecimiento de los déficits fiscales en todos los países, con crecimientos económicos muy modestos (de entre 2,5% y 3% de crecimiento anual del PIB) y de fuerte crecimiento de las deudas internas (las que llegan a representar en promedio entre 50% y 60% de los PIB nacionales), es posible que se profundicen los desajustes estructurales de las economías centroamericanas debido a los efectos que cause este endeudamiento externo[13]. Queda acá también abierta una línea de investigación a ser profundizada en próximos esfuerzos de análisis.

La propuesta del MER, que impulsa el PM, contiene en su agenda la modificación de los marcos regulatorios de Honduras y Costa Rica a fin de abrir completamente sus mercados eléctricos al capital privado. Estos cambios presentan fuertes resistencias en ambos países, no sólo por parte de los sectores estatales vinculados al sector eléctrico sino, además, por amplios segmentos de la ciudadanía de los dos países.

De todas formas, desde sus orígenes, el PM ha promovido el modelo de APP en materia de infraestructura energética. En este artículo hemos querido mostrar cómo operan las APP en los dos extremos del modelo energético en la región: por un lado Guatemala, donde la operación del sector eléctrico está principalmente en manos privadas y, por otro, Costa Rica, donde la operación dominante está en manos del Estado.

Lo que es evidente es que 14% de la población centroamericana, un poco más de 6 millones de personas, no tiene acceso a energía eléctrica. Los países con más cantidad de personas sin acceso a energía eléctrica son Guatemala, Nicaragua y Honduras. Esto demuestra que la acción del capital privado no necesariamente permite una mayor democratización en el acceso al servicio eléctrico (casos de Guatemala y Nicaragua). Pero tampoco la acción dominante del Estado, como es el caso de Honduras, ha permitido cubrir la demanda insatisfecha.

"El conflicto social es la constante en casi todos los proyectos hidroeléctricos y la forma de resolverlos ha sido la represión y la criminalización de la resistencia de las comunidades campesinas e indígenas"

En el caso de Guatemala, hemos evidenciado la peligrosa proliferación de proyectos hidroeléctricos que están en las fases iniciales de construcción o en las fases iniciales de operación. Casi 70% de dichos proyectos hidroeléctricos son de capital privado. En todos los casos gozan de fuertes incentivos fiscales como mecanismo de estímulo para promover la inversión privada. El gran déficit existente es que son proyectos realizados, no sólo sin consulta de las comunidades sino, en muchos casos, en contra de dichas comunidades. Eso es lo que hemos visto en las comunidades de Santa Cruz de Barillas y en Ixcan/Quiché, en Guatemala.

El conflicto social es la constante en casi todos los proyectos hidroeléctricos y la forma de resolverlos ha sido la represión y la criminalización de la resistencia de las comunidades campesinas e indígenas. Las consultas realizadas a las comunidades, como en los casos de Huehuetenango promovidas por autoridades municipales o líderes ancestrales indígenas, no han sido reconocidas ni por el Estado ni por las empresas privadas, que no las asumen como vinculantes, lo que significa burlar la voluntad de las comunidades.

Costa Rica se coloca en el otro extremo del paradigma, con un gigantesco proyecto hidroeléctrico estatal de dimensiones regionales, con financiamiento público-privado pero que, al igual que en los casos de Guatemala, se lleva adelante sin la consulta a las comunidades campesinas e indígenas afectadas. La única diferencia con respecto a Guatemala es que no se ha criminalizado abiertamente la

13. Coronado, Jorge *et al. IV Informe de Impactos de los TLCs en Centroamérica.* Red Centroamericana de Monitoreo de los TLCs, noviembre de 2012. Managua, Nicaragua.

resistencia[14], aunque sí se presiona o se trata de comprar voluntades de la dirigencia indígena y campesina a fin de que den el visto bueno al inicio de operaciones del proyecto hidroeléctrico. Al igual que en Guatemala, en Costa Rica no se respeta la obligatoriedad de la consulta formal y consensuada según el Convenio 169 de la OIT suscrito por ambos países.

En el caso de Costa Rica ha sido necesaria la intervención del Sistema de Naciones Unidas por medio de su Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas a fin de obligar al Estado a abrir un canal de diálogo y preparación del proceso formal de consulta con las comunidades indígenas y campesinas a fin de determinar el futuro del Proyecto Hidroeléctrico Diquís. Queda por ver si será suficiente la presencia de Naciones Unidas para garantizar un proceso real de consulta que sea vinculante, dado los fuertes intereses financieros y de inversión público-privada e intereses regionales con este proyecto hidroeléctrico de Diquís. Finalmente, ha quedado totalmente claro que, tal como señalan diversos estudiosos a nivel mundial, una de las principales limitaciones que empiezan a mostrar las APP en la construcción de infraestructura es la mínima atención que se le brinda a los impactos sociales y ambientales de dichos proyectos.

Hemos demostrado que, en general, estos proyectos bajo la modalidad APP en Mesoamérica están marcados por la conflictividad social, dada la nula sensibilidad para abordar en forma integral y responsable el debate con las comunidades impactadas. Mientras no se modifique radicalmente la forma de ejecución de estos proyectos no se puede señalar que este modelo de APP para la construcción de infraestructura transfronteriza vaya a traer más transparencia, mejor gobernanza y mejores impactos sociales y ambientales. Todo se resume a simples enunciados propagandísticos de un modelo de inversión que en el papel dice una cosa y en la realidad hace otra.

14. En el caso de Guatemala se instauró por parte del Gobierno el estado de sitio en 2012, en Santa Cruz de Barillas, con la detención de 13 dirigentes comunitarios.

La nacionalización del petróleo en Argentina

¿Un nuevo tipo de Asociación Público Privada o solo un cambio de discurso?

Jorge Marchini

Resumen

Durante las últimas décadas el debate sobre el subdesarrollo de América Latina giró en forma insistente en torno a la idea de una limitación básica, debido a que se trata de países periféricos proveedores y exportadores de materias primas y a la existencia de una permanente tendencia a la baja de sus precios con relación a los productos de los países industrializados, que deben importarse. El fenómeno fue identificado como caída de los términos de intercambio. Esta visión parece haberse revertido en los últimos años, a partir de una inédita revalorización de los productos primarios y, por ende, de una renovada perspectiva del atractivo y las ventajas de su explotación en los países latinoamericanos, dueños de ponderables recursos naturales.

Este nuevo auge no solo genera debates e interrogantes en relación con la explotación intensiva de recursos naturales no renovables, sino que además se produce en el marco de nuevos cambios y polarizaciones en la sociedad latinoamericana. Estas polarizaciones dividen gobiernos y posiciones entre quienes son favorables a las políticas pro-mercado y a la iniciativa privada (Chile, Colombia, Méjico, Perú y América Central en general) y quienes han centrado su visión y sus propuestas en un discurso anti-neoliberal, planteando la necesidad de fortalecer la presencia del sector público en el control y/o la regulación de los sectores clave (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en menor medida, Brasil y Uruguay).

En este nuevo contexto histórico gana particular interés el análisis de las nuevas condiciones y/o limitaciones en las relaciones y las Asociaciones Público Privadas (APP) del sector petrolero de Argentina. En abril de 2012, en el marco de una creciente crisis energética nacional, se anunció la sorpresiva renacionalización de la mayor empresa petrolera del país, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Pese a las expectativas iniciales de un cambio diferencial, la gestión pública ha dado mayor impulso a grandes inversiones privadas internacionales (en particular un primer acuerdo reservado con la multinacional Chevron para la exploración y explotación de gigantescos yacimientos de hidrocarburos, estimados como no convencionales, con técnicas de fracturación hidráulica) y no a ponderar la necesidad de un vuelco prioritario hacia fuentes renovables o a un uso mucho más cuidadoso de la energía ante la escasez de recursos no renovables del país.

Resulta urgente abrir un debate amplio en la sociedad civil, en particular y en lo inmediato por el reclamo de transparencia de la gestión de YPF, a partir de la negociación de un contrato inicial confidencial con la empresa estadounidense Chevron y la existencia de temores de eventuales daños económicos y/o ambientales irreparables. La tónica de sostener acuerdos negociados confidencialmente para la explotación de yacimientos de petróleo de esquisto plantea serios interrogantes sobre si el “modelo YPF” servirá de referencia para otras negociaciones de APP en América Latina, en la explotación de recursos naturales no renovables, sin ser puestas a consideración del debate democrático de la sociedad civil, sobre todo ante temores extendidos de eventuales daños ambientales irreparables.

El retorno de los productos primarios

A lo largo de buena parte del siglo XX el debate en América Latina sobre la falta de dinamismo y equidad, la que comenzó a denominarse como "problemática del subdesarrollo", tendió a vincularse a la incapacidad de romper la preeminencia económica de las actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales con mayor competitividad en el mercado mundial, y a la paralela y crónica inexistencia de un desarrollo integrado industrial característico de países más avanzados.

La argumentación más recurrente planteada sobre el "mal del subdesarrollo" fue la del deterioro de los términos de intercambio[1]. Se ponderó la existencia de una limitación básica de los países periféricos productores de materias primas al contar con crecientes condiciones desventajosas en el comercio internacional con relación a lo más desarrollados e industrializados. Ello, se afirmaba, llevaba a recurrentes crisis de las balanzas de pago[2] y a ahondar las diferencias sociales y económicas, tanto internas como en relación a los países centrales[3].

De todas formas, esta perspectiva parece haberse revertido en los últimos años, a partir de una inédita revalorización de los productos primarios y, por ende, de una renovada perspectiva del atractivo y las ventajas de su explotación en los países latinoamericanos, dueños de ponderables recursos naturales[4]. En el caso de Argentina, ha sido esencialmente impulsando la producción y exportación de productos agrícolas – la muy mencionada "sojización"[5] de las mejores zonas agrícolas del país –, la concreción de grandes inversiones mineras[6] y, en una nueva perspectiva, las expectativas de acceder, con el apoyo de nuevas tecnologías, a enormes reservas estimadas de hidrocarburos en yacimientos secundarios.

"La argumentación más recurrente planteada sobre el "mal del subdesarrollo" fue la del deterioro de los términos de intercambio"

Esta nueva perspectiva ha abierto no sólo nuevos debates e interrogantes sobre las alternativas, condiciones y consecuencias del renovado auge de inversiones en la explotación intensiva de recursos naturales limitados, sino también sobre la necesidad de considerar la diferenciación y/o vinculación de estrategias en relación a la sociedad civil que presentan gobiernos favorables a políticas pro-mercado y de apertura irrestricta de sus economías a la competencia global a través proyectos e inversiones privadas (Chile, Colombia, Méjico, Perú y América Central en general) y quienes han centrado su visión y sus propuestas en un discurso anti-neoliberal, planteando la necesidad de fortalecer la presencia del sector público en el control y/o la regulación de los sectores clave (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en menor medida, Brasil y Uruguay).

Las APP han sido habituales en Argentina para la construcción de obras públicas. Ya contaron con base normativa en la década de 1990 en el marco de un proceso de privatizaciones, pero su mecanismo ha sido ratificado en los últimos años "con el objeto de permitir la participación y cooperación entre ambos, de manera de asociarse con el fin de aumentar la eficiencia general de la economía"[7]. Su tónica, de todas formas, se ha relacionado esencialmente con fines acotados y plazos limitados para proyectos de inversión específicos (por ejemplo, gasoductos, agua, electricidad, infraestructura hídrica, transporte) a través de la constitución de fondos fiduciarios[8].

1. Tesis Prebisch-Singer demostrando la tendencia en el siglo XX al deterioro de los términos de intercambio del comercio exterior en beneficio de los países más poderosos e industrializados y en perjuicio de los países más débiles y productores de materias primas.
2. Su derivado más notorio han sido, sin duda, las recurrentes "crisis de la deuda" por las que atravesó Argentina en las últimas décadas: 1976, 1981-1982, 1989-1990, y 2000-2001.
3. Rodríguez, Octavio, La Teoría del Subdesarrolo de la CEPAL, Editorial Siglo XXI, México, 1980.
4. Jenkins, Rhys: "The 'China Effect' in on Commodity Prices and Latin American Export Earnings", *CEPAL Review* Nº103, Santiago de Chile, 2011.
5. Se denomina "sojización" a la expansión gigantesca de la producción de soja transgénica en la zona más fértil de Argentina (la Pampa Húmeda), la que pasó de 11 millones de toneladas a principios de la década de 1990 a más de 53 millones en la actualidad (zafra 2012-2013). Debido a su alta rentabilidad, la soja ha desplazado cultivos tradicionales de trigo, maíz, girasol y sorgo.
6. Esencialmente cobre, oro, plata, zinc, plomo, litio. Vea mayores detalles de inversiones recientes en "Argentina Mining"- Engineering and Mining Journal, *Global Business Reports*, Singapur, 2013.
7. Decreto 967/2005 que define el Régimen Nacional de APP.
8. Fondos específicos, también denominados fideicomisos, con administración independiente del Presupuesto Nacional regulados por la Ley 24.441. Para más información se recomienda consultar el sitio web del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: <institucional.minplan.gov.ar/html/fiduciarios/>.

Resulta especialmente necesario analizar, tal vez hasta como caso paradigmático, el sector petrolero de Argentina para dar cuenta de nuevas condiciones y/o limitaciones en las relaciones y las APP. Son varias razones que se suman para considerar en particular las condiciones y particularidades que pueden tomar las APP en el sector petrolero argentino:

- Es un sector crítico para la economía nacional al profundizarse en los últimos años el déficit energético del país[9].
- En 2012 se reviritió en forma unilateral el proceso previo de privatización sectorial llevado adelante en la década de 1990, con la renacionalización parcial de YPF.
- Sigue pendiente un debate social imprescindible sobre las consecuencias de un eventual cambio estructural estratégico de la futura matriz energética, a través de la explotación de enormes reservas gasíferas secundarias (petróleo de esquisto) con nuevas tecnologías de fracturación hidráulica.
- Argentina integra el G20, lo que hace posible y necesario observar la existencia o no de correspondencia y acciones entre el ámbito nacional y las alternativas y propuestas de incrementar las APP que se debaten en el que pretende ser el más influyente foro de debate y coordinación de la economía mundial.

El autoabastecimiento y la privatización de YPF

Argentina ha experimentado en las últimas décadas cambios profundos en su sector petrolero. Pese a contar siempre con recursos limitados de recursos no renovables, el país desarrolló desde la década de 1920 del último siglo su producción y procesamiento, esencialmente con una fuerte presencia estatal a través de la empresa pública YPF[10]. Su evolución, aun con vaivenes, llevó al país a alcanzar recién en la década de 1980, aunque solo durante algunos años, al autoabastecimiento de petróleo y gas[11].

Bajo el gobierno del Carlos Ménem (1989-1999) el país abandonó la concepción prevalente anterior sobre la necesidad de una presencia estatal rectora, virando hacia una agresiva estrategia neoliberal de apertura, desregulación y confianza en la libertad de la iniciativa privada. En todo caso, el hito más significativo en el campo energético fue la privatización completa de YPF, cuyo principal accionista pasó a ser, en el período 2002-2007, la multinacional española REPSOL[12].

Los resultados prometidos en los años de auge neoliberal sobre un mayor dinamismo, racionalidad en la gestión y la inversión energética a través de la intervención privada no fueron alcanzados. Al comienzo del período privatizador Argentina se transformó en un país exportador neto de petróleo y gas, a costa de diezmar recursos. Un resultado final notorio posterior al vaciamiento fue la pérdida del autoabastecimiento y la transformación del país en un importador creciente de fuel/gas oil y gas natural, sin haber variado a lo largo de los años tampoco su matriz energética hacia fuentes renovables (más de 80% de su abastecimiento sigue basado en combustibles fósiles[13]) ni hacia un consumo más racional y/o eficiente, tal como reclaman los movimientos ambientalistas.

Los buenos resultados de los balances de REPSOL[14] tuvieron como contracara menores inversiones en exploración y el mantenimiento de la producción agotando recursos (se estima que se exportaron cerca de 50% de las reservas comprobadas de petróleo y 15% de las de gas)[15]. El fuerte crecimiento de la economía[16] ahondó las dificultades, al no

9. Balances Energéticos, Secretaría de Energía de la Nación, Ministerio de Planificación Pública, Inversión Pública y Servicios. Sitio web: <energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>.
10. Solberg, Carl, *Petróleo y Nacionalismo en Argentina*, Editorial Hyspamérica, Buenos Aires, Argentina, 1986.
11. Sabbatella, Ignacio y Serrani, Esteban, "A 20 años de la privatización de YPF: Balance y Perspectivas", revista *Voces en el Fénix*, Nº 10, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2012.
12. Kozulj, Roberto, "Balance de la privatización petrolera en Argentina e impactos sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles", serie *Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº 46, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, julio de 2002.
13. De Dicco, Ricardo, *Avances del Plan Energético Nacional 2004-2019*, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, 2013.
14. De acuerdo a sus balances públicos, REPSOL produjo utilidades de USD 16.600 millones en el periodo 1997-2010.
15. Economistas de Izquierda, Argentina, documento "Afloran límites del modelo", marzo de 2012. Disponible en: <www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/EI.pdf>.
16. Crecimiento promedio de 7,2% en el periodo 2012-2012.

producirse un aumento paralelo de la producción energética nacional para afrontar una demanda creciente.

La nueva nacionalización del petróleo

En un marco de deterioro general de la balanza de pagos y ante un déficit anual en el comercio exterior en materia energética de USD 9.200 millones[17], el gobierno argentino tomó en abril de 2012 la decisión unilateral de retomar el control de YPF, nacionalizando la mayor parte de su paquete accionario. La medida fue presentada como un paso de recuperación del patrimonio nacional y justificada, pese a la protesta vehemente de REPSOL y del gobierno de España, alegando un incumplimiento reiterado de contratos e inversiones[18]. REPSOL negó las acusaciones y aseguró que la expropiación era solo una jugada de un gobierno hostil al capital español para quedarse con los inmensos recursos potenciales de hidrocarburos no convencionales[19].

La controversia pública siguió adelante y desembocó en una denuncia de REPSOL que fue aceptada por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial[20]. El reclamo de REPSOL afirmó que Argentina violó el acuerdo para la protección recíproca de inversiones con España vigente desde 1992[21] al llevar adelante una "expropiación discriminatoria que no respetó disposiciones legales", valorando en más de USD 10.000 millones su participación de 51% en YPF[22].

Sorpresivamente, un año y medio después de la nacionalización y de un período de permanente tensión, representantes REPSOL y del gobierno de Argentina anunciaron públicamente en Buenos Aires, el 25 de noviembre de 2013, que habían llegado a un principio de acuerdo sobre la compensación de las acciones expropiadas, como corolario de negociaciones reservadas. Las versiones iniciales señalaron que el pago rondaría los USD 5.000 millones en bonos públicos argentinos, aunque el ministro de economía de Argentina, Axel Kiciloff, aclaró inmediatamente que no podían brindarse detalles por tratarse de "cuestiones de confidencialidad", ya que que "es una empresa que cotiza en Bolsa"[23].

El apuro por la explotación de yacimientos no convencionales

La situación energética argentina sigue siendo grave. La crisis ha impulsado la búsqueda de grandes inversiones para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos y no a ponderar la necesidad de un vuelco prioritario hacia fuentes renovables o a un uso mucho más cuidadoso de la energía ante la escasez de recursos no renovables del país. En este complejo marco ha ganado impulso la alternativa de la explotación con nuevas técnicas de fracturación hidráulica de enormes yacimientos potenciales en el sur del país, en particular en un paraje denominado "Vaca Muerta" en la Provincia de Neuquén. Se estima que las reservas de gas no convencionales de Argentina son las terceras más grandes del mundo y las cuartas de petróleo[24].

Sus propulsores prometen que esta nueva perspectiva podría contribuir a aumentar significativamente la producción de gas y petróleo, un retorno rápido al autoabastecimiento y hasta un boom exportador insospechado, pero que "hay que buscar la forma de que ese desarrollo de esos recursos se haga de forma acelerada"[25]. De ahí la urgente necesidad de abrir un debate amplio en la sociedad civil, en particular y en lo inmediato por el reclamo de transparencia de la gestión de YPF a partir de conocerse la negociación de un contrato inicial con la empresa estadounidense Chevron – que se analiza en particular más adelante –, el interés manifestado por lograr acuerdos directos similares por parte

La crisis ha impulsado la búsqueda de grandes inversiones para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos

17. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
18. YPF, *Informe Mosconi*, documento conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas Pública y el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires, junio de 2013. Disponible en: <www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>.
19. "Argentina busca alivio energético", diario *El País* de España, 14 de abril de 2013.
20. Véase el sitio web: <icsid.worldbank.org/ICSID/>.
21. Ver texto completo en: <unctad.org/sections/dite/iia/docs/bits/argentina_spain_sp.pdf>.
22. "REPSOL demandó ante el CIADI por la expropiación de YPF", *Diario IN FOBAE*, Buenos Aires, 3 de diciembre de 2012.
23. "Kiciloff se aferró a 'cuestiones de confidencialidad´ y no informó", diario *Clarín*, 27 de noviembre de 2013.
24. US Energy Information Organization, "World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States", Washington, junio de 2013.
25. Declaraciones del Presidente y CEO de YPF en Conferencia de la Unión Industrial Argentina, 3 de diciembre de 2013.

de otras empresas privadas[26] y los temores por eventuales daños ambientales irreparables[27].

La tónica de sostener acuerdos negociados confidencialmente por YPF y empresas privadas para la explotación de yacimientos de petróleo de esquisto plantea serios interrogantes sobre si acaso el "modelo YPF" servirá de referencia futura para otras eventuales negociaciones de APP en América Latina en la explotación de recursos naturales. Ello gana además especial relevancia por las expectativas e interrogantes abiertos a partir de una nacionalización petrolera que despertó expectativas, por haberse supuesto que revertía años de tendencia en todo el mundo hacia la preeminencia creciente de la iniciativa privada en el sector[28].

Nueva YPF: ¿empresa pública pero gestión privada?

En mayo de 2012 el Parlamento Nacional aprobó la ley de renacionalización parcial de YPF, lo que tuvo una gran repercusión pública. Se declaró que el objetivo central era devolver al país el autoabastecimiento de hidrocarburos señalándose explícitamente en el texto que para hacerlo factible será necesaria: "la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales"[29]. No se incluyó en la norma ni en su reglamentación posterior[30] ninguna mención a mecanismos específicos ni requisitos de consulta o control social alguno para la realización de acuerdos.

En forma complementaria, poco tiempo después se dio a conocer públicamente el "Plan de los 100 días" como estrategia de YPF para el próximo quinquenio (2013-2017). Durante ese período se prevé una inversión bruta de USD 37.200 millones con la cual YPF pretende aumentar la producción de petróleo en un 27% y de gas en un 23%. Resulta especialmente notoria la previsión de que tal expansión estaría basada en la aplicación de la tecnología de fracturamiento hidráulico, en un 46% para el petróleo y en un 32% para el gas. Esto se dio a conocer en forma simultánea a la confirmación del descubrimiento de un nuevo yacimiento en el Golfo San Jorge y el anuncio de que "el vector de crecimiento exploratorio se focaliza en la extensión de cuencas productivas y en caracterizar recursos no convencionales"[31]. Esto ya había sido anticipado por el Presidente de YPF al afirmar que su empresa "tiene que ser líder en yacimientos de petróleo no convencional"[32] para justificar la aplicación de tecnologías de fractura hidráulica como vía necesaria para la superación de la crisis energética nacional, rechazando simultáneamente la preocupación inicial planteada por grupos ambientalistas y comunidades por el eventual uso masivo de agua necesaria en zonas que tienen limitadas fuentes de aprovisionamiento y la poca información sobre las consecuencias y el control en el uso de agregados químicos.

En julio de 2013 el gobierno dio a conocer en forma sorpresiva un nuevo régimen de promoción de las inversiones petroleras[33] estableciendo que las empresas junto con los "terceros asociados" – pudiendo interpretarse esto como empresas asociadas a YPF que desembolsen al menos USD 1.000 millones en un proyecto hidrocarburífero – podrán comercializar sin retenciones, es decir sin el pago del tributo a la exportación que ha sido norma en los últimos años para poder diferenciar los precios locales de los internacionales, el 20 por ciento de lo producido a partir del quinto año de iniciada la inversión y podrán asimismo disponer libremente de las divisas generadas por esas exportaciones[34]. En forma sin duda no casual, pocos días antes la Corte Suprema de Argentina revocó un embargo sobre las cuentas de la filial de la petrolera estadounidense Chevron en el país[35].

26. "Ya hay más de 30 empresas que buscan petróleo en Vaca Muerta", diario *Clarín*, Buenos Aires, 15 de octubre de 2013.
27. En particular, pueden mencionarse declaraciones y movilizaciones de la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua, en las provincias de Neuquén y Río Negro (<www.apca.noblogs.org/>) y la decisión de la legislatura la ciu dad de Cinco Saltos (Río Negro (33.000 habitantes) de prohibir el uso de la fracturación hidráulica para la obtención de hidrocarburos, siendo la primer ciudad latinoamericana en hacerlo. Véase: <www.marcha.org.ar/1/in dex.php/nacionales/94-ambiental/3227-cinco-saltos-ratifica-la-prohibici>.
28. En julio de 2013 YPF firmó un primer contrato con la multinacional Chevron que despertó polémicas por el desconocimiento de los detalles contractuales. Véase: <www.infobae.com/2013/08/28/1504818-ypf-nego-la-justicia-revelar-el-convenio-firmado-chevron>.
29. Ley 26.741, Art 3, Inciso c.
30. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1277/2012.
31. YPF, *El Plan Estratégico 2013-2017*.
32. Declaraciones de Miguel Galuccio, diario *El Cronista*, Buenos Aires, 10 de mayo de 2012.
33. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 929/13.
34. Debe notarse que Argentina estableció un régimen de control cambiario estricto desde octubre de 2011.
35. El 5 de Junio de 2013 la Suprema Corte de la Argentina, con opinión favo rable también de la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gil Carbó, revocó el embargo sobre las cuentas en Argentina de la filial local de Chevron que había sido solicitado por la Justicia de Ecuador sobre Chevron Corpora tion, por el no pago USD 19.000 millones como indemnización por daños ambientales provocados en la Amazonía ecuatoriana.

YPF-Chevron: entre lo conocido y lo secreto

El 16 julio de 2013 comenzó la perforación de más 100 pozos en un área piloto de 20 kms^2, con una inversión de alrededor de USD 1.500 millones, y se abrió la posibilidad de una segunda etapa, hasta 2017, hasta lograr una producción diaria de 50.000 barriles de petróleo y 3 millones de metros cúbicos de gas en 1.500 pozos[36]. El anuncio generó protestas de comunidades originarias mapuches[37] y organizaciones políticas y sociales frente al parlamento provincial de Neuquén, así como la ocupación simbólica de pozos petrolíferos que fueron fuertemente reprimidas[38]. De todas formas, el acuerdo fue presentado por el gobierno como "importantísimo". La presidente Cristina Kirchner dijo que "es contradictorio; nos decían que no traíamos inversión extranjera, que no despertábamos confianza. Conseguimos que venga una de las petroleras más importantes del mundo y todas son críticas"[39].

Los argumentos centrales utilizados por el gobierno argentino para justificar el anuncio precipitado del acuerdo YPF-Chevron sin impulsar un debate político y social amplio sobre sus implicancias y alternativas han sido:

- Ni YPF ni el país cuentan con suficientes recursos financieros para encarar las grandes inversiones requeridas para superar en un corto plazo el déficit energético y aprovechar la oportunidad para convertirse en una potencia energética internacional con capacidad exportadora.
- Las nuevas técnicas para la obtención de petróleo y gas de yacimientos en profundidad son seguras y no deben provocar daños ambientales.
- YPF no tiene capacidad tecnológica ni profesional propia para utilizar las sofisticadas nuevas tecnologías para el manejo eficiente y seguro de la fracturación hidráulica.
- La apertura realizada a una empresa mundial líder como Chevron demuestra el trato no discriminatorio que brinda Argentina para ganar confianza y atraer inversiones y financiamiento del exterior[40].

Las condiciones del acuerdo YPF-Chevron son claramente las más favorables para los intereses nacionales y garantizarán la soberanía energética[41].

Las argumentaciones fueron cuestionadas inmediatamentye por las siguientes razones:

- La oposición a la estrategia de negociación y las condiciones aceptadas por YPF, con especial énfasis en el hecho de que se brindaron grandes ventajas a Chevron[42].
- Las reservas técnicas sobre el eventual efecto de priorizar la extracción de recursos secundarios sobre la futura matriz energética del país y el significado del uso extensivo de tecnologías a prueba, con grandes incógnitas aún sobre los impactos ambientales directos e indirectos[43].
- Las denuncias sobre la existencia de cláusulas secretas, al no haberse difundido en detalle las condiciones contractuales firmadas[44].

Otros cuestionamientos significativos han sido dirigidos a otros aspectos de las justificaciones de YPF y el gobierno argentino por parte de voceros nacionalistas, no opuestos a que Argentina desarrolle la obtención de petróleo y gas mediante la fracturación hidráulica pero sí críticos de que se estén tomando pasos que vulnerarán totalmente la independencia futura de YPF. Por un lado se señala que no resulta convincente la argumentación de la falta de recursos financieros por parte de YPF, siendo que la propia empresa había afirmado que todo su plan quinquenal de inversiones sólo requeriría la contribuciones marginales por parte de socios estratégicos[45]. Por otro, se cataloga como falaz el argumento del desconocimiento tecnológico ya que, de

36. Comunicado de Prensa de YPF, 16 de Julio de 2013.
37. Los mapuches (gente de la tierra, en su idioma), son la comunidad aborigen más importante en el sur de Chile y el suroeste de Argentina.
38. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de agosto de 2013.
39. Diario *El Día de La Plata*, Argentina, 18 de julio de 2013.
40. Argentina ha seguido sin acceso al mercado financiero internacional para tomar crédito voluntario desde el "default" de la deuda soberana en enero de 2012. Si bien a lo largo de la última década logró renegociar condiciones de obligaciones pendientes con buena parte de los acreedores, continúan pendientes de resolución créditos con el Club de París y conflictos con inversores que no aceptaron ofertas de reestructuración y accionaron contra Argentina en tribunales del exterior.
41. Conferencia del CEO de YPF, Miguel Galuccio, 22 de agosto de 2013 en la X Reunión del Consejo de las Américas.
42. "La Oposición más dura con el Acuerdo entre YPF y Chevron", diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de julio de 2013.
43. Di Sbroiavacca, Nicolás, "Shale-oil y Shale-gas en Argentina. Estado de Situación y Perspectiva", Fundación Bariloche, 2013.
44. Una buena recopilación de argumentos críticos ha sido realizada por el Observatorio Petrolero Sur. Disponible en: <www.opsur.org.ar/blog>.
45. El propio Plan Estratégico de YPF 2013 -2017 señala una estimación total de inversiones planificadas de USD 37.200 millones, sólo se requería la contribución de algo más de 11% del total (USD 4.200 millones).

acuerdo a la propia información de YPF, la empresa ya se encuentra utilizando la tecnología de fracturación hidráulica en la misma zona, y que , aun pudiendo reconocerse que existan limitaciones de conocimiento experto y equipamientos en el país, estos pueden ser contratados sin la necesidad de una asociación a largo plazo como la planteada con Chevron, la que carece incluso de claridad en cuanto a las transferencias de tecnología a alcanzarse[46].

Por último, ha surgido otra perspectiva aun más controvertida y sensible con la difusión de versiones del contrato YPF-Chevron. Este incluiría la cobertura por riesgos y pérdidas de la empresas estadounidense"[47], no se aplicaría la ley argentina sino la de Nueva York y los eventuales conflictos se arbitrarían en el Centro del Comercio Internacional, en Francia, aunque no el CIADI donde Argentina fue denunciada por REPSOL a raíz de la nacionalización[48]. La conducción de YPF salió públicamente a negar la existencia de "cláusulas secretas"[49] aunque, contradictoriamente, siguió negándose a hacer público el contrato aun ante la existencia de requerimientos de la justicia argentina alegando "que es una sociedad anónima y abierta (cotiza en la Bolsa de Nueva York) y que, por lo tanto, la revelación del acuerdo podría otorgar ventajas competitivas a terceros"[50].

Argentina y el G20: pocos temas prioritarios

Argentina es uno de los países más pequeños por magnitud económica del G20, que forman el foro más importante de las economías industrializadas y las "en desarrollo" más relevantes en la actualidad, para debatir cuestiones clave de la economía mundial. La aceptación de la membresía de Argentina en 1999 se interpretó originalmente como un gesto de reconocimiento, por impulso de Estados Unidos, por su alineamiento en política exterior y por haber estado a la vanguardia (y haber sido, incluso, tomado como "caso modelo" por parte de organismos multilaterales), en la adopción de políticas y medidas neoliberales de privatización, desregulación y apertura de la economía. Aun así, a partir de la gran crisis política, económica, financiera y social que sufrió a principios de la década de 2000, Argentina tomó un rumbo crítico hacia el neoliberalismo y rompió su alineamiento automático con los países centrales, pasando a priorizar una relación más prioritaria con otros países de América Latina y otros países emergentes[51].

De todas formas, seguramente por el sistema decisiones del G20, donde el peso de los países centrales es evidente, y/o por tener otras prioridades, Argentina ha formado parte de los consensos y no ha sido particularmente activa en la agenda del G20 sino en temas específicos y ha tendido generalmente a la búsqueda y la aceptación de consensos. Entre otros temas, ha puesto énfasis en:

- La necesidad de mayores regulaciones financieras y bancarias mundiales ante la crisis internacional.
- El apoyo a la reforma de los organismos multilaterales, para dar mayor presencia en sus decisiones a países no centrales, y el avance hacia la eliminación de los paraísos fiscales.
- La necesidad de combatir la especulación con deudas públicas de los países periféricos.
- La atención de la crisis ambiental.
- La participación de la Organización Internacional del Trabajo y la atención a las condiciones laborales en el mundo[52].

Argentina no ha presentado una posición diferenciada con relación a las APP para el desarrollo, una idea que ha ido ganando tanta significación en el G20 desde la Cumbre de 2012 en Seúl, Corea del Sur. Resulta notorio que Argentina no se encuentra en los últimos años entre los países que apoyan a libro cerrado todos diagnósticos y acciones propuestas por los países centrales. Ha promovido la

46. Martínez, Enrique, "Por qué no es conveniente ni imprescindible el contra to YPF-Chevron". Disponible en: <www.propuestasviables.com.ar/in dex.php/2013/07/19/por-que-no-es-conveniente-ni-imprescindible-el-contr ato-ypf-chevron/>.
47. "An Odd Alliance in Patagonia", diario *New York Times*, Estados Unidos, 22 de octubre de 2013.
48. "El contrato entre YPF y Chevron se regirá por leyes de EE.UU. y tribunales franceses", diario *El Cronista*, 19 de julio de 2013.
49. En un un comunicado oficial de prensa del 24 de octubre de 2013, "YPF ra tifica que, contrario a las versiones periodísticas surgidas hoy, el acuerdo fir mado con Chevron para el desarrollo del primer cluster de shale en Vaca Muerta no posee cláusulas secretas".
50. "YPF Negó a la Justica Revelar el Contrato con Chevron", diario *El Cronista*, Buenos Aires, Argentina. 28 de Agosto de 2013.
51. Abeles Martín, Kiper Esteban, "El rol de Argentina en el G-20", Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, Argentina, 2010.
52. Petrella, Fernando: "Argentina: Gobernanza Global y Participación en el G-20"- Consejo Argentino de Relaciones Internacionales- CARI- , Buenos Aires, 2013.

participación social en las Cumbres[53] y mantenido posiciones más independientes en ellas en diversos temas de política exterior[54]. Sus críticas han venido siendo sobre todo vehementes en lo discursivo en relación con la situación de la economía y las finanzas mundiales[55]. No ha sido así con relación a la perspectiva específica que interesa aquí focalizar, que es el de la mayor generalización de las APP en la vinculación de empresas multinacionales en grandes inversiones y en áreas críticas relacionadas con la explotación de recursos naturales y el equilibrio ambiental, como es el caso de la minería[56] y la energía.

Debe prestarse una atención especial al modelo Chevron-YPF, por haber sido presentado en lo inmediato como un "mojón" en América Latina para un nuevo horizonte de explotación petrolera y gasífera no convencional. Es preciso que no quede circunscripto a enunciados nacionalistas publicitarios, su tratamiento secreto como negocio privado o el supuesto peligrosamente falso de que lo que importan son los resultados económicos y que las nuevas técnicas deben considerarse ya asentadas, por lo que no necesitan de la transparencia informativa, el debate, la supervisión o la participación pública, tal como plantean con responsabilidad histórica los movimientos sociales.

53. Informe del Coloquio "Argentina, el G-20 y la construcción de un nuevo orden internacional", organizado por el Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos y el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, en Buenos Aires, noviembre de 2012.
54. "Lineamientos de la Política Exterior Argentina", canciller de Argentina, Héctor Timerman, publicado por el diario *Página 12*, Buenos Aires, 12 de octubre de 2011.
55. "Esto que estamos viviendo, señores, no es capitalismo. Esto es un anarco-capitalismo financiero total, donde nadie controla a nadie", declaró la presidente Cristina Kirchner en una reunión con empresarios en el marco de la última Cumbre del G20 en San Petersburgo, Rusia. Septiembre de 2013.
56. Por cierto, se mantinen hoy enormes incentivos a la inversión multinacional en minería introducidos en Argentina en la "década neoliberal" de 1990, al punto de inhibir la existencia de empresas estatales. Véase el sitio web: <www.mineria.gov.ar/marcolegal.htm>.

Megainfraestructuras y extractivismo

El Proyecto Olmos y su vínculo con las Asociaciones Público Privadas en Perú

Giancarlo Castiglione

Resumen

Este artículo estudia el entorno y las particularidades de la concepción y la construcción del Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético de Olmos, ubicado en la zona nororiental de Perú. Este proyecto fue originalmente pensado para favorecer a los medianos y pequeños agricultores de la región norteña de Lambayeque pero, finalmente, tiene a tres importantes grupos económicos como principales beneficiarios, a pesar de haber recibido recursos públicos para parte de su ejecución.

El devenir del Proyecto Olmos permite observar cómo en el transcurso de su ejecución han ido cambiando las reglas de juego en torno a la gobernanza de la infraestructura en Perú, que tuvo como uno de sus hitos fundamentales la reforma del Estado implementada por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), quien liberalizó la economía peruana y apostó por la reinserción del país en el sistema financiero internacional. En este proceso se produjo una serie de reformas legales para promover las inversiones de todo tipo, en particular las vinculadas a las industrias extractivas, para crear un clima favorable a los inversionistas. En esta década también se generalizó la corrupción, mediante la aprobación de normas con nombre propio que beneficiaron a grupos empresariales afines al régimen. Así, en la década de 1990 y en los años subsiguientes se fue afinando y perfeccionando la legislación para promover las inversiones en la construcción de infraestructura de interés público con presencia de capitales privados. La experiencia del Proyecto Olmos, que tardó casi 90 años en implementarse, legitimó la percepción de un Estado ineficiente para responder a las demandas ciudadanas, en especial en los casos de gran infraestructura, en los que ahora parece de sentido común la presencia de los capitales privados.

Sin embargo a medida que se han profundizado las facilidades para los inversionistas se ha ido desmantelando la capacidad regulatoria del Estado. La consecuencia en términos prácticos es un escenario en el que las empresas renegocian los contratos a favor de sus intereses y en desmedro del erario público, mientras, en términos estructurales, se observa una progresiva privatización de las responsabilidades públicas.

Introducción

El Proyecto Especial de Irrigación e Hidroenergético de Olmos, ubicado en la región Lambayeque en la zona nororiental de Perú, es una de las obras de ingeniería más grandes del mundo, sus diseños originales tienen casi 90 años[1] y es considerado desde hace varias décadas por los propios pobladores como el “sueño lambayecano”. El diseño original estaba pensado para beneficiar a los agricultores de la región, sin embargo a partir de la década de 1990 se inició un proceso de liberalización de la economía del país que trajo consigo, entre otras cosas, una gradual concentración de la propiedad que ha sido calificada por los especialistas agrarios como una neolatifundización[2]. La revisión del Proyecto Olmos permite analizar y seguir la pista a la variación de las modalidades de facilitación a la gran inversión en extractivas e infraestructura que tuvieron su

1. Tomado de "Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos", serie *Cuadernos de integración 2*, Forum Solidaridad Perú.
2. Ricardo Marapi, "¿La tierra para el que tiene más plata?", Centro Peruano de Estudios Sociales. Disponible en: <www.cepes.org.pe/portal/node/11683>.

origen en la década de 1990, años en los que empezaron a implementarse los contratos de estabilidad jurídica, las diferentes formas de iniciativa privada y, como se va dando de modo progresivo, una mayor presencia de las Asociaciones Público Privadas (APP).

La constante desde el año 1991 es que se empieza a resquebrajar y desmantelar de modo progresivo el papel regulador del Estado en torno al manejo de los bienes públicos, el ordenamiento del territorio y el uso de los recursos naturales que ha sido un factor importante en la conflictividad social que se incrementó en los últimos años. El resultado de la liberalización extrema es una institucionalidad democrática precaria, con poca transparencia, con aplicabilidad limitada de la legislación vigente y un desmantelamiento gradual de las regulaciones de diverso tipo. Es así que se genera un modelo de desarrollo que basa su crecimiento económico en inversiones extranjeras y exportaciones de carácter primario.

"La experiencia del Proyecto Olmos, que tardó casi 90 años en implementarse, legitimó la percepción de un Estado ineficiente para responder a las demandas ciudadanas"

El documento considera, como aspecto orientador, la variación del modelo de desarrollo de infraestructura. A partir de ella se abordan dos aspectos relacionadas con la gobernanza en infraestructura y los riesgos para la institucionalidad del país. Como ejes para el análisis se considera el papel de los actores involucrados, las reformas y medidas implementadas por el gobierno y las modificaciones en la institucionalidad para el fomento de las inversiones. En cada eje se abordarán las características del proceso, los mecanismos implementados por el Estado y la sociedad civil y los gremios y las relaciones de poder entre los grupos de interés.

Una mirada al entorno nacional

Hoy en día la opinión pública peruana es, en términos generales, favorable a las APP. Esto se debe al déficit de infraestructura, sobre todo la referida a la interconexión vial del país, que ayudará a tener un desarrollo más descentralizado, inclusivo y equitativo.

La asociación entre el mal manejo y la corrupción de las empresas públicas durante las décadas de 1970 y 1980, cuando las gestionaba el Estado, facilitó la posterior implementación de las reformas neoliberales y su consecuente oleada privatizadora. Esta mirada es constantemente alimentada y exacerbada por los medios de comunicación y de un gran sector de la academia, próximos a grupos y gremios empresariales.

Cabe mencionar también el papel protagónico de instituciones como la Asociación de Fomento de la Infraestructura (AFIN)[3], que "busca ser un gremio líder que promueva el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos, contribuyendo al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza". Hoy en día AFIN agrupa a las principales empresas privadas de infraestructura de servicios públicos en los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones y saneamiento de Perú. Su misión es "coordinar y sumar esfuerzos para que las autoridades públicas y la sociedad consideren que para alcanzar los niveles de desarrollo e inclusión social que requiere el país, es necesario que participe la inversión privada. Promovemos la inversión privada en infraestructura, y la estabilidad y predictibilidad que requieren estas inversiones. Buscamos sensibilizar a la sociedad respecto a la importancia de tener más y mejor infraestructura como plataforma para la mejora de la competitividad, la reducción de la pobreza y el desarrollo y la modernización del Perú".

AFIN ha logrado sensibilizar no solo a la sociedad sino, fundamentalmente, a los tomadores de decisión. El 14 de febrero de 2014 planteó la creación de un fondo de inversión en infraestructura de USD 3.000 millones[4], unos meses después se creó un fondo de promoción de las APP de 1.500 millones de soles (unos USD 520 millones).

¿Por qué AFIN tiene tanto éxito en sus propuestas y planteamientos con el sector público? Entre sus socios están las principales constructoras, una de ellas es Odebrecht, las

3. Véase el sitio web: <www.afin.org.pe/>.
4. Véase el sitio web: <gestion.pe/economia/afin-plantea-crear-fondo-inversion-infraestructura-us-3000-millones-2059105>.

principales empresas de telecomunicaciones, universidades e incluso prestigiosos estudios de abogados. También hay un sector de la academia que comparte esta mirada, la promueve y la refuerza, veamos el caso de José Bonifaz y Roberto Urrunaga[5] quienes han afirmado, por ejemplo, que:

- "La inversión en infraestructura pública es un importante determinante del crecimiento económico, principalmente por su efecto en la mejora de la productividad del capital".
- "Las infraestructuras con mayor impacto sobre la producción eran las de transportes, energía y saneamiento".
- "La brecha de infraestructura estimada al 2062 supera en más de 90% al PBI del año 2011. Esto impone un reto al gobierno peruano de cara a las necesidades futuras".
- "El modelo de inversión en infraestructura ha fracasado en el país, por su lentitud y por que ha descuidado el mantenimiento que naturalmente requiere cada infraestructura".

El documento al que se hace referencia señala los inconvenientes del modelo de obra pública y las ventajas de promover la participación privada con relación a los proyectos de inversión, plantea también la necesidad de tercerizar la elaboración y evaluación de los proyectos. En las propuestas de Bonifaz y Urrunaga no se habla de externalidades, de impactos sociales o medioambientales, de la pertinencia o no, por ejemplo, de una megainfraestructura en zona andina o amazónica, mucho menos de los derechos de los pueblos indígenas que viven en los territorios donde las grandes empresas tienen sus ámbitos de intervención y de influencia.

El Proyecto Olmos

Breve reseña histórica

El proyecto Olmos fue originalmente diseñado en 1924 por el ingeniero Charles Sutton como un proyecto de irrigación agrario. En 1930 se informó al saliente presidente Augusto B. Leguía (quien gobernó Perú entre 1919 y 1930) que las obras había comenzado, cosa que no era cierta. En 1940, con los estudios del ingeniero Antúnez de Mayolose, se le incorporó el componente energético, al establecer su potencial de generación de energía. Fue entonces cuando el proyecto pasó a denominarse hidroenergético y de irrigación. Casi 42 años después de su diseño inicial, en virtud de la Ley N° 16101 del 19 de abril de1966, se declaró de necesidad y utilidad pública la ejecución de las obras de irrigación de las pampas de Olmos.

En la década de 1970, durante el gobierno militar del General Juan Velasco Alvarado[6], dos empresas soviéticas realizaron el estudio definitivo considerado fundamental para la viabilidad posterior del proyecto. Las obras del túnel trasandino, se iniciaron durante en esa época. Por medio del Decreto Supremo N° 0907-74-AG del 17 de septiembre de 1979 se declaró como Proyecto Especial para darle una mayor prioridad, sin embargo la falta de fondos hizo que las obras se detuvieran por muchos años.

Fue recién durante el gobierno de Alberto Fujimori que se decidió buscar inversión privada para empezar su ejecución. Para ello se puso como condición irrigar tierras privadas. Es así que se hicieron sucesivas modificaciones a la legislación, desde 1991, en el marco de una reforma neoliberal del Estado (para mayor detalle ver el árbol normativo). En 2001, mediante una resolución ministerial[7], se aprobó una operación de endeudamiento de USD 40 millones, sin embargo el Estado terminó desembolsando USD 77 millones. En 2002 se quiso concesionar el proyecto en su totalidad para construir y desarrollar todos sus componentes, pero la iniciativa no prosperó y, años después, de optó por dividirlo en tres componentes y concesionarlos por separado.

En 2004, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se puso el proyecto en concurso público internacional. Por intermedio del Gobierno Regional de Lambayeque se suscribió el contrato de concesión para el trasvase con la empresa Trasvase Olmos.

5. Boniifaz, J. y Urrunaga, R., "Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años", ensayo "Acortando Brechas en la Infraestructura Pública", Universidad del Pacífico, febrero de 2013.

6. El autodenominado "Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas" promovió una serie de reformas nacionalistas y de izquierda, siendo su medida más importante la implementación de la reforma agraria que rompió el poder oligárquico relacionado a la tenencia de la tierra.
7. Resolución Ministerial N° 328-2001-EF del 8 de noviembre de 2001.

En junio de 2010, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), se firmó el contrato de concesión con H2Olmos S.A., subsidiaria de Odebrecht[8] para el componente de Irrigación del Proyecto. Es decir que, entre la concepción y la ejecución del proyecto pasaron ¡casi 90 años!

Características de la obra

El Proyecto Olmos es uno de los más grandes proyectos de infraestructura de Perú. Comprende un complejo hidroenergético y de irrigación, con el aprovechamiento del recurso hídrico de tres ríos ubicados en la cuenca del Atlántico. El distrito de Olmos es el distrito más grande de la provincia de Lambayeque, ubicada en el departamento del mismo nombre. Se localiza en el extremo noroccidental de Perú, a aproximadamente 900 kilómetros de la capital del país, y cuenta con más de 165 caseríos reconocidos.

En términos climáticos, en el lado este hay lluvias constantes y grandes inundaciones (vertiente del Océano Atlántico). En el lado oeste, por el contrario, las tierras son secas y áridas (vertiente del Océano Pacífico) debido a la presencia de los Andes, que dividen el este del oeste como una barrera natural que impide el avance de las nubes.

La obra genera un gigantesco lago artificial de más de 11.000 millones de metros cúbicos de agua. El agua embalsada se

"entre la concepción y la ejecución del proyecto pasaron ¡casi 90 años!"

canaliza por medio de uno de los túneles más profundos del mundo, con una extensión de 19,3 kilómetros, que atraviesa los Andes para irrigar 43.500 hectáreas de tierras áridas. Así, lo que al principio parecía imposible – llevar agua de una vertiente a la otra – empezó a hacerse realidad desde hace algunos años. El objetivo histórico del proyecto es la generación de un polo de desarrollo económico, transformando la base productiva de la región, pensando en los agricultores de la zona.

Las obras tienen tres componentes:

- Trasvase de agua. Este componente fue adjudicado a la concesionaria Trasvase Olmos en 2004.
- Generación hidroeléctrica. Se firmó el contrato de concesión entre el Gobierno Regional de Lambayeque y el Sindicato Energético S.A. el 15 de octubre de 2010.
- Conducción y Distribución de Agua de Riego. Se relaciona con la producción agrícola y el contrato de concesión fue firmado entre el Gobierno Regional de Lambayeque y la empresa H2Olmos S.A.

Actualmente está en marcha el proyecto de trasvase e irrigación

El proyecto de irrigación

La concesión otorgada a la empresa H2Olmos S.A.[9], subsidiaria de la brasileña Odebrecht, comprende la irrigación de 38.000 hectáreas de tierras nuevas cuya propiedad corresponde al Gobierno Regional de Lambayeque y 5.500 hectáreas del Valle Viejo y la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos, esto por medio del desarrollo y la gestión de infraestructura hidráulica. El Gobierno Regional de Lambayeque transfirió las tierras eriales a un fideicomiso que es el ente que transfiere la tierra a los postores que resultan adjudicatarios de los lotes en el proceso de subasta. El concesionario asume la responsabilidad de construir la infraestructura de captación y distribución del agua y la transmisión de electricidad a los lotes adjudicados. Los fondos generados en las subastas entran al fideicomiso con la finalidad de pagar al Gobierno Regional de Lambayeque por las tierras y financiar una parte de la inversión en infraestructura.

En diciembre de 2011 el Comité de Promoción de Subasta Pública de Tierras del Proyecto Olmos vendió 19.900 hectáreas de tierras, a USD 5.122 la hectárea, con lo que recaudó USD 101 millones que aportaron los diez postores que participaron en la licitación. Con estos precios, y con lotes de

8. Odebrecht es es uno de los más grandes conglomerados de América Latina, con negocios en la construcción, la petroquímica, el transporte, el petróleo y el gas en 20 países. El plan es invertir cerca de USD 20.000 millones en los próximos tres años a nivel mundial, la mayor parte de ellos en América Latina, según declaró Marcelo Odebrecht a la revista *El Economista*. El grupo brasileño declaró ingresos por USD 43.100 millones en 2012.

9. Esta empresa concesionaria a ingresado en el mes de noviembre de 2013 a la Bolsa de Valores de Lima a través de bonos corporativos, mediante dos colocaciones de 77 millones de soles y 252 millones de soles. De esta forma, la empresa planea completar el financiamiento de la inversión. Por más información, véase el sitio web: <www.odebrecht.com.pe/noticias/h2olmos-ingresa-a-la-bolsa-de-valores-de-lima>.

1.000 hectáreas cada uno, se excluye a los pequeños y medianos agricultores. Los predios fueron adquiridos por nueve empresas nacionales y una extranjera. Estas fueron: Corporación Azucarera del Norte S.A., que fue la que adquirió más tierras con 11.100 hectáreas a un precio de USD 49.349 millones, Gloria S.A., Angloamericana Michiquillay S.A., Danper Trujillo S.A.C., Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A., Chimú Agropecuaria S.A., Agroindustrias A/B S.A., Pesquera Rosario S.A., Empacadora Agroexport y Agrícola Challapampa S.A.C, una empresa dedicada al agronegocio.

En octubre de 2013 Odebrecht, a través de la firma de inversiones OLPK, ofreció cinco lotes de 1.000 hectáreas cada una, con un precio base de USD 6.500 por hectárea, adicionalmente se complementa con tres espacios de 250 hectáreas con un valor base de USD 7.500 la hectárea. La empresa concesionaria tiene plazo hasta noviembre de 2014 para concluir las obras del proyecto de irrigación.

Actores involucrados e irregularidades

En los últimos años el cuadro de los actores se ha ido modificando y los vinculados directa o indirectamente a Odebrecht y sus empresas subsidiarias han ido cobrando una fuerza cada vez mayor. Cabe mencionar que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)[10] y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversion)[11] han jugado un papel preponderante a la hora de agilizar la implementación de esta obra, involucrando incluso recursos públicos para que siga adelante. Los funcionarios de ambas entidades han buscado constantemente facilitar y flexibilizar las condiciones siempre a favor de las empresas concesionarias. Puede afirmarse que, en términos concretos, el MEF y Proinversion han subordinado a los diferentes actores gubernamentales como el Ministerio de Agricultura, el Congreso de la República, el Gobierno Regional de Lambayeque, entre otros, con el fin de acelerar la construcción de la obra.

Los actores que han tenido una posición discrepante han sido, en primer término, las comunidades campesinas agrupadas en la Federación de Comunidades Campesinas de Lambayeque (FEDECCAL)[12] que es base de la Convención Nacional del Agro[13]. Algunas de estas, que debían ser beneficiarias del proyecto de irrigación, han sido desplazados para priorizar a los privados en la compra de tierras.

El Colegió de Abogados denunció una serie de irregularidades en la modificación de los contratos. El contrato de concesión original no podía ser modificado antes de los tres años de concesión, según la ley marco de asociaciones público privadas (Decreto Legislativo N° 1012). Sin embargo, el contrato fue modificado en diciembre de 2010 y en mayo de 2012[14], es decir en los primeros dos años de la concesión, y las adendas que se formularon solo beneficiaron a la empresa concesionaria. Por ejemplo en la cláusula 6.1 del contrato de concesión, las tierras eriales a beneficiarse con el proyecto de irrigación a ser subastadas tenían como restricción que el concesionario se encontraba impedido directa e indirectamente de participar en las subastas. Por medio de la segunda adenda modificada del contrato de concesión se redefinió esa parte, permitiendo a las empresas vinculadas al concesionario adquirir tierras. Es así que 25% de las tierras eriales se convierten en propiedad de los accionistas del concesionario. Estas tierras se compraron a precios subvaluados pero, después de terminarse la obra, evidentemente habrá un incremento del valor.

"Para el Colegio de Abogados de Lambayeque existen razones suficientes o indicios claros que permiten plantear la nulidad del contrato de concesión"

Para el Colegio de Abogados de Lambayeque existen razones suficientes o indicios claros que pueden permitir plantear la nulidad del contrato de concesión. Las pericias técnicas y financieras del Colegio de Ingenieros de Lambayeque determinaron sobrevaluación del costo de las obras y menores estándares para la ejecución de la misma. Señala

10. Véase el sitio web: <www.mef.gob.pe>.
11. Véase el sitio web: <www.proinversion.gob.pe/>. Este espacio tiene como finalidad "Promover la inversión no dependiente del Estado peruano a cargo de agentes bajo régimen privado, con el fin de impulsar la competitividad del Perú y su desarrollo sostenible para mejorar el bienestar de la población".
12. Véase el sitio web: <www.facebook.com/pages/Federaci%C3%B3n-de-Comunidades-Campesinas-de-Lambayeque-Fedeccal/563011403732632>.
13. Conveagro es un foro de dialogo y análisis en el que se comparten expectativas y metas comunes de gremios agrarios, organizaciones de la sociedad civil, académicos e interesados en el tema agrario. Se constituye en el principal referente de los productores agrarios en el país, cuenta con 17 gremios nacionales de productores. Véase el sitio web: <www.conveagro.org.pe/>.
14. "El gran negocio de Odebrecht en Olmos", *Diario 16*. Lima 7 de noviembre de 2012.

que el contrato de concesión de las obras de irrigación, firmado con la empresa Odebrecht, se hizo ocultando información de una propuesta diferente realizada por la consultora japonesa Nipón Koei. La propuesta de la empresa japonesa era técnica y financieramente más beneficiosa, sin embargo no fue tomada en cuenta.

Los agricultores desplazados, por su parte, consideran que solo se está beneficiando a las grandes empresas y empresas extranjeras y no a los pequeños agricultores de la región Lambayeque. Por esa razón, en diciembre de 2012, realizaron una marcha[15] contra el proceso de subasta de tierras del Proyecto Olmos en la que participaron diversos sindicatos del departamento, Colegios Profesionales y organizaciones civiles, quienes consideran la venta de las tierras como lesiva para los intereses de la región. La FEDECCAL demanda que el Estado reconozca su derecho a la propiedad.

"El balance final de la adjudicación de 38.000 hectáreas es que 80% de las tierras terminó en manos de tres grandes empresas"

El proceso de subasta de tierras del Proyecto Olmos genera varias preocupaciones, en particular de los agricultores lambayecanos. El balance final de la adjudicación de 38.000 hectáreas es que 80% de las tierras terminó en manos de tres grandes empresas que son: el Grupo Gloria con 15.600 hectáreas, Odebrecht con 10.000 y la empresa Uruguaya Parfen S.A. con 4.000 hectáreas[16]. El Proyecto Olmos termina respondiendo a la estrategia global de concentración de tierras a favor de las grandes corporaciones, agudizando de esta forma el problema de concentración de la tierra por la que atraviesa el país y buena parte de América Latina. La concesión a favor de la empresa Odebrecht está plagada de irregularidades. Se trata de una empresa que no arriesgó prácticamente nada y que se beneficia modificando las normas en función de sus intereses. La forma de la subasta de tierras del proyecto desconoce los derechos de propiedad y posesión de la comunidad campesina de Olmos. Se ha exceptuado al proyecto de múltiples normas como la del Sistema Nacional de Inversión Pública[17].

El antiguo latifundismo concentraba las tierras en las familias oligárquicas, hoy las tierras están en manos de las empresas agroindustriales que desplazan a los pequeños agricultores. Cuando se hizo la reforma agraria en la década de 1960 los latifundios peruanos tenían extensiones promedio de entre 200 a 1.000 hectáreas[18], hoy en día se discute si se pone o no un límite a la propiedad de la tierra mayor a las 30.000 hectáreas. Hoy, el sueño lambayecano se ha convertido en una pesadilla que no beneficia a ningún pequeño o mediano agricultor de la región.

El Proyecto Olmos y el G20

Debido al excesivo tiempo que tomó el inicio de las obras, puede considerarse al proyecto Olmos como el padre de las APP peruanas modernas, ya que las legitima ante la opinión pública, los actores empresariales y políticos. Si ha tomado casi 100 años concretar el proyecto, se pone en tela de juicio la capacidad del Estado para ejecutar obras de gran magnitud. Esta es, en esencia, una de las razones para legitimar, en el imaginario colectivo, las APPs en infraestructura. La idea es: "nadie más eficiente que el privado donde el Estado ha mostrado corrupción y poca pericia"[19]. Sin embargo, el Proyecto Olmos tiene varios vicios y los beneficiarios son grandes grupos económicos y no los campesinos, de acuerdo a lo inicialmente previsto.

Cambios en el modelo de desarrollo de la infraestructura

En el ciclo de vida del Proyecto Olmos – en especial en los últimos 20 años – se puede apreciar como se ha ido modificando el clima de negocios y la promoción de inversiones,

15. *El Digital*, "Marcha contra subasta de tierras del proyecto Olmos", Chiclayo 8 de diciembre de 2012. Disponible en: <eldigital.pe/publicacion/2012/12/08/catpot/marcha-contra-subasta-de-tierras-del-proyecto-olmos#.Uq52-OKs9MI>.
16. Entrevista del programa Radicales Libres a Jaime Escobedo, coordinador del Observatorio de Tierras e investigador de CEPES. Disponible en: <lamula.pe/2012/07/19/analizan-irregularidades-en-la-subasta-del-proyecto-olmos-radicales-libres/cepesrural/>.
17. El SNIP es uno de los 11 sistemas administrativos del Estado que, utilizando una serie de principios, procedimientos y normas de carácter técnico, sirven para determinar la calidad y viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública. Con esto se busca eficiencia, sostenibilidad y un mayor impacto socio-económico. La finalidad es mejorar la calidad de la inversión pública orientada a que lo que se invierta produzca el mayor bienestar social posible.
18. La reforma agraria puso como límite de propiedad de la tierra un máximo de 150 hectáreas a empresas no asociativas, "Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú", Fernando Eguren, CEPES (página 21).
19. Bonifaz y Urrunaga, "Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años", ensayo *Acortando Brechas en la Infraestructura Pública.*

así como el modelo de desarrollo de infraestructura peruano en consonancia con los marco establecidos en el Consenso de Washington y las Instituciones Financieras Internacionales, lo que ha permitido un incremento sostenido de la inversión extranjera directa.

La forma en que se impulsó el Proyecto Olmos a partir de los cambios normativos que se dieron desde el año 1991, espe-

"Debido al excesivo tiempo que tomó el inicio de las obras, puede considerarse al proyecto Olmos como el padre de las APP peruanas modernas"

cialmente desde 2004, pone de manifiesto el consenso nacional en materia de promoción de la gran infraestructura que está en consonancia con lo planteado por la agenda del G20, a través del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. También se vincula al incremento del precio de las materias primas, en especial de los minerales, que generó un nuevo ciclo de acumulación a partir de la apuesta por megainfraestructuras orientadas a profundizar la lógica extractivista como modelo de desarrollo en los denominados países periféricos[20].

Entre los años 2011 y 2013 ingresa con mayor fuerza la propuesta de fomentar agresivamente las APP. En 2013 se aprobó un paquete normativo completo de promoción de la inversión. En la Ley de Presupuesto Público 2014 se incorporó un fondo de promoción de las APP.

Implicaciones sociales y gobernanza

La precaria institucionalidad democrática se orienta, fundamentalmente, a facilitar la inversión, lo que genera riesgos para la la propia institucionalidad, ya que el cumplimiento de la normatividad se flexibiliza de acuerdo a las presiones de los grupos empresariales. Esto crea tensiones con las poblaciones que se sienten amenazadas por intervenciones inconsultas en sus territorios.

20. En los últimos años la economía de toda América latina se ha reprimarizado por el alza de las materias primas, según UNCTAD más de 85% de las exportaciones totales en países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela son materias primas. Incluso los países más industrializados de América Latina como Brasil o Argentina han tenido un incremento de exportaciones primarias.

Tabla 1. El clima de inversión a 2012

País	Calificación
Chile	A+
Perú	*BBB*
México	BBB
Brasil	BBB
Panamá	BBB
Colombia	BBB-
Uruguay	BBB-
Costa Rica	BB+
Guatemala	BB
Paraguay	BB-
Bolivia	BB-
República Dominicana	B+
Venezuela	B+
Honduras	B+
Argentina	B
Ecuador	B
Jamaica	B-
Nicaragua	B-

Fuente: Elaboración propia con datos de Standard and Poor

Como puede apreciarse Perú ocupa el segundo puesto en América Latina en cuanto al clima de inversión, según la calificadora de riesgo Standard & Poors. Pero se genera también un espacio de debilitamiento de la democracia, ya los intereses corporativos instrumentalizan la institucionalidad vigente en función de sus intereses. Así, se legalizan prácticas poco transparentes e incluso corruptas, se genera también mecanismos de puerta giratoria en la gestión pública con claro conflicto de intereses. Se configura, además, un Estado al servicio de los empresarios en muchos casos en función solo del lucro y de espaldas al bien común. Los derechos de los inversionistas priman por encima de los derechos humanos, reconfigurando el territorio en función de intereses económicos. Se hace evidente también la falta de balances y contrapesos frente a un predominio de los actores económicos respecto a los actores políticos.

Por otro lado, existe un modelo de desarrollo y equidad social basado en la inversión extranjera y altamente dependiente del precio de los minerales, con un aparato

económico escasamente diversificado. En este escenario, los proyectos de gran infraestructura, que buscan revertir el déficit existente, son vistos como el factor clave para sostener el crecimiento económico del país.

Tabla 2. Índice de oportunidades humanas (2012)

País	Posición
Chile	1
Argentina	2
Costa Rica	3
Venezuela	4
Uruguay	5
México	6
Colombia	7
Ecuador	8
Jamaica	9
Brasil	10
República Dominicana	11
Panamá	11
Paraguay	13
Perú	*14*
Bolivia	15
Honduras	16
Guatemala	17
Nicaragua	18

Fuente: Elaboración propia con datos de Standard and Poor

Al comparar esta tabla con la anterior vemos que, mientras Perú es el segundo país en América Latina en grado de inversión, ocupa el puesto 14 en el Índice de Oportunidades Humanas, que mide el acceso a servicios básicos y la distribución de estos servicios bajo el principio de igualdad, este indicador es propuesto por el Banco Mundial. Perú ha sido también el segundo país de América Latina de mayor crecimiento económico acumulado en los últimos 12 años. Sin embargo, las diversas mejoras no han repercutido en una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población. Los porcentajes de inversión en salud y educación respecto al PIB son de los más bajos de América Latina, según cifras de CEPAL.

Impactos sociambientales

Hay una escasa participación social frente a las diferentes grandes infraestructuras en curso en el país y existe un gran desconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas andinos amazónicos así como de las comunidades campesinas. El propio presidente de la república plantea que la consulta previa es "un instrumento para legitimar la inversión"[21].

Las afectaciones al medioambiente, el impacto en cambio climático y la afectación al patrimonio cultural e histórico no son parte de la agenda pública y, en la práctica, no son tomadas en cuenta. Se cuenta con un Ministerio del Ambiente con recursos y atribuciones limitadas y con escasa capacidad de contrapesar al Ministerio de Energía y Minas y, menos aun, al Ministerio de Economía y Finanzas o a Proinversión.

Infraestructura y fiscalidad

En concordancia con lo trabajado por el Grupo de Estudios sobre el Financiamiento para la Inversión del G20 se prepara un plan de acción para movilizar el financiamiento a largo plazo diferenciando países desarrollado, emergentes y en desarrollo. Es que hay un impacto fiscal diferenciado para los países que no solo depende del tamaño de sus economías sino, fundamentalmente, de la brecha de infraestructura existente, no identificada por los gobiernos sino por presiones empresariales.

En el caso del Proyecto Olmos el Estado peruano se comprometió a invertir USD 40 millones. Finalmente desembolsó USD 77 millones, aparte de la sobrevaloración de las obras reseñadas por el Colegio de Ingenieros de Lambayeque y sin contar con la venta subvaluada de tierras eriales a las concesionarias, que serán revendidas a un precio mayor luego de que entre en funcionamiento el componente de irrigación.

En el caso de Perú, la creación de un fondo de promoción de las APP de más de USD 500 millones tiene un impacto fiscal. Se orientan recursos para ayudar las constructoras

21. Diario *La República*. Disponible en: <www.larepublica.pe/25-05-2013/presidente-humala-lanza-7-medidas-para-promover-la-inversion>.

mientras que hay regiones que tienen más de 50% de sus niños desnutridos, como es el caso de Cajamarca, la principal productora de oro del país. Mientras el país tenga recursos podrá hacer uso de su dinero, pero en caso de haber

"la creación de un fondo de promoción de las APP de más de USD 500 millones tiene un impacto fiscal"

déficit existe el riesgo de retomar un ciclo de endeudamiento para implementar infraestructura que no responde a un plan nacional de desarrollo sino a los intereses foráneos y de las empresas constructoras .

Vacíos en materia de gobernanza de la infraestructura

Existe escasa divulgación de las diferentes implicancias sociales, ambientales y productivas de los megaproyectos para la población que vive en las zonas de intervención y en el área de influencia de las obras. La transparencia es precaria, a pesar del marco normativo favorable, es difícil acceder al contrato y sus adendas, salvo por indagaciones de los medios de comunicación, periodistas independientes o acción de entes especializados, como el Colegio de Abogados o el Colegio de Ingenieros.

La afectación a los derechos humanos de pueblos indígenas y comunidades campesinas es percibida como un costo marginal en la senda del desarrollo. En caso de que los pueblos se resistan mediante la organización de marchas o acciones de lucha, su protesta es criminalizada.

Este tipo de iniciativas no toma en cuenta, tampoco, ninguna diferenciación de género en torno a las afectaciones que en definitiva son diferentes para los hombres y para las mujeres. Menos aun toma en cuenta las afectaciones de carácter cultural.

Los megaproyectos redefinen los territorios y generan un fenómeno de acumulación para las empresas por desposesión a los pueblos originarios. La mayor parte de estos proyectos traen fenómenos de desplazamiento de las poblaciones y de sus actividades económicos, concentrando la tierra y el usufructo de la misma.

Propuestas y recomendaciones

Se requiere establecer algunos parámetros para que la inversión privada en general y las APP en infraestructura se implementen en concordancia con una apuesta de desarrollo inclusivo. En este sentido se plantea:

- Realizar un análisis costo beneficio diferente a los existentes. Actualmente solo tienen una racionalidad de carácter económico e incluso restringido, en tal sentido se requiere incorporar aspectos referidos a:
    - Impacto ambiental a corto mediano y largo plazo, con sus consecuentes costos de mitigación y remediación medioambiental.
    - Impacto en emisiones de carbono durante la ejecución e implementación del proyecto y durante toda su vida útil.
      Impacto en el hábitat y condiciones de vida de pueblos indígenas, comunidades campesinas y otras colectividades preguntándose si pueden ser desplazados sin alterar de modo traumático su forma de vida.
    - Su impacto en la dinámica económica de la zona y el país. ¿Qué actividades económicas se promoverán y cuales otras se desplazaran?. ¿Está el proyecto en concordancia o por lo menos contribuye a la vocación productiva del espacio territorial en el que se implementa?
- Mejor regulación para la implementación de las APPs respetando la normatividad vigente del país y en concordancia con los instrumentos de planificación nacional y de carácter local. Se requiere establecer sanciones claras cuando hay incumplimiento de compromisos y no aceptar solicitudes mayores de recursos públicos.
- No permitir la renegociación de los contratos de concesión. Las empresas deben asumir la responsabilidad en caso de no hacer estudios de

factibilidad de calidad, evitando que trasladen su ineficiencia en desmedro del erario público.

- Respeto irrestricto a la Consulta Previa, Libre e Informada a las poblaciones originarias para que estas tomen una decisión teniendo en cuenta los aspectos positivos y negativos de implementar un megaproyecto. Debe considerarse que, de estar de acuerdo, pueden ser aliados valiosos y deben ser beneficiarios de estas actividades económicas por tratarse de sus territorios ancestrales.
- Dejar sin efecto figuras legales, en el caso de Perú como:
    - Contratos de estabilidad jurídica que exceptúan del pago de impuestos a empresas de alta rentabilidad en especial en el sector extractivo.
    - Mecanismos de obras por impuestos que permiten a las empresas realizar obras que complementan su actividad económica y que las libera de sus responsabilidades tributarias.
    - Dejar sin efecto la Ley N° 30025, de expropiaciones, por ser inconstitucional y por confundir el interés privado con el interés público.
    - Dejar sin efecto el paquete normativo (siete normas) "para promover las inversiones" que flexibilizan los parámetros medioambientales, de patrimonio cultural y de la consulta previa, de mayo y julio de 2013.
- Sincerar la brecha de infraestructura en función de un planeamiento nacional, regional y local del desarrollo y no en función de grupos de presión impulsados por las empresas constructoras y de telecomunicaciones que, por su naturaleza, tienen por finalidad incrementar sus dividendos y no velar por el bien común.

Se requiere pues un modelo de promoción de las APP que, además de construir obras e instalaciones para revertir el evidente déficit de infraestructura existente, responda a las demandas económicas, incorpore los objetivos de sostenibilidad ambiental y maximice los beneficios sociales a los diferentes grupos humanos con presencia en los territorios de intervención. Es decir, que conjuge la perspectiva de crecimiento económico, los intereses locales en la toma de decisiones, así como el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales. Para esto se requiere frenar la privatización de las responsabilidades públicas.

Sección II - El mundo

Infraestructura distribuida, poder comunitario y asequibilidad radical

Seis lecciones a tomar en cuenta

Justin Guay, Jigar Shah y Stewart Craine

Resumen

La tasa de crecimiento de la población mundial es, hoy, más o menos la misma que la de quienes obtienen acceso a la electricidad. Según la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por su sigla en inglés) las tasas de electrificación apenas superarán el crecimiento demográfico. Lo que es peor, cerca de 2 millones y medio de personas a las que se considera "electrificadas" solo reciben algunas horas de electricidad al día. Estamos perdiendo la batalla para iluminar el mundo. Esto es importante porque la luz es esencial para el empoderamiento de las mujeres, la educación de niñas y niños, la eficiencia de la atención de la salud y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La IEA ha dejado claro en varios informes que la única manera de revertir esta situación es confiar firmemente en la infraestructura de energía distribuida a pequeña escala en las áreas rurales. Pese a ello, las inversiones actuales de los gobiernos, las instituciones públicas y los bancos multilaterales que integran el programa Energía Sostenible Para Todos (SEFA, por su sigla en inglés), de Naciones Unidas, se inclinan fuertemente por las plantas eléctricas centralizadas de gran escala y la extensión de la red. Este enfoque promueve "más de lo mismo" y asegura que, para 2030, habrá al menos mil millones de personas viviendo en la obscuridad.

Sin embargo, tenemos la gran oportunidad de cambiar el curso. Hoy en día, tres de cada cuatro nuevos usuarios de teléfonos móviles viven en países de mercados emergentes. Hay 411 millones de personas en el mundo que tienen acceso a la red de telefonía móvil pero no a la electricidad para cargar sus teléfonos. Esta demanda de las comunicaciones ha determinado la construcción de cerca de 650 mil torres de telefonía celular fuera de la red – todas ellas alimentadas por costosos y contaminantes generadores diésel.

Esta infraestructura distribuida ofrece la oportunidad de crear infraestructura que utilice energía limpia, capaz de brindar electricidad de forma más rápida, económica y efectiva que mediante la extensión de la red. Cuando se la combina con la rápidamente cambiante economía de la energía limpia, las soluciones financieras innovadoras que permiten las comunicaciones Máquina A Máquina (M2M, por su sigla en inglés) y los modelos de empresa emergentes orientados a atender a las personas pobres en energía, tenemos una oportunidad única de generación para terminar con la pobreza energética.

A los efectos de aprovechar esta oportunidad, al momento de la toma de decisiones, los responsables políticos deberían tomar en cuenta seis lecciones que analizaremos más adelante: que estamos utilizando parámetros de medición equivocados, que lo pequeño es rápido, que el dinero está pero no está siendo gastado de forma inteligente, que se necesita capital público blindado, que la eficiencia energética permite el uso de redes más delgadas que cuestan menos y que lo pequeño es rentable. Finalmente, necesitamos fondos de capital más grandes de las instituciones de desarrollo y de los inversores institucionales para abordar el problema. Pero incluso si se crea un modesto fondo de acceso a la energía limpia de USD 500 millones, tal como han pedido los empresarios, las lecciones que hemos aprendido serán críticas para garantizar el impacto. Porque si de algo estamos seguros es de que poner más dinero en "más de lo mismo" garantiza "más de los mismos fracasos".

Introducción

La población mundial crece hoy a una tasa similar a la de quienes logran el acceso a la electricidad. Según la IEA, esto significa que habrá una caída de tan solo 14% (entre 1.300 millones y 1.000 millones) en la cantidad de personas sin electricidad. Lo que es peor, cerca de 2.500 millones de personas a quienes se considera "electrificadas" reciben solo unas pocas horas de electricidad al día. En esencia, estamos perdiendo la batalla para iluminar el mundo.

Como resultado, las personas pobres de todo el mundo pagan cerca de USD 40.000 millones por una iluminación a base de combustible, altamente contaminante y peligrosa. Esto representa casi 20% de la factura mundial de luz pero solo 0,1% de los servicios de iluminación producida. Dicho de otra forma, las personas pobres pagan 10 mil veces lo que nosotros pagamos y, a cambio, obtienen iluminación y salud deficientes.

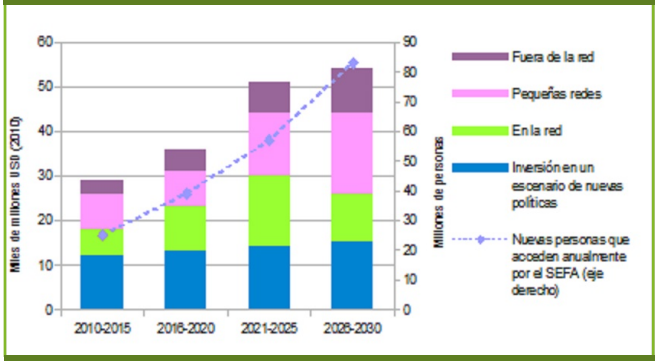
La IEA estima que se gastarán USD 14 mil millones por año en la ampliación del acceso a la energía entre hoy y 2030. Su conclusión principal es que hay un financiamiento inadecuado para abordar la falta de acceso a la energía. La Agencia concluye que se necesita más dinero para resolver el problema, en algún caso en el orden de 3% (USD 33.000 millones) de la inversión mundial en energía.

Al tiempo que se necesita dinero, es mucho más importante la manera en que se gasta. Los gastos actuales de energía podrían acabar fácilmente con la pobreza energética, sin embargo son en su mayoría canalizados hacia enfoques ineficientes e inefectivos sobre electrificación rural, que priorizan una generación y distribución centralizada y a gran escala de la electricidad.

Este modelo, a diferencia del empuje para la electrificación rural de la década de 1920, como parte del New Deal en Estados Unidos, está fracasando estrepitosamente en la oferta de electricidad en el mundo (más allá de algunos ejemplos notables, como los de China y Vietnam). En India, por ejemplo, donde vive casi la cuarta parte (300 millones) de la población no electrificada, un 60% de aumento en la oferta de energía durante la década pasada solo incrementó los niveles de acceso a la energía en 10%[1]. Los altos costos de transmisión y distribución, el robo comercial, las bajas densidades de población en las áreas rurales, la gran cantidad de clientes colgados de la red pero atendidos de forma marginal y las remotas áreas de difícil acceso contribuyen a este fracaso en India y en otros lugares.

Con el propósito de cambiar este enfoque equivocado, la comunidad mundial debe sacar los escasos recursos públicos de la extensión de redes centralizadas, que no son rentables. La IEA ha delineado un escenario de acceso a la energía en el que más de 60% de la inversión total en energía apoya la energía limpia descentralizada para 70% de la población rural del mundo. Si se maximiza la ventaja económica de las energías renovables descentralizadas para las poblaciones rurales podemos resolver el problema de la electrificación universal de manera más rápida, económica y efectiva.

Gráfica 1. Acceso a la energía en un nuevo escenario



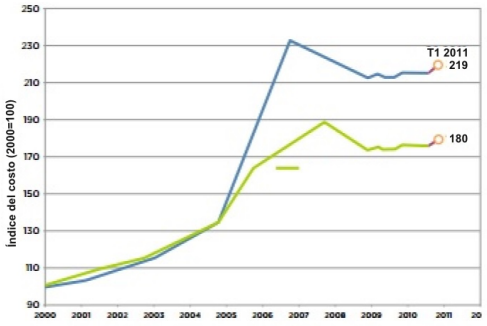
Fuente: elaboración propia.

La energía renovable distribuida es económica; los combustibles fósiles centralizados son caros. El factor principal que abre la oportunidad para expandir los sistemas descentralizados es el hecho de que la economía de la energía ha experimentado un cambio, de los que se da uno por generación, que está produciendo una revolución en el mundo de la energía. Por un lado, el costo de los combustibles fósiles crece cada vez más y se vuelve más volátil. Por otro, los costos de los insumos de energía limpia, tales como paneles solar y bombillas LED, caen. Estos cambios están

1. A pesar de una definición de acceso a la energía que considera que una aldea está electrificada si 10% de ella tiene acceso a la red.

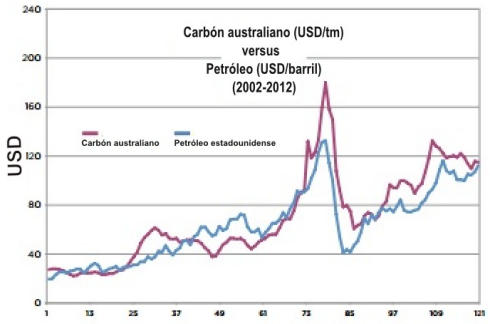
liberando el potencial de la energía limpia distribuida para terminar con la pobreza energética.

Gráfica 2. Costo de construcción de plantas de carbón - América del Norte



Fuente: Sierra Club, informe "Locked In: The Financial Risks of New Coal-Fired Power Plants in Today's Volatile International Coal Market", 2012.

Gráfica 3. Precios de referencia del carbón australiano

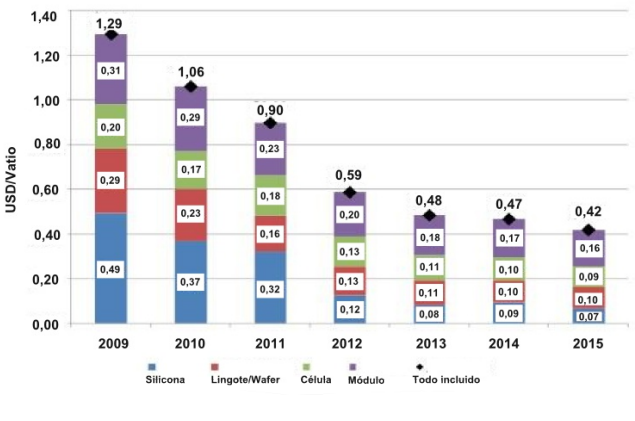


Fuente: Sierra Club, informe "Locked In: The Financial Risks of New Coal-Fired Power Plants in Today's Volatile International Coal Market", 2012.

El ejemplo más crudo de los crecientes costos de los combustibles fósiles pueden verse en las economías asiáticas, que enfrentan ahora riesgos crecientes en la construcción de plantas y los precios del combustible, lo que está afectando significativamente los márgenes de ganancia y las futuras construcciones[2]. Un ejemplo es el proyecto Tata Mundra, el primero de una serie de "super megaproyectos eléctricos" pensados para poner fin a las crisis de suministro y asegurar el acceso a la energía en India. Debido a los elevados costos, este proyecto financiado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) se ha visto obligado a pedir aumentos de las tasas a las autoridades reguladoras de India[3], lo que aumenta el costo de la energía de la ciudadanía promedio y dificulta los esfuerzos para lograr acceso a la energía.

En marcado contraste con las dificultades económicas de la planta Tata Mundra encontramos la trayectoria de precios de la energía renovable, que se ha desplomado a medida que las industrias y las tecnologías han madurado rápidamente. El costo por vatio de los módulos solares ha caído más de 50% entre 2001 y 2010[4] y entre 11% y 14% en Estados Unidos, solo en 2011[5]. Se espera que esta tendencia continúe a nivel mundial, hasta al menos 2015, con otro 67% de reducción esperada[6].

Gráfica 4. Proyección de precios de módulos solares fotovoltaicos chinos



Fuente: Greentechmedia.

2. Sierra Club, informe "Locked In: The Financial Risks of New Coal-Fired Power Plants in Today's Volatile International Coal Market", 2012. Disponible en: <www.sierraclub.org/international/lockedin/>.

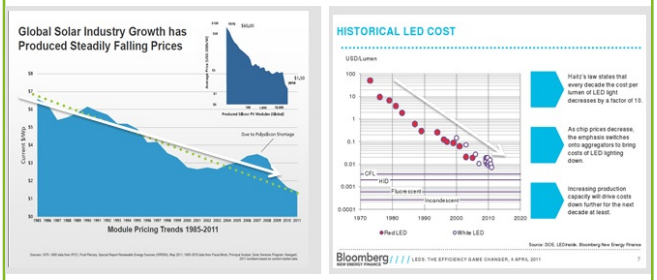
3. The Hindu Business Line, "Tatas allowed to hike tariff for power generated from Mundra plant", 15 de abril de 2013. Disponible en: <www.thehindubusinessline.com/companies/tatas-allowed-to-hike-tariff-for-power-generated-from-mundra-plant/article4620284.ece>.

4. Solar Buzz, "Module pricing", 2010. Disponible en: <www.solarbuzz.com/facts-and-figures/retail-price-environment/module-prices>.

5. Galen Barbose Galen *et al.* "Tracking the Sun V. An Historical Summary of the Installed Price of Photovoltaics in the United States from1998 to 2011". Lawrence Berkeley National Laboratory, noviembre de 2012. Disponible en: <emp.lbl.gov/sites/all/files/LBNL-5919e.pdf>.

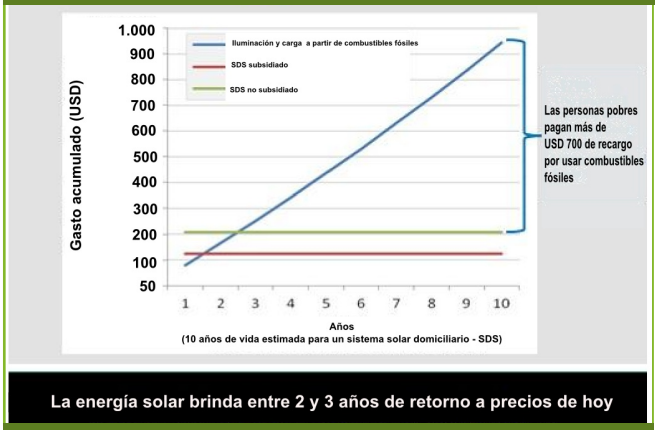
6. Greentechmedia, "The Global PV Manufacturing Landscape". Disponible en: <www.greentechmedia.com/articles/read/the-global-pv-manufacturing-landscape-in-2012-and-beyond-a-brave-new-world/>.

Gráfica 5. Reducciones de costos LED y solar



Fuente: Bloomberg New Energy Finance.

Gráfica 6. Los gastos de energía en la base de la pirámide



Fuente: Bloomberg New Energy Finance.

Luego de agregar el costo de extensión de la red (con la construcción de la línea de transmisión y distribución) la energía limpia descentralizada se convierte en el medio más rentable para suministrar energía a las poblaciones fuera de la red. Véase el caso de India (Tabla 1), donde solo 10 km de energía solar distribuida por red son más baratos que la extensión de las líneas de transmisión desde una planta eléctrica a carbón a los precios de hoy en día.

Tabla 1. Comparación de costos según fuente de energía (en INR)

Fuente de combustible	Costo de generación por kWh	Costo de infraestructura de transmisión por km para una carga de 100 kW	Otros costos de mantenimiento, distribución, infraestructura, etc. por kWh	Costo total de generación por kWh a 1km	Costo total de generación por kWh a 5km de red/línea de 33kVA	Costo total de generación por kWh a 10km de la red/33kVA	Costo total de generación por kWh a 15km de la red/33kVA	Vida de la unidad
Carbón	4,50	1,00	0,50	6,00	10,00	15,50	20,00	30 años
Micro hidráulica	4,50		0,30	4,80	4,80	4,80	4,80	25 años
Biomasa	5,00		0,50	5,50	5,50	5,50	5,50	15 años
Híbida eólica-solar	12,00		0,30	12,30	12,30	12,30	12,30	25 años
	7,50			7,80	7,80	7,80		
Solar FV	12,00		0,20	12,20	12,20	12,20	12,20	50 años
	7,50			7,70	7,70	7,70		

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a estas cifras, el enfoque descentralizado no solo es más económico que el enfoque de más de lo mismo, que dejará además a miles de millones en la obscuridad. Por ejemplo, si 250 millones de hogares compran una lámpara solar de escritorio de 1,5 vatios que cargue un teléfono celular, el costo sería de unos USD 4.000 millones. Costaría USD 38.000 millones reemplazar el uso de queroseno por 10 vatios de electricidad mediante un sistema solar domiciliario – al costo de unos USD 150 por hogar – con niveles de iluminación "real". Si se multiplica este costo por 10 años, se necesitaría una inversión de solo USD 400 millones a, máximo, USD 4.000 millones al año para eliminar el uso de queroseno. Según la IEA, esto es alrededor de 1% del costo de la electrificación rural.

Desde luego, la energía debe ir más allá de la iluminación. Un molino de arroz u otros equipos de procesamiento agropecuario, así como las instalaciones de refrigeración compartida pueden necesitar un mínimo de 3 kilovatios de electricidad por aldea de 100 hogares, o 30 vatios por hogar. Las inversiones en micro-energía pueden usarse de forma efectiva como escalones que permitan a las poblaciones rurales avanzar en una escalera de energía renovada. En niveles de ingreso rural más altos, un presupuesto por hogar de USD 400 podría garantizar 30 vatios de electricidad para una TV, una radio y la iluminación. Las exigencias podrían ser incluso menores, tal como ha mostrado el programa de micro-energía hidráulica de Nepal[7], en especial si se puede evitar el almacenamiento de baterías. La ampliación de este tipo de sistemas domiciliarios de 30 a 50 vatios por hogar costaría USD 100.000 millones en el mismo periodo – o USD 10.000 millones por año. Lo que es más importante, pueden ser agregados de forma gradual, lo que ayuda a evitar una sobreinversión en generación eléctrica que produzca inversiones "demasiado grandes para caer", como es el caso de Tata Mundra. Este enfoque evita la necesidad de que los reguladores aumenten las

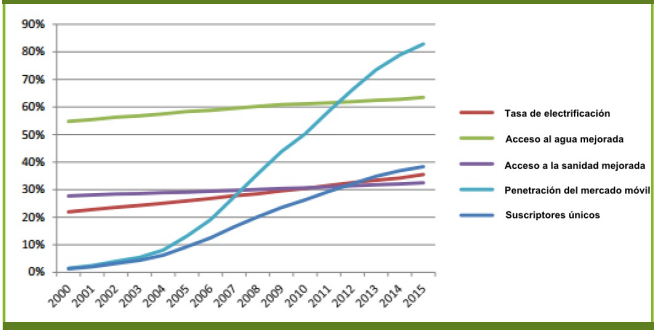
7. Vaidya R., informe "Cost and Revenue Structures for Micro-Hydro Projects in Nepal". Disponible en: <microhydropower.net/download/mhpcosts.pdf>.

tasas para recuperar los costos perdidos, eludiendo los problemas de las etiquetas de precio de la infraestructura a gran escala, que son incentivos a la corrupción, en especial en los países con "déficit democrático".

La telefonía móvil y el poder de la comunidad

Si bien las cifras de la energía limpia distribuida son atractivas, es imperativo contar con modelos de negocio probados para desarrollar este modelo a escala. Afortunadamente, el cambio en la economía de la energía choca directamente con la penetración de la telefonía móvil en las áreas rurales para crear la espina dorsal estructural para una visión radicalmente diferente en electrificación rural y oferta de servicios de micro-energía. Hoy en día, tres de cada cuatro nuevos usuarios de telefonía móvil viven en el mundo en desarrollo y 411 millones de personas en el mundo tienen acceso a la red de telefonía móvil pero no conexión a la red eléctrica[8]. El aumento dramático de los usuarios de telefonía móvil en áreas rurales del mundo en desarrollo llevó a la construcción de 639 mil "estaciones base" fuera de la red en 2012.

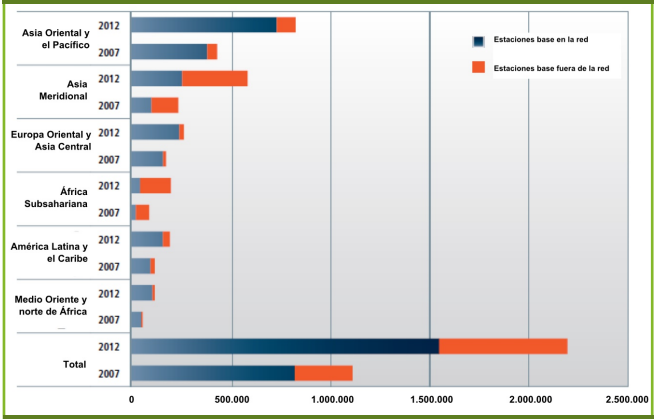
Gráfica 7. Telefonía móvil y acceso a la energía, el agua y la salud en África Subsahariana



Fuente: GSMA, Banco Mundial, IEA, 2012.

Tradicionalmente, estas estaciones base se han alimentado con generadores diésel supeditados a los costos crecientes y a los volátiles precios del gasoil. Como resultado, los proveedores de telefonía móvil están buscando alternativas de energía renovable estables, confiables y menos costosas. Dichas estaciones base podrían proporcionar una llave para liberar el "poder de la comunidad" porque, si se construyen con capacidad excedente, la electricidad puede venderse a las comunidades locales a través de pequeñas redes, baterías portables o cargando directamente las aplicaciones en el lugar.

Gráfica 8. Estaciones base en las regiones en desarrollo, 2007-2012



Fuente: GSMA 2010.

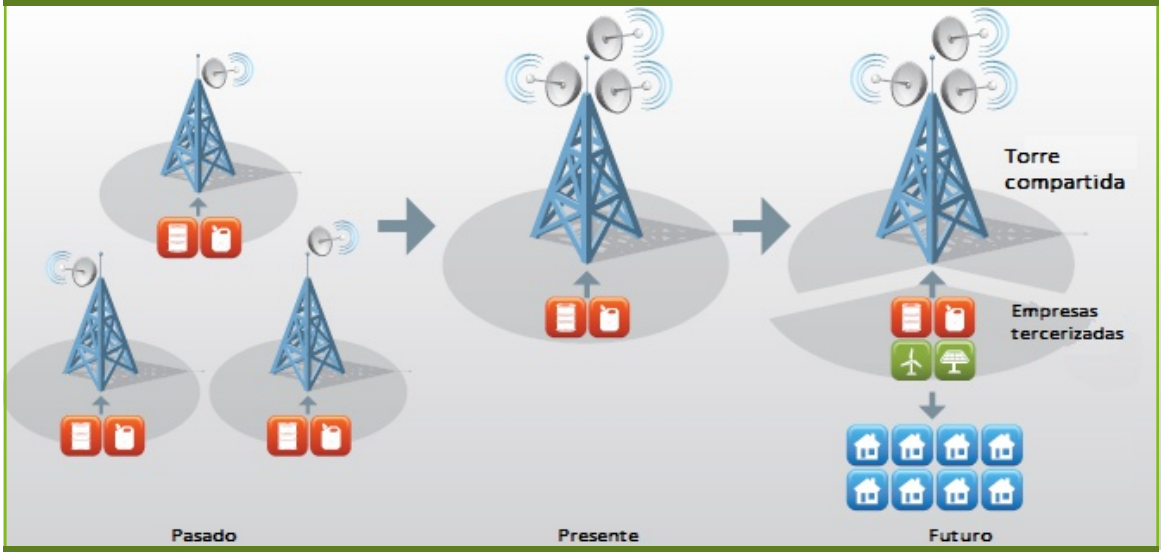
Según este modelo, los operadores de telefonía móvil representan el "ancla", o la primera demanda de servicio y un flujo de ingresos estable; empresas tercerizadas poseen y operan las plantas de energía renovable, al tiempo que las comunidades locales reciben electricidad y brindan un ingreso a la empresa. En esencia, el modelo evita la necesidad de infraestructura de red centralizada, aprovechando el más exitoso salto tecnológico hasta la fecha, la telefonía móvil. La Asociación GSM (GSMA, por su sigla en inglés) estima un potencial para 200 mil proyectos de electricidad comunitarios, capaces de brindar electricidad a 120 millones de personas en el mundo. Los empresarios ya están ocupados, lo que demuestra la viabilidad de este modelo en la India rural[9].

El aspecto más interesante del modelo representado en la Figura 1 es que hay otros servicios que pueden aprovechar la infraestructura de electricidad distribuida. Ya existen compañías que son pioneras en modelos para brindar servicios Wi-Fi distribuido, así como también transporte eléctrico.

8. Nique M. y Arab F., "Sustainable Energy and Water Access through M2M connectivity", GSMA, 2013. Disponible en: <www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/01/Sustainable-Energy-and-Water-Access-through-M2M-Connectivity.pdf>.

9. Véase el sitio <www.omcpower.com>.

Figura 1. Evolución de los modelos de negocios de la infraestructura de las telecomunicaciones



Fuente: GSM 2010.

La asequibilidad radical

Al tiempo que se establece la infraestructura eléctrica fuera de la red, los emprendedores sociales están creando innovaciones financieras capaces de superar la agobiante falta de acceso al capital. Estas innovaciones financieras permiten a los empresarios penetrar más en los estratos de la economía de lo que lo han podido hacer las instituciones financieras tradicionales. Del mismo modo que la propiedad tercerizada ha desbloqueado el mercado solar residencial en Estados Unidos, las innovaciones financieras están ahora abriendo la energía limpia para las poblaciones rurales. Las innovaciones más interesantes incluyen la tecnología M2M para habilitar las opciones de financiamiento de "pago por consumo" y co-financiamiento. Ambos están brindando inclusión financiera que ayudará a desbloquear la energía limpia para la "base de la pirámide (BoP, por su sigla en inglés), es decir las personas con bajos ingresos.

La tecnología M2M permite a los usuarios pagar de acuerdo al consumo utilizando "dinero móvil" – dinero cargado a los teléfonos móviles que las personas pobres pueden usar para pagar el uso de servicios, tales como la energía limpia. El dinero móvil es un catalizador, ya que brinda flexibilidad en el pago, y nace del financiamiento. La tecnología es aún nueva, pero M-Pesa, en Kenia, ya permite a más de 15 millones de personas acceder al sistema financiero y mueve USD 12.300 millones en transacciones[10]. Un interesante ejemplo de este modelo en la práctica es Simpa Networks, que utiliza el dinero móvil para permitir el financiamiento del sistema solar domiciliario.

El financiamiento colectivo (crowdfunding), por otro lado, es una innovación financiera potencialmente perturbadora que libera y suma pequeñas cantidades de capital a través de plataformas vía web. Actualmente, SunFunder utiliza este modelo para financiar faroles solares en el mundo en desarrollo, al tiempo que Solar Mosaic pudo hacerse de USD 313.000 en sus primeras 24 horas de operación para financiar proyectos solares en Estados Unidos.

Estas innovaciones financieras permiten a los usuarios superar obstáculos financieros, tales como los desajustes de flujo de efectivo, la falta de títulos de propiedad o las garantías insuficientes, que dejan a gran parte del mercado no electrificado fuera del sector financiero formal. En última instancia, la superación de estos obstáculos de financiamiento permite a los consumidores de la BoP alejarse del uso de la iluminación peligrosa y costosa basada en combustibles como el queroseno.

10. Nique M. y Arab F., *op. cit.*

Repensar y rediseñar la distribución rural

La primera aplicación de la electricidad para las personas pobres es la iluminación, seguida muy de cerca en estos días por la carga de teléfonos móviles. Con el advenimiento de la iluminación blanca LED, la luz proporcionada por 100 vatios de lamparilla incandescentes puede alcanzarse con solo 5 vatios de iluminación LED bien diseñada. Un cargador telefónico utiliza una cantidad similar de electricidad, lo que significa que la electricidad por hogar para los servicios básicos cayó 90%. Esto lleva a una caída equivalente en la corriente de los "postes y cables" que conectan los hogares en las redes convencionales y, por lo tanto, a la posibilidad de utilizar un cableado más delgado y económico. En combinación con postes más pequeños y tramos más largos, o zanjas subterráneas cavadas a nivel local, el costo por hogar para el cableado reticular se puede reducir enormemente a través del diseño de cables delgados – o "redes ultra delgadas" – ni siquiera imaginados antes.

En combinación con innovaciones como el bajo costo de 1 a 2 kilovoltios, los transformadores de bajo consumo como los que se utilizan en Andhi Kholas, Nepal, o los que promociona The Microformer[11], las redes ultra delgadas pueden llegar a hogares a 5km o 10km desde fuentes de electricidad de manera bastante rentable. En algunos países, más de 90% de los hogares están a entre 5km y 10km de una torre de telecomunicaciones del borde o de fuera de la red y esas torres están a menudo cargadas muy por debajo de su capacidad (por ejemplo, 3 kilovatios de carga contra 15 kilovatios de capacidad instalada). Es decir que la generación de electricidad para conectar entre 10 y 20 vatios de carga por hogar puede ya existir, para la mayor parte del mercado fuera de la red, y la única inversión necesaria es de USD 1/metro de conexiones de red ultra delgada. Estas mini-redes pueden adaptarse rápidamente para fuentes como la solar u otras renovables. Los temas de picos de carga en la red pueden también reducirse entre 20% y 25% en los países emergentes mediante el reemplazo de las bombillas incandescentes y fluorescentes por bombillas LED, a un costo mucho menor que el de construir más generación de electricidad para los picos y a un costo por megavatio de electricidad comparable al precio que se paga actualmente a los productores de electricidad independientes. La eficiencia energética, en combinación con la electricidad distribuida y los nuevos transformadores de alto voltaje de bajo consumo pueden revolucionar la electrificación rural.

Políticas públicas y distribución de la energía

A pesar de la oportunidad que brinda la energía limpia descentralizada, las instituciones de desarrollo y su ayuda continúan apoyando un fracasado enfoque de "más de lo mismo". Por ejemplo, un estudio de 2011 de Oil Change International descubrió que ninguno de los proyectos de combustibles fósiles que financia el Banco Mundial brinda acceso a la energía a las personas pobres[12]. El único proyecto que consiguió este objetivo fue una inversión de USD 1,25 millones en gasificadoras de biomasa descentralizadas a pequeña escala, que benefició a 2.500 personas en India. En contraste, la organización creada mediante co-financiamiento, SunFunder, financió sólo USD 120 mil en 8 proyectos que beneficiaron a 28.377 personas, solo en 2012. Esto significa que SunFunder brinda acceso a la energía a una escala 10 veces superior que el Banco Mundial utilizando una fracción de capital.

Presentamos a los responsables políticos las siguientes lecciones a incorporar en la toma de decisiones, a los efectos de producir un cambio en las inversiones que libere la infraestructura para la energía limpia distribuida.

- Estamos utilizando parámetros de medición equivocados. El uso del precio por kilovatio es intrínsecamente tendencioso contra proyectos con altos costos de capital pero bajos costos operativos, tales como los de la energía renovable, y los "costos totales", raramente incluidos, tales como los de transmisión y distribución asociados a la extensión de la red. A ese parámetro problemático, añadimos otro: el uso continuado de gigavatios de suministro y los kilómetros de

11. Vésae el sitio <www.microformer.org>.

12. Véase el sitio <bit.ly/1esSHVS>.

transmisión y distribución construidos. Un enfoque en la oferta agregada asegura que las grandes fuentes (es decir, las centralizadas) tienen prioridad, aun cuando esa oferta nunca llegue a los supuestos destinatarios. En lugar de utilizar estos indicadores, las autoridades deben medir las inversiones en servicios de energía efectivamente entregada (no sólo suministrada a la red), los hogares que reciben la energía y el tiempo de implementación, con una fuerte priorización de las intervenciones que tienen un impacto más temprano que tarde.

- Lo pequeño es rápido. En el mejor de los casos, la construcción de plantas de electricidad a gran escala lleva años. En el peor, se pueden construir sin la correspondiente infraestructura de transmisión y distribución, lo que significa que las personas pobres jamás reciben la energía. En contraste, los sistemas a pequeña escala pueden construirse en cuestión de meses. Uno de los mejores ejemplos es el programa solar de techo de Bangladesh, que distribuye actualmente entre 30 mil y 40 mil sistemas por mes. Debido a que, por su naturaleza, la energía es capaz de cambiar la vida de las personas incluso a nivel de vatios, debemos priorizar las intervenciones en energía a una escala temporal que importe, ahora.
- El dinero está, pero no está siendo gastado de forma inteligente. Hay mucho capital disponible, solo que está siendo asignado inapropiadamente. De acuerdo a la IEA, los subsidios son una forma extremadamente ineficiente de llegar a las personas pobres. En 2010 los países en desarrollo otorgaron más de USD 88.000 millones en subsidios a los combustibles fósiles. Solo 20% de los subsidios fue a los grupos de más bajos ingresos. El dinero gastado en subsidios empequeñece la cartera de energía 2012 del Banco Mundial, de unos USD 8 mil millones. Según nuestras estimaciones, se necesitan solamente USD 400 millones anuales[13] (una pequeña fracción del presupuesto del Banco) para brindar servicios básicos de luz eléctrica a partir de la energía limpia.
- Se necesita capital público blindado. Dada la escasez de capital disponible para este sector y su abrumador impacto en el desarrollo, las instituciones públicas deben intervenir para proporcionar apoyo específico. Debemos movilizar dinero público a través de un "fondo de fondos" para crear productos a la medida que lleguen a los proyectos a pequeña escala, actualmente desatendidos. Organizaciones como el Departamento Para el Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés), del Reino Unido, ya están financiando un fondo de fondos a través de la Corporación de Desarrollo de la Commonwealth (CDC), que puede capitalizar instituciones financieras locales para invertir, entre otras cosas[14], en empresas de acceso a la energía limpia. Este último es un excelente ejemplo de cómo una institución financiera como la Corporación Financiera Internacional sería capaz de marcar una gran diferencia en este terreno.
- La eficiencia energética permite el uso de redes más delgadas que cuestan menos. La iluminación LED ha revolucionado la cantidad de energía que los hogares necesitan para cubrir sus necesidades básicas, la que ha pasado de cientos de vatios a 30 o 40 vatios por hogar. Esto, en combinación con los innovadores transformadores de 1 o 2 kilovoltios (kV), diseñados para aprovechar esta menor energía, y las actuales redes delgadas de conductores mucho más finos, puede dar servicio a muchos cientos de hogares, muchas veces a partir de fuentes de energía externas a la red existente o del borde de la red. Es importante rever el diseño de los sistemas de electrificación rural para que tomen en cuenta estas modernas tecnologías.
- Lo pequeño es rentable. Lo que los financiadores colectivos (*crowdfunders*) han hecho es demostrar que pueden llenar un vacío de financiamiento dejado por las grandes instituciones financieras. Sin embargo, necesitamos que las instituciones financieras tradicionales reconozcan que no solo los grandes proyectos necesitan financiamiento. En una escala significativa, los empresarios externos a la red carecen de acceso al capital. Más

13. Faroles solares básicos de USD 20 que eliminen la iluminación a queroseno en 200 millones de hogares durante 10 años.

14. Véase el sitio <bit.ly/14eaIlf>.

importante aun, sus proyectos más pequeños pueden tener impactos mucho más grandes sobre el desarrollo, lo que vuelve imperativo que las instituciones de desarrollo intervengan para otorgar capital allí donde el mercado no lo hizo.

Los proyectos financiados con dinero público que fluye por canales tales como los "fondos de fondos" deberían ser ajustados para que lleguen a los proyectos de pequeña escala. Las plataformas de co-financiamiento, así como las instituciones financieras locales serán fundamentales para agregar préstamos pequeños, a los efectos de acceder a los flujos de financiamiento más grandes, disponibles en ese tipo de fondos. Los productos específicos podrían ser fondos que respondan dólar por dólar del dinero colectivo recaudado, o garantías de préstamos que pueden ayudar a liberar el capital para los empresarios locales. Podrían también copiar lo que exitosamente hizo el Banco Mundial en Bangladesh, que fue comprar préstamos a largo plazo para sistemas solares domiciliarios a los bancos locales, lo que creó liquidez en el mercado y cambió el riesgo del banco local a la institución multilateral. En definitiva, esto toma lo mejor de ambos mundos. Por un lado, la ágil capacidad de los co-financiadores para apoyar proyectos de pequeña escala que tienen un impacto inmediato en la vida de las personas pobres y, por otro, los fondos de capital más grandes a los que las instituciones de desarrollo pueden acceder sin forzarlas a involucrarse directamente en proyectos de pequeña escala.

Conclusión

Es incuestionable que las prioridades de gastos tendenciosas obligan a miles de millones de personas pobres de las zonas rurales a gastar una enorme proporción de sus ingresos diarios en fuentes de energía sucias como el queroseno y el gasoil, en lugar de hacerlo en fuentes más económicas, limpias y seguras. Entretanto, esperan que llegue la red de transmisión alimentada con combustibles fósiles – una red que nunca ha llegado y que no lo hará durante varias décadas más.

¿Cuántos y cuántas bebés más deben nacer en la obscuridad en los hogares pobres? ¿Cuántos niños y niñas con escasa atención deberán perder la oportunidad de escolarizarse porque "algún día" llegará la red alimentada a carbón? Lo que es más importante, ¿cuántas de esas personas que esperan la red eléctrica se verán desplazadas o verán sus tierras gravemente contaminadas como consecuencia de la construcción de plantas o la expansión de minas de carbón?

En las próximas décadas, la penetración de la telefonía móvil, el poder de las comunidades y la asequibilidad radical producirán una revolución de la economía local de energía. La "democratización" radical de la energía resultante tendrá profundas consecuencias para las sociedades alrededor del mundo. En primer lugar, la creación de economías locales de energía evita el trágico legado de desplazamiento y privación de derechos asociados a los proyectos de energía centralizados a gran escala. Al mismo tiempo, las economías locales de energía producen el efecto en cascada de mejorar la salud, la educación, la productividad y el ingreso[15]. En definitiva, esta revolución logrará lo que los esfuerzos tradicionales no han podido: sacar a miles de millones de personas en todo el mundo de la obscuridad a la luz.

Entretanto, aldeas de todo el mundo esperan a que la red se acerque algunos centímetros y pagan un "costo de oportunidad" diario: la oportunidad de estudio para un niño o una niña, la oportunidad de que un comercio aumente sus ventas, la oportunidad de que una aldea salga de la obscuridad. Es momento de que los responsables políticos aprovechen la oportunidad de terminar con este enfoque del siglo XIX, para suministrar energía rural y brindar energía distribuida, soluciones empresariales y electrificación con criterio ascendente.

15. La información recabada por la iniciativa Lighting Africa del Banco Mundial muestra que la iluminación a partir de la fuente solar ha incrementado las ganancias de las empresas rurales hasta 60%, ya que los empresarios pueden aumentar las horas de trabajo. Lighting Africa, "Solar Lighting for the Base of the Pyramid, Overview of an Emerging Market", 2010. Disponible en: <www.lightingafrica.org>.

Asociaciones Público Privadas en Indonesia

Respuestas políticas y públicas

Siti Khoirun Ni'mah ("Nikmah")

Resumen

El gobierno de Indonesia ha buscado acuerdos de financiamiento a largo plazo con varios organismos internacionales, tales como el Grupo de los 20 (G20), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), a los efectos de abordar el problema de las brechas en el desarrollo de su infraestructura. Estos esfuerzos intentan implementar Asociaciones Público Privadas (APP) y consolidar el financiamiento de la infraestructura nacional para mantener la conexión de las regiones dentro de Indonesia y entre Indonesia y el resto del mundo. Al mismo tiempo, el gobierno está enviando el mensaje a la comunidad internacional de que el país está preparado para lanzar una generación mejorada de APP. Este documento examina tres cuestiones clave. En primer lugar, ¿cuál es la naturaleza de las políticas de APP relacionadas con el desarrollo de infraestructura que se han instaurado en Indonesia? En segundo lugar, ¿cómo están respondiendo las comunidades afectadas a los proyectos de APP? En tercer lugar, ¿qué oportunidades existen para el desarrollo de infraestructura de energías renovables utilizando el sistema de APP?

La primera pregunta se refiere a una serie de políticas, leyes, regulaciones presidenciales y ministeriales en varios sectores, a la creación de instituciones relevantes, tales como el Fondo de Garantías para la Infraestructura de Indonesia (IIGF, por su sigla en inglés) y a la asignación presupuestaria para garantías y adquisición de tierras. La segunda pregunta explora la reacción de las comunidades al proyecto piloto de APP, la Planta Eléctrica a Carbón de Java Central (CJPP, por su sigla en inglés) y sus efectos potenciales. Las personas temen que este proyecto las obligue a dejar sus hogares y tierras. Con respecto a la tercera pregunta, los documentos de los planes nacionales describen el aumento programado de la dependencia de Indonesia del carbón y el gas natural y una caída significativa en la proporción de fuentes de energía renovable en el conjunto global de energía para 2025. Este no es un buen augurio para el país. Es crucial involucrar a la ciudadanía en la formulación de las políticas nacionales y en la identificación y el diseño de los proyectos. Si el gobierno pretende un desarrollo sostenible de la infraestructura, las personas deben verse involucradas en todo el proceso, desde la planificación hasta la implementación y la supervisión. Es que la ciudadanía debe vivir luego con los resultados del proceso de desarrollo.

Introducción

Una de la funciones clave del Estado es la de brindar servicios de infraestructura a sus ciudadanos. De hecho, la capacidad de garantizar los servicios es un indicador de la robustez del Estado. Para el Estado, una estrategia de desarrollo positiva implica el fortalecimiento de su capacidad para garantizar el desarrollo de infraestructura. Por lo tanto, la construcción del Estado es inseparable del desarrollo de infraestructura[1].

1. Makmur Keliat, Asra Virgianita y Fina Astriana, "Pembangunan Infrastruk tur di Indonesia dan Peran G20" [El desarrollo de infraestructura en Indone sia y el papel del G20], INFID y Universidad de Indonesia, 2013. Véase además: Ghani *et al.*, "Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State Bulding", documento de trabajo 253, Overseas Development Institute, 2005.

Indonesia está promoviendo de forma activa el desarrollo de infraestructura a través de varios foros internacionales, tales como el G20, la ANSA y la APEC. La promoción del financiamiento a largo plazo de la inversión, incluso para el desarrollo de infraestructura, sigue siendo una prioridad principal para el G20. Mientras tanto, se creó el Fondo de Infraestructura de la ANSA, con apoyo inicial de los países miembros y apoyo complementario del Banco Asiático de Desarrollo, al que se sumó una lista de proyectos incluidos en el Plan Maestro de Conectividad de la ANSA. En octubre de 2013 la reunión de la APEC de Bali diseñó un Plan Multianual sobre Desarrollo e Inversión en Infraestructura, de acuerdo al cual Indonesia alojará a un panel de expertos para desarrollar APP. El lanzamiento de las APP incluye la consolidación del financiamiento para infraestructura nacional a los efectos de mantener la conectividad dentro de Indonesia y entre Indonesia y el resto del mundo. Mediante el lanzamiento de una nueva y mejorada generación de APP, Indonesia quiere enviar el mensaje a la comunidad internacional de que cuenta con todos los prerrequisitos (institucionales, legales y financieros) para acelerar el desarrollo de infraestructura.

Durante la década pasada se han llevado adelante muchos estudios y evaluaciones de las APP en Indonesia. Una investigación realizada por Strategic Asia, por ejemplo, examina el potencial de las APP para acelerar el desarrollo de infraestructura en el país[2]. El estudio indaga específicamente en los retos de desarrollar APP, dadas la capacidad del gobierno y su

> ***"la capacidad de garantizar servicios es un indicador de la robustez del Estado"***

relación con los gobiernos locales. Otro estudio llevado adelante por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) explora la gobernanza de las APP, principalmente en términos de política, procesos y estructura, al tiempo que subraya la necesidad de capacidad institucional[3].

El Foro Internacional de ONG sobre el Desarrollo de Indonesia (INFID, por su sigla en inglés), en cooperación con la Universidad de Indonesia (UI), analizó también el desarrollo de infraestructura en Indonesia y el papel del G20[4]. Descubrimos que el desarrollo de infraestructura en el país está frenado por cinco tipos de desequilibrios:

- Desequilibrio geográfico. El desarrollo de infraestructura se centra en Java y Sumatra, lo que deja a las demás regiones muy atrás y produce un desarrollo desigual.
- Desequilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo de infraestructura. La tasa de desarrollo de infraestructura va por detrás de la tasa de crecimiento, de 6% anual, de Indonesia.
- Desequilibrio en la gobernanza de la infraestructura. En principio, se define "infraestructura" como "el conjunto de bienes y servicios que se crean para cumplir con la demanda pública", sin embargo, hay una tendencia de décadas que apunta a la gestión de la infraestructura por parte de monopolios privados que no han servido al interés público. Por ejemplo el control monopólico del desarrollo de infraestructura por parte de empresas privadas ha dificultado que los ciudadanos participen o expresen sus preocupaciones o reclamos; a pesar de ello, el papel del sector privado en el desarrollo se ha extendido y la participación pública ha disminuido.
- Desequilibrio presupuestario. Durante la década pasada la asignación presupuestaria para el desarrollo de infraestructura se ha ampliado, pero jamás ha superado el 2% del PIB. En términos de gasto público, el presupuesto para infraestructura promedia el 10% del gasto total anual.
- Desequilibrio entre las capacidades de toma de decisiones e implementación[5]. Las capacidades reales no llegan a lo que se necesita para una gobernanza efectiva de la infraestructura.

Todos estos desequilibrios aumentan la complejidad del proceso de desarrollo de infraestructura en Indonesia. Hasta ahora las políticas relativas a infraestructura han optado por la movilización de recursos extra presupuestales, involucrando al sector privado a través de la creación del

2. Strategic Asia, "PPP (Public-Private Parnerships) in Indonesia: Opportunity from the Economic Master Plan", 2012.
3. OCDE, "OECD Reviews of Regulatory Reform – INDONESIA: Public–Private Partneship Governance: Policy, process and structure", 2012.
4. Makmur Keliat *et al.*, *op. cit.*
5. Keliat *et al.*, Development of Infrastructure in Indonesia and The Role of G20. Jakarta: INFID.

PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI) en 2009 y el IIGF, en el que los fondos públicos compensan el riesgo privado[6].

De acuerdo al contexto mencionado, este trabajo examina tres cuestiones clave. En primer lugar, cuál es la naturaleza de las políticas e instituciones a cargo del desarrollo de infraestructura a través de APP in Indonesia (por ejemplo, el compromiso gubernamental en el financiamiento de infraestructura o las políticas relativas a si se garantiza el riesgo del sector privado y de qué forma). En segundo lugar, cuál es el papel y la respuesta de las comunidades afectadas por el proyecto piloto de APP, CJPP. En tercer lugar, qué oportunidades existen para la promoción de las energías renovables en el modelo de APP para infraestructura.

El documento se divide en cinco capítulos. El primero presenta información de contexto. Lo sigue un capítulo sobre las políticas y los compromisos del gobierno relativos al desarrollo de infraestructura, incluyendo sus compromisos de brindar infraestructura y su financiamiento. También explora el papel del sector privado en la infraestructura, incluyendo la forma en que el gobierno garantiza la compensación del riesgo privado (una característica de las APP en Indonesia) y la forma en que el marco regulatorio mitiga los riesgos de la sociedad y el medioambiente. El capítulo tres evalúa la respuesta pública al primer proyecto de APP dentro del modelo de garantía. El cuarto capítulo se enfoca en el desarrollo de energías renovables dentro del modelo de APP. El capítulo final concluye con los puntos y las recomendaciones clave.

La política de APP en Indonesia

El compromiso del gobierno de Indonesia con el desarrollo de infraestructura

El Plan Maestro para la Aceleración y la Extensión del Desarrollo Económico en Indonesia (MP3EI) es el anteproyecto del gobierno para el desarrollo de la infraestructura del país y la promoción del crecimiento económico a través de la conectividad interregional. El documento del MP3EI, publicado en 2011, se redactó por fuera de los modelos regulares de planificación anual y quinquenal. Solamente el sector privado y el gobierno estuvieron involucrados en la redacción del documento. El mismo establece que el desarrollo de la infraestructura es necesario para cumplir con la ambición de Indonesia de alcanzar un ingreso per capita de entre USD 14.250 y USD 15.500 y un PIB de entre USD 4 billones y USD 4,5 billones para 2025. Con este propósito Indonesia establecerá seis corredores económicos: Sumatra, como centro de producción de recursos naturales y energía, Java, como centro industrial y de servicios, Kalimantan, como centro de producción minera y energética, Sulawesi, como centro agrícola, Bali y Nusa Tenggara, como centros turísticos y Papua y Maluku, como centros de producción energética y alimentaria. El plan maestro traza el programa de desarrollo de infraestructura de Indonesia hasta 2025. Se han identificado unos 396 proyectos que se extienden por varias regiones y que requerirán un financiamiento de aproximadamente USD 400.000 millones[7]. La política del MP3EI es el resultado de una serie de esfuerzos iniciados por el gobierno varios años atrás. Comenzó con la creación del Comité para la Aceleración del Desarrollo de Infraestructura en Indonesia (KPPI, por su sigla en indonesio), en 1998, seguida por la organización de las cumbres sobre infraestructura de 2005, 2006 y 2009 para aprovechar el apoyo del financiamiento para infraestructura. Sin embargo, estos esfuerzos aún deben consolidar efectivamente los niveles de financiamiento deseado de parte de los sectores público y privado.

La sociedad civil ha criticado el documento del MP3EI por su gran dependencia de las industrias extractivas. El valor estratégico de cada corredor deriva principalmente de la minería – y de procesos extractivos que agotarán los recursos naturales, causarán degradación medioambiental y extenderán la pobreza debido a la adquisición de tierras y los desplazamientos. Se debe remarcar que estos corredores solo se enfocan en la implementación de inversiones en gran infraestructura, en lugar de en infraestructura pequeña o de escala adecuada, necesaria para las personas que viven en áreas remotas, como Banten, Java Oriental, donde los niños y las niñas deben cruzar puentes colapsados para llegar a la escuela. A pesar de las críticas, el gobierno se ha mantenido firme en su creencia de que el MP3EI ayudará a

6. *Ibid.*

7. Ministerio de Coordinación de Asuntos Económicos, Plan Maestro para la Aceleración y la Extensión del Desarrollo Económico de la República de Indonesia 2011-2025, 2011.

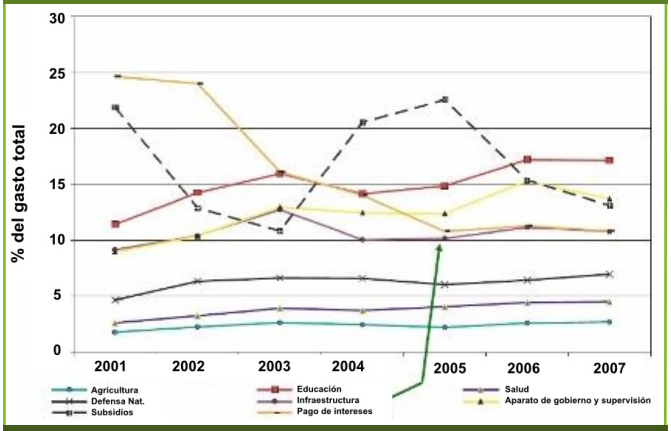
Indonesia en el desafío de superar los obstáculos en su camino hacia el desarrollo económico.

Figura 1. El duro camino a la escuela en Banten, Java Oriental

Fuente: Republika Online, 23 de enero de 2012.

Desafortunadamente, el gobierno carece de financiamiento para cumplir con sus ambiciones de desarrollar la infraestructura, tal como se establece en el MP3EI. Tal como indica la información de la Gráfica 1, el gasto promedio anual en infraestructura representa apenas 10% del gasto total del Estado y 2% del PIB.

Gráfica 1. Gastos público para desarrollo de infraestructura entre 2001 y 2007



Fuente: Bappenas (Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional), 2011.

De acuerdo al gobierno, uno de los problemas del desarrollo de infraestructura es el "financiamiento de la brecha de viabilidad" o la brecha entre el financiamiento disponible y el necesario para proyectos económicamente grandes. El gobierno solo puede proveer 29,1% del total del financiamiento, cerca de USD 213.300 millones, de los proyectos concebidos por el MP3EI. Por otro lado, se espera que el sector privado cubra 51% del financiamiento total. El gobierno introdujo el modelo de las APP como un medio de movilizar financiamiento para abordar la enorme "brecha de viabilidad" de más de 20% del financiamiento requerido por el MP3EI.

El papel del sector privado en el desarrollo de infraestructura en Indonesia

El papel del sector privado en el desarrollo de infraestructura no es un fenómeno nuevo. En 1998, cuando en medio de una aguda crisis económica, Indonesia firmó una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI)[8], como parte del esfuerzo por sacar al país de la crisis financiera que estalló en Asia Oriental en 1997. Este acuerdo fue la culminación de una serie de medidas adoptadas por el gobierno de Indonesia con el apoyo de las agencias internacionales para la privatización del sector público. El Banco Mundial, por ejemplo, otorgó préstamos a Indonesia para reestructurar la industria ferroviaria en la década de 1990 para atraer a inversores privados. También presionó por cambios en el modelo de gestión de los ferrocarriles, de una empresa mayoritariamente estatal a una de responsabilidad limitada[9].

El gobierno también ha involucrado a empresas extranjeras en el sector de servicios públicos de agua en Yakarta. En 1997 sus operaciones pasaron de la empresa de agua estatal PAM a dos operadores privados, PT PAM Lyonnise Jaya (PT Palyja) y PT AETRA (que pertenecía antes a PT Thames PAM Jaya). Se selló esta APP a través de un contrato de concesión de 25 años. El acuerdo se basó en la carta de 1995, firmada

8. El Capítulo 15 de la Carta establece que se adoptó y lanzó públicamente el plan maestro para la reestructuración y privatización de todas las empresas estatales a mediano plazo. El plan maestro prevé también la revisión del marco regulatorio en sectores privatizados clave. Con excepción de una es pecífica y corta lista, el programa exige la venta de las 150 empresas estatales durante la próxima década. Se incluyen los detalles de las empresas a ser pri vatizadas entre 1999 y 2001, con especial foco en empresas hoteleras, de co mercio, de construcción, de minería, de ingeniería civil y de producción de fertilizantes. Entre tanto, se mejoraría la eficiencia empresarial mediante mayor autonomía gerencial, mejora de la competencia, fuertes ajustes pre supuestales y la eliminación paulatina del acceso preferencial al crédito ban cario para fines de marzo de 2000. Las empresas a ser reestructuradas durante el periodo, en preparación para la posterior privatización, incluyen a la corporación nacional de electricidad y la aerolínea nacional (FMI, 1998).
9. Véase el trabajo de Nikmah *et al.* "World Bank Funded Project on Railway Efficiency in Indonesia", publicado por INFID en mayo de 2008.

por el entonces presidente Suharto que designó a ambas empresas privadas sin un proceso de licitación abierto ni competitivo[10].

La primera asociación de Indonesia con el sector privado fue en 1974 para la construcción de la ruta con peaje Yakarta-Bogor-Ciawi mediante la asociación con la empresa estatal PT Jasa Marga. Esta colaboración se reforzó con un acuerdo de concesión de ruta en 1987, por el cual PT Jasa Marga era responsable de la gestión de la ruta con peaje. En 1997, se construyeron al menos 553 km de ruta con peaje en Indonesia. De ese total, 418 km son ahora operados por PT Jasa Marga y los restantes 135 km por el sector privado.

El modelo de APP para gestión de infraestructura en Indonesia ha enfrentado un aluvión de críticas. De acuerdo a las experiencias, tanto de la autopista como del manejo del agua, la inclusión del sector privado no significa necesariamente una mejora de los servicios públicos[11]. Los deficientes servicios que se prestaron a la población le han negado el acceso al agua potable asequible. Ese es también el caso de la rutas con peaje nacionales, cuya calidad ha desmejorado. Otra de las críticas discutidas en el documento de la OCDE tiene que ver con el hecho de que, si no todas, al menos la mayor parte de las APP en Indonesia toman la forma de concesiones que usan procedimientos de compra tradicionales. Tal es el caso de los proyectos de construcción de autopistas, en los que el gobierno designa a una agencia pública – PT Jasa Marga – como operador de la ruta con peaje sin un proceso de licitación abierta. Además, se autorizó a PT Jasa Marga a fomentar la cooperación con asociados privados para la gestión de rutas con peaje en localidades específicas. El acuerdo de la agencia es otro ejemplo de cómo los proyectos de gestión de infraestructura no se ganan mediante licitación sino por designación directa, muchas veces con una fuerte influencia política.

El sector privado también ha criticado los modelos de APP, en especial la negativa del gobierno de brindar garantías de riesgo a los inversores privados involucrados en proyectos de desarrollo de infraestructura. Cuando el gobierno provincial de Yakarta anunció los planes para la construcción de un sistema monocarril en asociación con el sector privado, no se logró un acuerdo sobre quién cargaría con el riesgo si los ingresos no cubrían los costos de producción debido a la sobreestimación de la demanda de los servicios. El gobierno de Yakarta pidió más tarde que el gobierno central emitiera una carta de garantía indicando que cubriría tales riesgos. Sin embargo no se brindó esa garantía debido a la falta de regulaciones apropiadas. Como resultado, los inversores privados dudan al momento de ingresar en el negocio de la infraestructura, en especial, para proyectos de alto riesgo, tales como la construcción de ferrocarriles y autopistas en la región oriental de Indonesia. Los inversores privados solo están interesados en proyectos de infraestructura con incuestionable valor económico, tales como los de energía y rutas con peaje.

El gobierno respondió a esas críticas desarrollando un nuevo modelo de asociación que elimina esos obstáculos. Por ejemplo, el gobierno se asegura de que las leyes y reglamentos específicos por sector eliminen el monopolio de las empresas estatales o controladas por el Estado en el área de actividades de infraestructura. Aunque, en algunos sectores, una empresa estatal estará asociada de hecho en un proyecto de APP, generalmente no se exige que los inversores privados deban asociarse con una empresa estatal. El gobierno declaró también que para todos los proyectos de APP se exige la licitación pública competitiva, por lo tanto, no se permitirán más las licitaciones con un solo participante[12]. Finalmente, el gobierno formuló un modelo de garantía que brinda seguros a los inversores privados.

> ***"la mayor parte de las APP en Indonesia toman la forma de concesiones que usan procedimientos de compra tradicionales"***

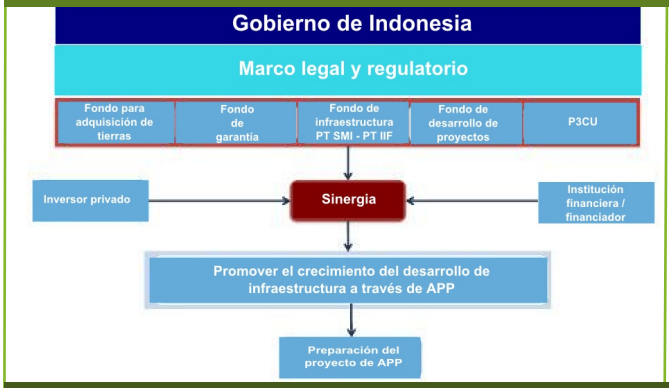
En base a las lecciones aprendidas de las APP anteriores, el gobierno diseñó un marco legal y regulador para la APP como el que se muestra en la Figura 2.

10. KRUHA, Petisi Masyarakat Sipil Menuntut Penghentian Kontrak Konsesi Layanan Air Bersih Jakarta [Petición de la sociedad civil demandando el cese de los contratos de concesión del abastecimiento de agua potable en Yakarta], 2011. Disponible en: <www.kruha.org/page/id/dinamic_detil/18/182/Get_Involved/STOP_PRIVATISASI_AIR_JAKARTA.html>.

11. *Ibid*, KRUHA descubrió que muchos de los residentes de Yakarta no tienen acceso al agua potable. Aquellos que han sido clientes de PAM Jaya desde 1997 esperaron 7 años para tener la conexión al servicio de agua potable.

12. República de Indonesia, *Asociaciones Público Privadas – Guía del inversor,* 2010, p. 13.

Figura 2. Marco legal y regulador de APP



Fuente: Bappenas, 2011.

El papel de cada institución se define de la siguiente manera:

- Para la adquisición de tierras, los fondos para las compras del sector privado son desembolsados del presupuesto del ministerio pertinente. Por ejemplo, la adquisición de tierras para rutas involucra al ministerio de Obras Públicas, para vías ferroviarias al Ministerio de Transporte, oleoductos y gasoductos involucran al Ministerio de Energía y Recursos Mineros y a otros ministerios pertinentes. Los fondos, sin embargo, solo son reembolsables al asociado privado si se prueba que el proyecto de infraestructura es financieramente viable.
- El IIGF es una entidad empresarial establecida el 30 de diciembre de 2009, responsable de garantizar los riesgos del sector privado en el modelo de las APP. Actúa como garante de los riesgos que pueden ocurrir por las acciones o inacciones del gobierno que produzcan pérdidas financieras a los proyectos de infraestructura, tales como retrasos en los procesos de permisos y autorizaciones, cambios de reglas y reglamentos, falta de ajuste de tarifas, imposibilidad de integrar la red/las instalaciones u otros riesgos asumidos por el gobierno en cada contrato de APP. El fundamento legal para la creación del IIGF es la Reglamentación Gubernamental N° 35/2009 sobre el Interés de la República de Indonesia de Participar en el Establecimiento de la Corporación de Garantía para la Infraestructura. Esta reglamentación[13] permite al Ministerio de Economía utilizar fondos fiscales para garantizar proyectos de infraestructura.
- La empresa privada PT Financiamiento de la Infraestructura de Indonesia (PT IIF, por su sigla en inglés) fue fundada por sus accionistas financiadores, incluyendo USD 55 millones del gobierno de Indonesia, a través de PT SMI del Ministerio de Economía, USD 36 millones del Banco de Desarrollo Asiático, USD 36 millones de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y USD 18 millones del DEG-Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft mbH. PT IIF obtuvo posteriormente un préstamo del Banco Mundial por USD 90 millones y concesiones del gobierno de Australia para su establecimiento. Los fondos del gobierno de Australia pasan por la consultora Iniciativa para la Infraestructura de Indonesia, que brinda ayuda técnica al gobierno de Indonesia.
- El Fondo para el Desarrollo de Proyectos es administrado por Bappenas, junto a la Unidad Central APP (P3CU, por su sigla en inglés). Bappenas ha preparado la lista de proyectos incorporados al Libro de APP y debe ponerlos a disposición pública. La lista da una idea del tipo de desarrollo de infraestructura al que el gobierno dará prioridad en determinado periodo.

Modelo de garantía de riesgo

No existe una sola definición de APP, pero la mayoría menciona la participación de los sectores público y privado en un acuerdo contractual que trata de la distribución del riesgo entre las partes[14]. Existen riesgos primarios relacionados con la adquisición de tierras, el nivel de la demanda, la construcción y las operaciones y la política del gobierno. El riesgo de la demanda surge cuando hay previsiones poco confiables sobre la necesidad de un bien o un servicio. En tal caso el diseño de la infraestructura puede determinar una sobreoferta. El riesgo de construcción y operativo existe porque los costos de construcción y mantenimiento generalmente difieren de las proyecciones. Los riesgos políticos surgen de las acciones de las distintas agencias gubernamentales que pueden afectar (a veces de forma

13. IIGF, Contexto empresarial, 2013. Disponible en: <www.iigf.co.id/Website/AboutIIGF.aspx?rowid=11>.

14. Engle, E. *et al.*, *Public–Private Partership: When and How*, 2008. Yale University.

intencional) los propósitos de la concesión. Por ejemplo, el gobierno puede llevar las tarifas de los servicios por debajo del nivel necesario para la plena recuperación de los costos. En base a tales problemas de previsión, se necesitan las garantías para hacer viables las APP.

El gobierno ha identificado los riesgos potenciales de los proyectos de APP indonesios y ha diseñado formas de compensarlos por medios tales como el Fondo para la Adquisición de Tierras y las garantías:

- El Fondo para la Adquisición de tierras. Este fondo renovable para la adquisición permite al gobierno comprar tierra con antelación al proyecto; debe ser reembolsado por el socio privado en una fecha futura.
- Las garantías. De acuerdo al doctor Dudi Rulliadi[15], el IIGF es el corazón del modelo de APP de Indonesia. El modelo entero se apoya en la Reglamentación Presidencial referida al "Gobierno en cooperación con entidades empresariales para la provisión de infraestructura"[16] . Como una institución nueva, el IIGF tiene reglamentaciones que brindan certidumbre legal y compensaciones y garantías estatales a los socios privados.

Establecido formalmente como una Empresa Pública (EP), el equipo del IIGF está integrado por profesionales privados, no por funcionarios públicos, y opera con un mandato dual: brindar garantía financiera a los inversores privados y actuar como gestor del riesgo fiscal. En su papel de garante, el IIGF garantiza las obligaciones financieras de las agencias de contratación estatales en los contratos de APP con inversionistas privados. En el caso de que una agencia incumpla, el IIGF, como garante, pagará una determinada suma a la contraparte privada[17].

Rulliadi subraya además que el IIGF es una institución independiente modelada de acuerdo a la definición de fondo de garantía del Banco Mundial, es decir, un fondo con "liquidez que puede ser rápidamente movilizada en el caso de que se presente un pasivo contingente". El fondo tendría su propio balance contable, sería sacado del ciclo presupuestario anual y se beneficiaría de la gobernanza independiente. El gobierno de Indonesia citó esta definición al establecer el IIGF. Solo un proyecto ha sido actualmente garantizado con el IIGF, a saber, la CJPP, con una capacidad de 2.000 MW valorada en USD 4.000 millones. De acuerdo a la presidente de Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Sintya Roesli[18], la estructura de una garantía es una estructura de cogarantía en el IIGF y el gobierno de Indonesia con un concepto de reparto de la carga, por medio del cual el IIGf brinda la garantía en base al primer riesgo de la cantidad acordada y el gobierno de Indonesia cubrirá el monto restante. Sin embargo, el gobierno de Indonesia no respaldará el monto del IIGF, excepto en caso de insolvencia del IIGF causado por la acción o inacción del gobierno. Al acuerdo de garantía fue apoyado por dos acuerdos de recursos: el primero firmado entre la empresa estatal eléctrica Perusahaan Listrik Negara (PLN) y el IIGF y el segundo entre la PLN y el gobierno.

Wibowo sostiene que esto ha sucedido porque la Reglamentación N° 260/2010 del Ministerio de Economía estipula que se optimizará la provisión de una garantía de infraestructura a través del IIGF para mitigar el riesgo fiscal del presupuesto del Estado. Existen dos maneras disponibles de conseguir esto. Primero, el IIGF debe cooperar con una institución financiera multilateral u otra parte con objetivos similares y, segundo, el gobierno debe comprometerse a fortalecer de forma gradual y eficiente la estructura de capital del IIGF. Actualmente, tiene ya en espera una facilidad financiada por aproximadamente USD 480 millones del Banco Mundial[19].

"un proyecto ha sido actualmente garantizado con el IIGF, a saber, la CJPP, con una capacidad de 2.000 MW valorada en USD 4.000 millones"

La adopción de un enfoque de dos pasos refleja la postura cautelosa del gobierno: la concesión de una garantía es un

15. Rulliadi, D., "Guarantee Fund in Indonesian Public-Private Partnership (PPP): International Design As Domestic Innovation", 2013. Disponible en: <www.iilj.org/newsandevents/documents/rulliadi.pdf>.
16. La Reglamentación Presidencial N° 67/2005 fue más tarde renovada por la Reglamentación Presidencial N° 13/2010 y por la N° 56/2011.
17. Rullliadi, D., *op. cit.*
18. Citada por Wibowo, I., en "Government Guarantee in Public–Private Partnership: The Features of Indonesia Infrastructure Guarantee Fund", tesis de doctorado, 2012. Disponible en: <arno.uvt.nl/show.cgi?fid=129289>.
19. *Ibid*, p. 35.

tema delicado. Los contratos de asociación que brindan garantías a través del presupuesto público deben realizarse de forma transparente para asegurar que el público esté informado acerca de la naturaleza de las obligaciones del Estado y de las empresas que brindan servicios públicos.

La CJPP dentro del modelo IIGF

La reacción pública local

De acuerdo al plan de proyectos de infraestructura utilizando APP de Indonesia, así como al documento del MP3EI, existen 58 proyectos potenciales – que totalizan USD 51.206 millones – de los cuales 12 ya han sido licitados. Hay 18 proyectos de rutas con peaje listos para licitar. Los proyectos de generación eléctrica son, en su mayoría, para plantas generadoras a carbón. El IIGF ha otorgado la garantía al proyecto CJPP, que está listo para iniciar las obras, proyectado para producir 2.000 MW de electricidad para Java y Bali.

El proyecto CJPP es la primer APP de Indonesia bajo el modelo IIGF. La planta eléctrica que se construirá en Java Central estará sobre una costa con abundantes recursos pesqueros. El proyecto, que tiene un costo de USD 4.000 millones, fue ganado por PT Bhimasena Power Indonesia, a nombre de un consorcio de empresas integrado por Japan-Power, ADARO (la productora nacional de carbón) e ITOCHU de Japón. La planta usará carbón para producir vapor de alta presión que generará electricidad. La asociación con el gobierno utilizará el enfoque Construir, Operar y Transferir, con una concesión a 25 años. El IIGF garantiza a la CJPP que la empresa estatal de electricidad, PLN, está obligada a comprar la electricidad producida durante el periodo de 25 años, con pagos garantizados por el gobierno y el IIGF[20].

La construcción del proyecto CJPP estaba planificado para 2012 y se esperaba que estuviera operativo en 2017. Al día de hoy, sin embargo, la construcción está aún por comenzar debido a los obstáculos en la compra de tierras. De las 214 hectáreas que necesita el proyecto, faltan adquirir 33 (algo más de 15%)[21]. Sin embargo, el retraso no se debe solo al tema de la adquisición de tierras, sino que involucra también preocupaciones económicas, sociales y medioambientales. KIARA, una organización de la sociedad civil que ayuda a las comunidades del área del proyecto CJPP, observó[22] que en la actualidad hay 10.961 pescadores tradicionales en Batang Tengah que se oponen a los planes de instalar la planta eléctrica a vapor con capacidad de 2 mil MW, ya que sería perjudicial para sus vidas. Las comunidades de pescadores tradicionales de Demak, Gebang, Gresik, Indramayu, Jepara, Kendal, Pati, Pemalang, Semarang, Surabaya, Tawang y Wonoboyo son fuertemente dependientes del área costera como principal fuente de sustento. Además de los pescadores, la vida de al menos 7 mil granjeros distribuidos a lo largo de 6 aldeas – Karanggeneng, Kedung Segog (Roban Occidental), Ponowareng, Sengon (Roban Oriental), Ujungnegoro y Wonokerso – se verán igualmente perjudicadas por el plan de construcción. No solo se desplazarán poblaciones de las 6 aldeas, sino que también se corre el riesgo de destruir la economía local y la sostenibilidad medioambiental de otras 12 aldeas en las proximidades del lugar del proyecto – Bakalan, Gedong Segog, Jeragah Payang, Juragan, Karang Talon, Sendang, Seprih, Simbang Desa, Simbar Jati, Sumur, Tulis y Wonokerto.

"hay 10.961 pescadores tradicionales en Batang Tengah que se oponen a los planes de instalar la planta eléctrica a vapor"

Organizaciones ambientalistas como Greenpeace también han expresado sus objeciones[23]. En un comunicado de prensa sobre la planta CJPP Batang, la organización denuncia que la misma emitirá 10,9 millones de toneladas de carbono al año. El carbón es, por lejos, el combustible fósil más sucio. Además de ser el mayor emisor del carbono que contribuye con el cambio climático, la combustión de carbón en la planta lanzará a la atmósfera una gran cantidad de

20. En su sitio web, la CFI enfatiza que el IIGF y el gobierno, a través del Ministerio de Economía, garantizan al proyecto la cobertura de los incumplimientos y posible interrupción de pagos en escenarios de compra requeridos. La garantía está apoyada por acuerdos para que PLN otorgue reembolsos por reclamos cubierto por la garantía.

21. Kompas. "Jepang está listo para financiar la CJPP Batang. Disponible en: <bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/09/12/1321476/Jepang.Siap.Danai.Pembangunan.PLTU.Batang>.

22. KIARA, "Open Letter to CJPP – Batang", 2013. Jakarta: KIARA.

23. Greenpeace, "CJPP Batang producirá 10,9 millones de toneladas de carbono por año", comunicado de prensa del 3 de abril de 2013. Disponible en: <www.greenpeace.org/seasia/id/press/releases/PLTU-Batang-Akan-Lepaskan-108-Juta-Ton-Karbon-Per-Tahun/>.

gases tóxicos contaminantes – entre otros, 16.200 toneladas de óxido de azufre por año, 20.200 toneladas de óxido de nitrógeno por año y 610 toneladas de material particulado 2,5 por año. Estos elementos son nocivos para la salud humana y amenazarán a las comunidades que viven en las proximidades de la planta eléctrica.

De acuerdo a Greenpeace Indonesia, la resistencia pública surgió cuando las comunidades locales observaron el impacto de la planta eléctrica a vapor Cilacap (otra estación eléctrica a carbón construida por inversores chinos cerca del lugar de la CJPP). Los residentes locales descubrieron que las promesas del gobierno de mejoras en la economía local cuando la planta a vapor estuviera operativa no fueron cumplidas. Se contrató a algunos residentes locales para trabajar en la estación eléctrica pero, en su mayoría, durante el proceso de construcción. Cuando la planta comenzó a funcionar, los trabajadores locales solo consiguieron empleo en la limpieza o como oficinistas, debido a su bajo nivel educativo. La mayor parte de los empleados de la planta fueron traídos directamente de China. Además, la estación contamina el medioambiente, lo que obligó a los pescadores locales a buscar áreas de pesca alternativas y una cantidad mayor de personas que residen cerca de la planta sufren infecciones de las vías respiratorias. Todo esto ha despertado un fuerte rechazo de las personas hacia el proyecto de la CJPP.

Cuando el gobierno lanzó por primera vez la lista de proyectos de infraestructura, hubo preocupación sobre los potenciales conflictos que surgirían durante la adquisición de tierras, en particular de tierras para la agricultura. Hubo incluso, violaciones a los derechos humanos cuando la policía arrestó a líderes locales, en octubre de 2012, en el lugar previsto en Java Central. Finalmente, hay muchos problemas medioambientales que surgen del proceso de desarrollo de infraestructura, ya que el MP3EI se orienta a proyectos de infraestructura de gran escala.

La tierra y el desarrollo de infraestructura

Sin importar si los proyectos son llevados adelante por el gobierno o por el sector privado, las disputas relacionadas a la tierra son inevitables cuando se desarrolla infraestructura. De acuerdo con el Consorcio de Reforma Agraria (KPA, por sus sigla en indonesio), en los pasados tres años los conflictos agrarios han tendido a crecer en Indonesia. En 2010 hubo al menos 106 casos relacionados con la tierra en varias regiones del país, que aumentaron dramáticamente a 163 en 2011, con el agravante de la muerte de 22 agricultores residentes. En 2012 el KPA registró un nuevo aumento: 198 disputas agrarias en todo el país. Estuvieron en disputa más de 963.411 hectáreas, que involucraban a 141.915 hogares. De los 198 casos, al menos 90 (45%) ocurrieron en el sector de las plantaciones, 60 (30%) estuvieron relacionados con el desarrollo de infraestructura, 21 (11%) con el minero, 20 (10%) con el forestal, 5 (3%) con la acuicultura y la agricultura costera y 2 (1%) con el sector marino y de áreas costeras.

Se prevé que los conflictos agrarios aumenten a medida que se implementen más proyectos de desarrollo de infraestructura establecidos en el documento del MP3EI que utilicen las reglamentaciones que facilitan las conversiones de tierra. Estas reglamentaciones incluyen la Ley N° 2/2012 sobre la Compra de Tierras para el Desarrollo del Interés Público y la Reglamentación Presidencial N° 71/2012 relativa a la Implementación de la Compra de Tierras para el Desarrollo del Interés Público. Estas políticas autorizan al gobierno a elegir las ubicaciones para el desarrollo de infraestructura. Solo se informa al público cuando se ha tomado la decisión. Los reclamos públicos pueden resolverse solamente en una corte de justicia. Mientras tanto, se autoriza a continuar con el proyecto de desarrollo. A pesar de la amplia resistencia pública al momento de aprobarse la ley, la política continúa en vigor.

Además de las políticas que facilitan la conversión de tierras, el gobierno ha preparado los siguientes tres planes para la adquisición de tierras:

- Tope de la tierra.
    - El gobierno financió el aumento del precio de la tierra (tope) para 28 proyectos de rutas con peaje.
    - El gobierno asignó un monto tope de USD 444.540 millones, para los años fiscales 2008 a 2013.

- El gobierno financiará el costo de la adquisición de tierras. Luego el ganador de la licitación debe compensar al fondo de tierras del gobierno.
    - El financiamiento del presupuesto nacional es, aproximadamente, de USD 209.090 millones.
    - En 2011 y 2012 el financiamiento presupuestario adicional fue de USD 350 millones y USD 81 millones, respectivamente.
- El fondo para la adquisición de tierras es para financiar la adquisición de tierras para muchos proyectos de APP que, de otra forma, serían inviables.

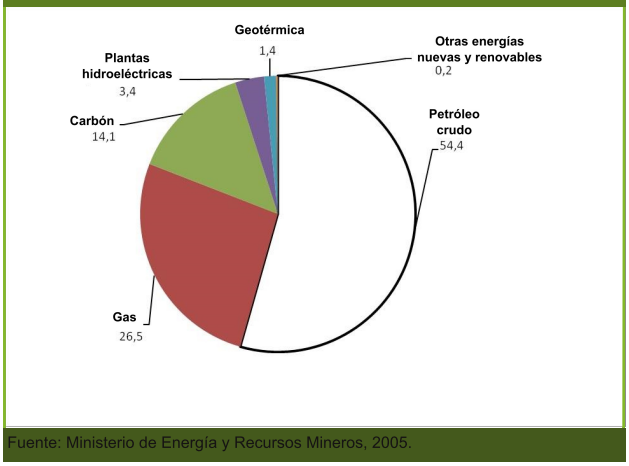
El retraso en el proyecto de la CJPP es solo una muestra de los muchos conflictos sobre la tierra. Con la introducción de las políticas de APP los conflictos seguramente escalen si el gobierno no cambia su visión sobre el desarrollo de infraestructura. Esto es particularmente esencial mientras existan políticas y modelos que no tomen en cuenta a las personas afectadas.

La energía renovable en el modelo de financiamiento de las APP

Parece haber pocas oportunidades para que las APP apoyen la generación de energía renovable en los proyectos citados en los tres documentos clave: el Anteproyecto Nacional para la Gestión de la Energía 2005-2025, el MP3EI con su lista de proyectos de infraestructura hasta 2025 y la lista de proyectos que actualmente están siendo revisados por el IIGF. La Gráfica 3 muestra los objetivos nacionales de energía para 2025, en un escenario en el que se proyecta disminuir el porcentaje de consumo de petróleo con respecto al total del consumo energético, de 54,5% a 26,2%. El uso de carbón aumentaría de 14,1% a 32,7% y el de gas natural de 26,5% a 30,6%. Mientras tanto, se espera que disminuya el uso de energía renovable de 19% a 10,6% (energía no fósil, incluyendo hidroelectricidad, 2,4%, geotérmica 3,8% y otras 4,4%).

En otras palabras, las tres fuentes de energía prioritarias serán el petróleo, el carbón y el gas natural. Esto indica que el gobierno continuará con su dependencia de los combustibles fósiles en lugar de promover el uso de fuentes de energía no fósiles, tales como las geotérmicas. La dependencia del carbón es especialmente evidente en el Libro 2012 de las APP, en el que tres de los cuatro proyectos prioritarios del sector de generación eléctrica son plantas eléctricas a carbón: South Sumatra 9, South Sumatra 10 y Jambi. Otro proyecto es planta hidroeléctrica Karama en Sulawesi Occidental.

Gráfica 3. Objetivos de la composición de la matriz energética nacional para 2025



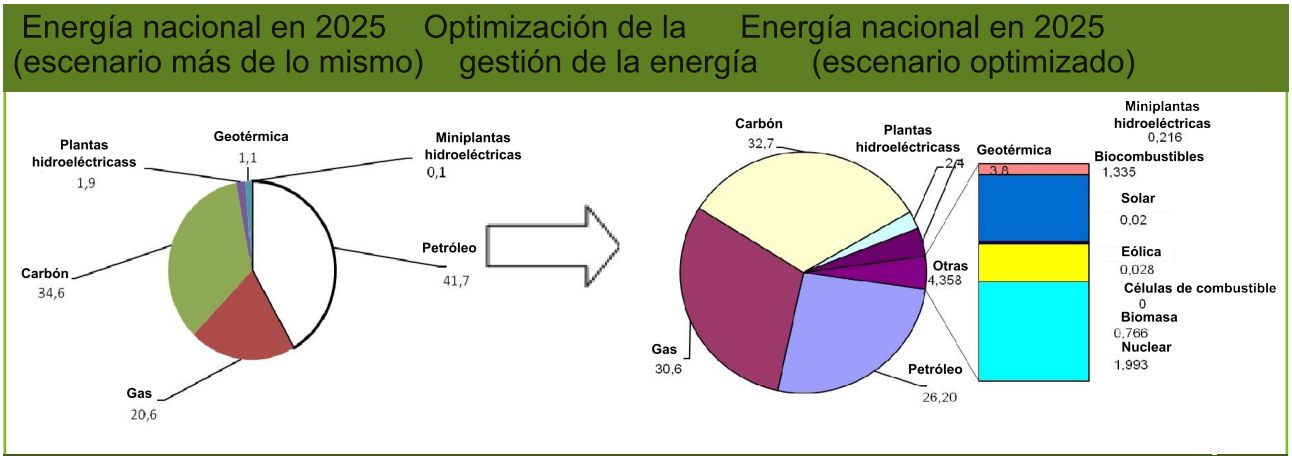
Fuente: Ministerio de Energía y Recursos Mineros, 2005.

Varias iniciativas para producir energía renovable, principalmente geotérmica, son obstaculizadas por las reglamentaciones. La Ley Geotérmica N° 27/2003 define la exploración geotérmica como "minería" cuando ocurre en reservas forestales. Por esta razón el gobierno está proponiendo un nuevo proyecto de ley sobre energía geotérmica que se referirá a las concesiones geotérmicas como a "utilización geotérmica", en lugar de como a "minería". El proyecto regulará también la energía geotérmica para uso directo e indirecto en áreas forestales protegidas, de producción forestal y de conservación forestal. Según el Ministerio de Energía y Recursos Mineros, hay actualmente 299 ubicaciones geotérmicas, con un potencial de 26.617 MW (40% de la energía geotérmica mundial). Sin embargo, el desarrollo de la energía geotérmica es solo de 1.341 MW (4,6% del potencial)[24].

24. Kompas, *Optimalization of Geothermal – Can be Explored in the Conser vation Forest Area*, 2013. Jakarta: Kompas.

Mientras tanto, no es viable desarrollar otras fuentes de energía renovable, tales como la eólica y la mareomotriz, a gran escala debido a las dificultades financieras. En la década de 1990 Indonesia realizó verdaderos esfuerzos para desarrollar estas fuentes, pero la crisis de 1997 los detuvo[25].

tales como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático, y desconocen el papel clave que debería tener la ciudadanía. El gobierno es el responsable de establecer las políticas, crear las instituciones y realizar las asignaciones presupuestarias,



Fuente: Ministerio de Energía y Recursos Mineros, 2005.

Puntos clave

El gobierno de Indonesia ha aprobado una serie de políticas sobre APP, principalmente para el desarrollo de infraestructura: desde la introducción de leyes multisectoriales que abrieron espacios para la participación privada a reglamentaciones presidenciales y regulaciones estatales. Estas políticas están acompañadas por la creación de agencias pertinentes dependientes directa o indirectamente de un ministerio, tales como la P3CU y el IIGF, respectivamente. Además de crear el IIGF para los temas de garantías, el gobierno reserva recursos del presupuesto fiscal para la adquisición de tierras. Sin embargo, el desarrollo de infraestructura a través de proyectos de gran escala no está siendo aceptado fácilmente por la ciudadanía, tal como demuestra el caso de la CJPP. La resistencia surge debido a los siguientes factores:

- El gobierno no ha involucrado al público en el proceso de planificación del desarrollo de infraestructura. Las políticas de desarrollo de infraestructura se enfocan en los actores estatales, el sector privado y las instituciones financieras internacionales,

mientras el sector privado funciona como el operador de los proyectos de infraestructura y las instituciones financieras internacionales otorgan los préstamos (así como participaciones y garantías, en algunos casos). El Banco Mundial, por ejemplo, ha prestado USD 29.600 millones al gobierno de Indonesia para fortalecer el IGFF de los proyectos de APP para infraestructura que necesitan garantía estatal. Si el gobierno va a garantizar proyectos de infraestructura sostenibles, la ciudadanía debe estar involucrada y sus aspiraciones deben escucharse cuando las personas son las más afectadas por el proceso de desarrollo. Por ejemplo, la gobernanza del Fondo para la Adquisición de Tierras no es lo suficientemente transparente. Como consecuencia, las personas no tienen un sentimiento de pertenencia hacia los proyectos de infraestructura, sino de sospecha por lo que consideran un simple medio de servir a los intereses de las grandes empresas. El gobierno ya cuenta con un mecanismo de planificación del desarrollo que alienta la participación pública de forma anual o quinquenal. Sin embargo, lo que se discute es más de naturaleza normativa y no aborda los proyectos de desarrollo que se implementarán en un área concreta. La administración

25. Véase, Flacke y Nikmah, *Is Indonesia's Debt to Norway Illegitimate?*, septiembre de 2009.

creó el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional para elaborar una serie de proyectos para el Libro de APP, pero la ciudadanía está nuevamente excluida de los procesos de identificación de los proyectos a desarrollar e implementar.

- Hay falta de transparencia en lo que respecta a los riesgos que asume el Estado, que pueden volverse realidad si el proyecto de infraestructura opera a pérdida o si debe financiar la tasa de retorno o la participación en las ganancias del socio privado. El público no accede a esta información, en especial en lo referido a la participación privada en los primeros proyectos, en su mayoría para la construcción de autopistas, suministro de agua potable y transporte. En lugar de ello, las personas deben pagar más cada año cuando las tarifas aumentan, sobre todo en los tres sectores mencionados, aun cuando los servicios que se brindan no han mejorado.
- La resistencia pública a la construcción de la CJPP arroja dudas sobre la calidad de las evaluaciones sobre los efectos sociales y medioambientales del IIGF. Hay dos tipos de evaluación del proyecto. El primero se refiere a los proyectos preparados por el PT IIF para operar de acuerdo a las normas consistentes con el marco medioambiental y social del Banco Mundial y los estándares de la CFI. El segundo es para proyectos no preparados por el PT IIF que necesitan una evaluación profunda del diseño, el proceso de implementación y las exigencias de supervisión del proyecto. La CJPP es una iniciativa gubernamental incluida en la lista de proyectos del MP3EI y está catalogado como de tipo 2, por lo que necesita supervisión.
- El paquete de medidas de promoción de las APP ha fallado de manera clara en el apoyo al desarrollo de fuentes de energía renovable y al manejar los desequilibrios entre regiones. Tres de los cuatro proyectos iniciados dependen del uso de carbón; el restante es de generación hidroeléctrica. El modelo muestra también cómo el desarrollo de infraestructura tiende más a la construcción de proyectos de generación de energía de gran escala. La energía renovable aún no es una prioridad del gobierno. Por ello, las prioridades actuales deben aún abordar el desequilibrio geográfico que plantea la investigación llevada adelante en forma conjunta por la UI y el INFID, que destacó que el desarrollo de la infraestructura permanece enfocado en la parte occidental de Indonesia para las industrias extractivas de gran porte. Las disparidades en infraestructura son evidentes cuando se comparan las áreas occidentales con las demás regiones o las industrias de pequeña con las de gran escala.

Aunque se ha considerado a la CJPP como el primer proyecto de APP, este tipo de modelo público privado ha estado presente desde hace varias décadas. El proyecto de APP más antiguo se lanzó en la década de 1970 para la gestión de las rutas con peaje. Sin embargo, el modelo no fue considerado exitoso por los organismos internacionales porque enfatizaba el papel de las empresas públicas, en lugar del de las privadas. Además, Indonesia no llevó adelante procesos de licitación competitiva ni brindó un modelo de garantías a los inversores privados. Esta ha sido la base para el gobierno para aprobar, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, una serie de políticas que promueven las APP, dejan un mínimo espacio para las empresas públicas, desarrollan un mecanismo de licitación abierta y crean un proveedor de garantías.

Se considera al IIGF, creado en 2009 para otorgar garantías financieras, como la pieza central de las APP de Indonesia. El Banco Mundial jugó un papel importante en el impulso

"Indonesia no llevó adelante procesos de licitación competitiva ni brindó un modelo de garantías a los inversores privados"

para la creación del IIGF a través de su modelo de préstamos. Aunque, técnicamente, el IIGF es una institución pública, el Banco Mundial y el gobierno de Indonesia lo diseñaron para reducir la influencia del gobierno, aumentar la confianza del mercado y permitir al mercado controlar su rendimiento[26]. El marco regulador e institucional existente está utilizando ahora mecanismos basados en el mercado para gestionar la infraestructura. Por eso, el gobierno

26. Rulliadi, D. *op. cit.*

promociona actualmente las prácticas de APP que aumentan el papel del sector privado y reducen el del Estado.

Recomendaciones

Las siguientes son recomendaciones para el avance de la agenda de desarrollo de Indonesia:

- Promover la participación pública en el desarrollo de infraestructura desde la planificación y la implementación hasta la supervisión. Este proceso debe ser transparente. La infraestructura es un bien público y, como tal, las personas deben ser parte natural del proceso de desarrollo. El involucramiento debe comenzar temprano, durante la identificación preliminar, la localización y el diseño del proyecto. Hasta ahora, se informa e involucra a la ciudadanía solo después de que el proyecto ha sido identificado y localizado, por lo que nunca forma parte de las etapas iniciales del ciclo. La participación pública en la planificación del desarrollo de infraestructura es crucial cuando se relaciona con los aspectos económicos, sociales y culturales de las personas, tanto de aquellos a quienes beneficia el desarrollo de infraestructura como de aquellos en riesgo de perder su tierra o su forma de vida. Es esencial reformar el proceso para desarrollar un sentimiento de pertenencia y minimizar los conflictos agrarios. El gobierno debe integrar los planes de desarrollo al proceso de desarrollo de infraestructura de la escala local a la nacional. La participación pública debe ser transparente, con información clara sobre la carga financiera que asume el Estado y los beneficios financieros recibidos por el sector privado.
- Facilitar el control del IGFF. La institución debe integrarse a un ministerio, preferiblemente al Ministerio de Economía. El IGFF fue creado como una empresa pública. Mientras esté ligada al gobierno, tiene gestión independiente. Dado que los fondos salen del presupuesto público, el IIGF debe pertenecer a un ministerio, preferiblemente al de Economía, para facilitar el control público a través de los mecanismos de planificación y presupuestación existentes. El modelo institucional disponible impide a la ciudadanía utilizar los mecanismos políticos para controlar el rendimiento del IIGF. Este problema puede solucionarse si el IIGF está en la órbita de un ministerio con mandatos y poderes controlados por el parlamento.
- Ampliar el papel del gobierno a través del presupuesto nacional en la provisión de infraestructura pública, principalmente para agua potable, transporte e infraestructura física en las áreas subdesarrolladas. En base a la experiencia de los modelos de APP de Indonesia, los actores privados tienden a invertir en proyectos de infraestructura redituables. Pocas veces ha sido la voluntad del inversor privado la firma de proyectos de infraestructura de pequeña escala, en particular en áreas subdesarrolladas. Además, uno de los principales problemas de infraestructura del país es la falta de acceso de las personas a la infraestructura básica, tal como agua potable, transporte e infraestructura física en esas regiones, lo que agudiza las situaciones de pobreza. Eso es parte de la tarea inconclusa del gobierno que debe ser terminada. A la luz de esta realidad, el gobierno debe desarrollar la infraestructura nacional aumentando su compromiso, tanto en términos presupuestarios como políticos, y no depender tanto del sector privado.

Los proyectos de carbón de Turquía

Implicaciones para la sociedad, el medioambiente y la democracia

Fidanka Bacheva McGrath y Daniel Popov

Resumen

En 1994 Bernard Lewis llamó a Turquía "la única democracia musulmana"[1], más acá en el tiempo, el Banco Mundial habló de "un ejemplo del que deberían aprender otros países de la región"[2]. Utilizando su posición estratégica en el cruce de caminos de Europa, Medio Oriente, el Cáucaso, el Mediterráneo y África del Norte, Turquía ha jugado el papel de poderoso líder regional. Sin embargo, sus credenciales democráticas estuvieron bajo ataque este verano, cuando la protesta medioambientalista del parque Gezi se convirtió en una protesta nacional contra el gobierno, al que se acusa de un aumento del autoritarismo y de no respetar los derechos civiles de libertad de expresión, de asamblea pacífica y de protesta pacífica.

En Turquía la democracia está cada vez más vista como procesos de toma de decisión participativos sobre asuntos que afectan la vida diaria, sin menoscabar los procesos electorales, por ejemplo los tiempos de elecciones[3]. La Comisión Europea dijo en su Informe de Avances 2013 que "en Turquía hay una creciente y activa sociedad civil. La protesta del parque Gezi en Estambul y las otras protestas relacionadas a lo largo del país, en mayo y junio de 2013, reflejan el surgimiento de una vibrante ciudadanía activa"[4]. La mayor visibilidad e influencia del movimiento de la sociedad civil permite prever que el proceso de democratización en Turquía se intensificará y se fortalecerá la participación de los ciudadanos en asuntos estratégicos, como la energía.

El presente documento se enfoca en el desarrollo de la minería de carbón y la generación de electricidad y sus efectos sobre la sociedad, el medioambiente y la democracia en el país. El trabajo presenta tres estudios de caso, resalta los aspectos financieros de los proyectos y los temas de gobernanza y participación pública relacionados a ellos. El documento concluye que el aumento actual del desarrollo del sector del carbón en Turquía está determinado por el desarrollo y la inercia política, que favorece por defecto una visión de más de lo mismo y podría condenar al país al uso de tecnología de combustibles fósiles durante generaciones enteras.

El texto discute la estratégica energética de Turquía y argumenta que la prioridad – esto es, aumentar la producción de electricidad a carbón para mejorar la seguridad energética y disminuir la dependencia de las importaciones de petróleo y gas – es ilógica, ya que la nueva capacidad eléctrica a carbón aumentará la dependencia de las importaciones de carbón. De este modo se aumentará efectivamente la dependencia de la energía importada y se aumentará la inseguridad energética a largo plazo. La otra prioridad del gobierno – de mejorar la seguridad de la oferta aumentado la producción eléctrica a partir de fuentes renovables – no sería compatible con el aumento del carbón y, por lo tanto, no es suficientemente ambiciosa. Las experiencias en la Unión Europea han demostrado que la transformación del sector energético para adaptarlo a una mayor capacidad de fuentes renovables necesita redes inteligentes y unidades de generación eléctrica flexibles (por ejemplo plantas a gas natural o biomasa, que pueden ser encendidas

1. Lewis, B., "Por qué Turquía en la única democracia musulmana", *Middle East Quarterly,* marzo de 1994, pp. 41-49. Disponible en: <www.meforum.org/216/why-turkey-is-the-only-muslim-democracy>.
2. Banco Mundial, *Resumen de Turquía.* Disponible en: <www.worldbank.org/en/country/turkey/overview>.
3. Yaninc, B., *Los manifestantes de Gezi acercan a Turquía a la UE,* Hurruyet, 15 Oct 2013. Disponible en: <www.hurriyetdailynews.com/gezi-protesters-brought-turkey-closer-to-the-eu.aspx?pageID=449&nID=56227&NewsCatID=412>.
4. CE, Turquía. *Informe de Avances 2013.*

y apagadas fácilmente) que se contraponen a las inflexibles unidades a carbón y nucleares.

Es esencial que Turquía no pierda la oportunidad de tomar un rumbo más sostenible y otorgue más beneficios a la sociedad a largo plazo. Responder a la creciente demanda doméstica y cerrar la brecha energía-capacidad representa un desafío para la perspectiva energía-seguridad dominante, que prioriza las fuentes convencionales. Sin embargo, es una gran oportunidad para transformar y modernizar el sistema energético turco mediante la promoción del papel de la energía limpia y el aumento de los esfuerzos para ahorrar energía.

Antecedentes políticos

Durante la pasada década Turquía ha experimentado un fuerte desarrollo económico, con flujos de inversión extranjera, la explosión del crédito al consumo y la privatización de las empresas turcas a manos de compradores extranjeros. En mayo de 2013 Turquía pagó la cuota final, de USD 421 millones, de su deuda con el Fondo Monetario Internacional, luego de décadas de acuerdos de rescate. Sin embargo, durante la mayor parte de 2013[5], la notable tasa de crecimiento económico se frenó, cuando las economías emergentes se convirtieron en víctimas de las políticas monetarias de los países desarrollados, en particular la "flexibilización cuantitativa" de Estados Unidos que implica que la Reserva Federal inyecte USD 85.000 millones al mes al sistema bancario[6].

Turquía integra el G20 y ejercerá la presidencia en 2015, en ese papel forma parte de la troika 2014, junto a Australia, como presidente actual, y a Rusia, como el anterior, y organizará la X Cumbre de Líderes del G20 de 2015[7]. En los dos años que faltan para esa cumbre habrá tres importantes elecciones en Turquía – locales y presidenciales en 2014 y parlamentarias en 2015. Debido a que la economía se debilita y el gobierno soporta, a mediados de 2013, su más bajo nivel de aprobación desde las elecciones de 2011[8], el Partido de la Justicia y el Desarrollo del primer ministro Recep Ergdogan siente la presión para mejorar el rendimiento económico y apaciguar a quienes tienen preocupaciones sociales y medioambientales relacionadas con los grandes planes y proyectos de infraestructura.

Además, en 2013, la Unión Europea (UE) y Turquía renovaron sus negociaciones de adhesión y, en consecuencia, hay un aumento sustancial de dinero público europeo que ingresa a Turquía (de fondos de la UE o de instituciones financieras de la UE) para ser usado principalmente para armonizar la legislación turca con la de la UE, para construir capacidades y para proyectos de infraestructura. Sin embargo, los intentos del gobierno turco de avanzar en las negociaciones de adhesión a la UE y de construir una imagen internacional positiva se vieron opacados[9] por las duras medidas contra la libertad de prensa[10] y los brutales enfrentamientos de junio de 2013 en el parque Gezi, y otros lugares, entre la policía y los manifestantes frente a los proyectos de desarrollo urbano e infraestructura en curso.

A pesar de los avances en muchas áreas temáticas durante las negociaciones de adhesión a la UE, ha habido una preocupación creciente sobre la sostenibilidad social y medioambiental de las políticas y proyectos relacionados con la energía y la mitigación del cambio climático. La participación pública en la toma de decisión se ha visto limitada, no solo con respecto a las políticas de clima y energía, sino también a los proyectos de infraestructura y de energía a gran escala.

La falta de diálogo en relación con las decisiones sobre las inversiones en energía genera preocupaciones acerca del modelo democrático turco y la reforma administrativa en curso. Según dice el informe de avance 2012 de la Comisión Europea, "permanecen los mayores poderes ministeriales

5. Parkinson, J. y Peker, E., "La otrora dorada economía de Truquía abofeteada desde todos lados, *The Wallstreet Journal*, 6 de septiembre de 2013.
Disponible en: <online.wsj.com/article/SB10001424127887324886704579052871861015240.html>.
6. Khor, M., "Agitación en las economías emergentes", *The Star*, Malaysia, 9 de septiembre de 2013, republicado por el servicio de información sobre finanzas y desarrollo de la Red del Tercer Mundo el 10 de septiembre de 2013.
7. Ministro turco de relaciones exteriores, G20.
Disponible en: <www.mfa.gov.tr/g-20-en.en.mfa>.

8. Onur Ant, "Las elecciones que enfrenta Erdogan no cuentan con la ayuda básica", *Bloomberg*, 17 de julio de 2013. Disponible en: <www.bloomberg.com/news/2013-07-16/erdogan-facing-elections-can-t-count-on-basci-aid-turkey-credit.html>.
9. Parlamento Europeo, "Resolución sobre la situación de Turquía (2013/2664(RSP))", 13 de junio de 2013.
10. *The Observer*, 4 de agosto de 2013, "La falta de democracia de Turquía está sumando problemas. El primer ministro Erdogan tiene mucho de qué jactarse, pero la visión de esperanza se está desvaneciendo rápidamente". Disponible en: <www.theguardian.com/commentisfree/2013/aug/04/turkey-democracy-free-press-journalism>.

introducidos en agosto de 2011 sobre las autoridades reguladoras independientes y al menos una instancia – relativa a la directiva de energía – va contra la legislación de la UE"[11]. El informe habla también de los pocos progresos hechos en "acceso a la justicia" y señala una "creciente tendencia" a elaborar y aprobar legislación sin la necesaria participación pública. Esto es desafortunado porque, habiéndose posicionado como un líder regional, Turquía tiene el raro potencial de elegir un camino de desarrollo amigable con el clima y el medioambiente y convertirse en un ejemplo para los países de su amplia esfera de influencia.

Los modelos de desarrollo de infraestructura dominantes

A partir de 2009 Turquía ha experimentado un boom en la construcción de plantas eléctricas a carbón en respuesta a la creciente demanda[12], lo que aumentó los precios del gas y la disponibilidad de reservas de carbón autóctonas. Durante la última década Turquía ha ocupado la segunda posición, detrás de China, en términos de tasa de aumento de la demanda de gas natural y electricidad. De hecho, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) estimó que probablemente Turquía tenga el crecimiento a mediano y largo plazo más rápido de demanda de energía entre los países miembros de la AIE[13].

De acuerdo al Instituto de recursos Mundiales Turquía proyecta construir 50 plantas eléctricas a carbón con una capacidad total instalada de 37.000 MW[14]. Esto colocará a Turquía en el primer lugar entre los países de la OCDE (y cuarto en el mundo detrás de China, India y Rusia)[15] que invierten en nueva capacidad a carbón instalada. Algunas proyecciones sugieren que hay hasta 86 nuevos proyectos de plantas a carbón si se cuenta las que están en proceso de autorización y las que, hasta ahora, no han logrado la autorización.

Ha habido un gran acuerdo para repensar el sistema regulador que afecta a los procedimientos de autorización y la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Los grupos ambientalistas creen que varios de los cambios introducidos a los procedimientos por el gobierno representan un grave debilitamiento de los mecanismos reguladores. El resultado es una creciente cantidad de reclamos legales. Es común que las EIA sean llevadas a los tribunales. Una orden judicial de agosto de 2013, por ejemplo, no solo canceló las EIA de 17 plantas eléctricas térmicas, sino que exigió además a la Autoridad Reguladora del Mercado de la Energía que considerara una revisión total de las EIA para las plantas eléctricas. Esta situación significa un riesgo mayor para el financiamiento de proyectos y para el medioambiente, ya que los informes de EIA son vistos como poco robustos.

Los proyectos propuestos

En abril de 2013 una misión de investigación enviada a Turquía por CEE Bankwatch y Greenpeace Medio Oriente reveló lo siguiente:

- La ausencia de evaluaciones de impacto medioambiental adecuadas tanto de las plantas eléctricas a carbón planificadas como de los impactos acumulados de las instalaciones mineras, la infraestructura de transporte, como rutas y puertos, y las líneas de transmisión, entre otros.
- La falta de una evaluación medioambiental estratégica dentro de la estrategia energética y de los planes y programas turcos en el contexto nacional y regional.
- Indiferencia frente a la preocupación pública y a la falta de acceso a la información sobre los efectos medioambientales, sociales y económicos de los proyectos de carbón propuestos en las economías locales y nacionales.
- La falta de una estrategia de parte de las instituciones financieras internacionales para abordar los desafíos de la matriz energética turca.

11. Comisión Europea, *Informe de Avance 2012 - Turquía.* Disponible en: <ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf>.
12. O'Byrne, D., "Electricidad turca: carbón o gas", Financial Times blog, 16 de junio de 2011. Disponible en: <www.google.com/#q=FT+blog+Turkey+energy+demand>.
13. Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía. Sitio web: <www.mfa.gov.tr/turkeys-energy-strategy.en.mfa>.
14. Instituto de Recursos Mundiales, documento de trabajo, *Evaluación del riesgo global del carbón: análisis de información e investigación de mercado,* 2012. Disponible en: <pdf.wri.org/global_coal_risk_assessment.pdf>.
15. AIE, *Informe de medio plazo del mercado del carbón: se proyecta un aumento promedio annual de apenas 0,4% en la demanda de carbón en los países de la OCDE en Europa durante el periodo 2012-2017, con el grueso del crecimiento de la demanda en Turquía*, 2012.

- Una discusión limitada a nivel de políticas o de proyectos sobre alternativas energéticas, tales como instalaciones solares, medidas integrales de eficiencia energética o energías renovables a pequeña escala.

Este documento se apoya en el informe "Black Clouds Looming [Se avecinan nubes negras]"[16] de aquella misión, que presenta dos estudios de caso de la región del Mar Negro que CEE Bankwatch visitó. El trabajo también incluye un estudio de caso[17] de un proyecto en la región Aegean de Izmir que espera la resolución del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para su financiamiento.

Estudio de caso 1 – Plantas a carbón de Amasra

La ciudad de Amasra se ubica en la costa del Mar Negro y es uno de los destinos costeros más populares cerca de Ankara. Debido a un antiguo asentamiento que aún conserva una hermosa ciudad fortificada, Amasra se agregó, en 2013, a la lista de candidatos a ser declarados patrimonios mundiales de la humanidad de la Unesco. La región posee también una rica herencia natural, con el Parque Nacional de las Montañas Küre, uno de los 100 bosques europeos que más protección necesitan. El parque, ubicado a solo 10 kilómetros de Ankara[18], posee los ejemplos más intactos de ecosistemas forestales de kárstica (formaciones calizas irregulares) húmedos del mundo.

Durante muchos años se ha propuesto a Amasra también como lugar para la instalación de una gigantesca planta eléctrica a carbón. En 1999 fue rechazada la primera propuesta para una planta eléctrica térmica de 150 MW. En 2005 el proyecto fue revisado por la empresa turca Hattat Holding cuando obtuvo permisos de exploración de reservas de carbón en Amasra y cerca de Bartin. En 2007 se abrieron tres pozos de extracción, dos de los cuales eran emprendimientos totalmente nuevos, y la empresa energética de Hattat, Hema Energji, solicitó un permiso para construir una nueva planta eléctrica a carbón de 1.320 MW. En 2010 Hema solicitó un nuevo permiso para una segunda planta, lo que elevó la capacidad eléctrica a carbón propuesta en Amasra a 2.640 MW.

Ambas plantas están a solo tres kilómetros de Amasra, entre las ciudades de Gömü y Tarlaagzı. Hattat Holding y sus empresas dependientes, Hema y Bati Karadeniz Elektrik Üretim A.S., firmaron un acuerdo con el grupo chino Datong para operar la mina. Mientras tanto, en mayo de 2013, los medio de prensa turcos informaron también sobre un acuerdo con Harbin Electric International de China, por USD 2.400 millones, para la construcción de plantas eléctricas térmicas a carbón en el área de Amasra.

Los planes de transformar Amasra, de un sitio cultural y naturalmente rico, en una región industrial implica una amenaza seria para la forma de vida de las comunidades locales y el desarrollo de la región como destino turístico. La Agencia de Desarrollo del Mar Negro Occidental del gobierno publicó recientemente el primer borrador de su "Plan 2014-2023 para la Región del Mar Negro Occidental", que analiza el potencial de desarrollo económico de la región y confirma la preocupación de que las plantas termoeléctricas propuestas son la primera amenaza para Amasra.

Los procedimientos de evaluación de impacto medioambiental de las dos plantas eléctricas no han sido completados aún, debido a que existen varios proyectos de plantas propuestos por empresas de energías en la misma ubicación. Las reuniones públicas sobre los proyectos – renombrados como Planta Eléctrica Batı Karadeniz Entegre y Planta Eléctrica Hema Entegrated – fueron planificadas para el verano boreal de 2013, pero luego pospuestas indefinidamente debido a las protestas públicas que se están llevando a cabo.

"Ciudadanos procupados, con el apoyo tanto de Amasra como de Bartin y de un parlamentario local, organizaron la Plataforma Bartin"

16. Stefanova, A. y Popov, D., *Se avecinan nubes negras. Cómo el festival del carbón en Turquía amenaza a las economías del Mar Negro*, CEE Bankwatch Network, 2012.
17. El estudio de caso de la SOCAR Aegean Refinery se llevó adelante con la ayuda de partes interesadas locales de la península Aliaga de la región de Izmir.
18. Véase el sitio web del Parque Nacionalde las Montañas Küre: <www.kdmp.gov.tr/alt_detay-en.asp?id=10>.

Ciudadanos preocupados, con el apoyo tanto de Amasra como de Barin y de un parlamentario local, organizaron la "Plataforma Bartin" – una coalición contra los desarrollos de plantas eléctricas a carbón en la región. La plataforma propone una forma de desarrollo alternativa basada en la pesca y el turismo y sugiere que la energía eólica sea la prioridad[19], ya que Amasra es una de las dos regiones con velocidades de viento más altas[20].

Las EIA no brindan un análisis claro de los impactos y riesgos sobre los recursos hídricos en la región de Amasra (los depósitos de carbón están debajo de la zona acuífera). Una nueva exploración, el campo Kavsaksuyu – Selen Su, está ubicado en el área de una reserva de agua que provee agua potable a 100 mil personas todos los días. Otros dos depósitos significan una amenaza seria para el equilibrio entre agua dulce y salada en la cuenca costera, debido a su proximidad con la costa. La zona costera de Amasra está reconocida por las autoridades del gobierno turco como área de reproducción de peces y está destinada a verse negativamente afectada, debido a que los sistemas de refrigeración de la planta utilizarán agua de mar, en un proceso que aún debe ser evaluado.

Además, las EIA de las plantas a carbón no hacen mención ni analizan los efectos de las diversas instalaciones asociadas a la generación eléctrica. Por ejemplo, debido al bajo valor calorífico de las reservas de carbón (2.000-3.000 kcal), se necesitan instalaciones de enriquecimiento que lleve el valor

"las EIA de las plantas a carbón no hacen mención ni analizan los efectos de las diversas instalaciones asocia das a la generación eléctrica"

calorífico del carbón a 6.000-7.000 kcal; sin embargo, estas instalaciones y sus efectos no son evaluados por las EIA. Además falta información sustancial sobre la ubicación de las instalaciones de tratamiento de residuos y de eliminación de deshechos de cenizas. Finalmente, hay muy poca información disponible sobre el plan para la construcción de un puerto marítimo en la ciudad de Gömü, próxima a la planta, capaz de recibir grandes buques para la importación de cabón.

Estudio de caso 2 – Complejo eléctrico a carbón en Çatalagzi

Çatalagzı, en la provincia de Zonguldag, se localiza a solo 40 kilómetros de Amsara, lo que agudiza las preocupaciones sobre los impactos del carbón en Amsara. Se trata de un complejo eléctrico térmico y a carbón de mina en el lugar donde, desde 1948, la empresa eléctrica estatal ha gestionado dos unidades de 150 MW en la Planta ELéctrica Çatalagzı. Desde 2008 la empresa privada Zonguldak Eren Termik Santrali (ZETES), propiedad de la Eren Enerji Elektrik Üretim A.S. (EREN) ha operado tres unidades, incluyendo una de 160 MW (ZETES-1) y dos de 615 MW (ZETES-2). EREN subcontrató las dos últimas unidades con la China National Machinery and Equipment Import and Export Corporation, que trajo cerca de 1.500 obreros de China a Çatalagzı[21]. En total, las ciudades y el medioambiente de la zona están afectados por instalaciones de carbón de 1.690 MW y otros 1.220 MW proyectados.

En 2009 EREN construyó un nuevo puerto de carbón, el mayor en el Mar Negro, con capacidad para barcos de 170 mil toneladas de carga. En 2012 la empresa solicitó una autorización para dos nuevas unidades de 660 MW (ZETES-3). Debido a los problemas medioambientales con las actuales ZETES y la calidad de las EIA, un comité local apeló las autorizaciones en una corte de justicia. En abril de 2013 la corte puso el proyecto en espera. En lugar de apelar la decisión de la corte, EREN envió una solicitud a las autoridades medioambientales para aumentar la capacidad eléctrica actual de una planta, lo que significa una manera más simple de obtener una autorización de las EIA para dos nuevos bloques.

Ya en 2003, antes de que las plantas comenzaran a operar, se estimó que la concentración de metales pesados en la región era de dos a cinco veces más alta que el promedio europeo para hierro, cobalto y arsénico. En la actualidad las estaciones eléctricas queman un total de 17 mil toneladas

19. Por más argumentos contra las plantas eléctricas a carbón, véase "36 razones para no dar una autorización a una planta a carbón en Amasra" de la Plataforma Bartin. Disponible (en turco) en: <www.bartinplatformu.org/bizden-haberler/196-36-soru>.
20. Véase el mapa del Servicio Meteorológico Estatal Turco, disponible (en turco) en: <www.mgm.gov.tr/FILES/arastirma/ruzgaratlasi/107_tra9mart.jpg>.
21. Atli, A., "Los obreros chinos revitalizan la ciudad carbonera turca", 30 de noviembre de 2010. Disponible en: <www.sarkekspresi.com/?p=150>.

de carbón al día, lo que ocasiona una contaminación que pone en riesgo la salud humana. No hay vertederos de cenizas en las plantas de ZETES, aunque fue una condición previa de las EIA para otorgar las licencias eléctricas. Una visita de Bankwatch al estanque que contiene las cenizas y el lodo antes del vertido reveló que estas sustancias no están siendo recogidas, lo que aumenta las preocupaciones sobre la contaminación del aire en la zona. Rebaños de ovejas y de cabras pastan en los bordes de la laguna, lo que plantea interrogantes sobre la gestión de la zona y las medidas para limitar la contaminación.

Un estudio realizado por Hakan Kutoglu, de la Universidad Bülent Ecevit de Zonguldak indica un aumento de 4° en la temperatura del suelo en Çatalagzı. Esto ha producido un alerta sobre las potenciales consecuencias del aumento de la temperatura para la salud humana. La planta se comprometió además a proporcionar calefacción a los hogares de Çatalagzı utilizando el agua de refrigeración de las plantas eléctricas. Un informe del Consejo de Investigación Científica y Tecnológica de Turquía demostró que es posible

"se ha identificado una cantidad de efectos graves sobre la salud humana y el medioambiente como resultado de la contaminación"

calentar 1,5 millones de hogares utilizando el agua de refrigeración de los complejos eléctricos ÇATES y EREN, evitando así la emisión de 5 millones de toneladas de dióxido de carbono y 100 mil toneladas de dióxido de sulfuro.

A través de los años se ha identificado una cantidad de efectos graves sobre la salud humana y el medioambiente como resultado de la contaminación. Alrededor de 20% de las personas en el área nacen con problemas de pulmones poco desarrollados; el asma y las afecciones de obstrucción pulmonar crónicas se han extendido y las tasas de cáncer crecen continuamente[22]. Los incidentes de cáncer fueron materia de un estudio estatal en las EIA de la ZETES-3, que concluyó que fueron causados por el consumo frecuente de tabaco y no por la contaminación industrial de la región. Durante las consultas públicas sobre las EIA para las plantas ZETES-3 los residentes de Çatalagzı exigieron análisis clínicos y supervisiones regulares de las emisiones. Entretanto, EREN no ha cumplido el compromiso de lanzar un sistema a través del cual los gases que emite la planta puedan ser supervisados por las autoridades vía Internet. Por último, pero no menos importante, las minas de carbón han generado preocupación acerca de las normas de salud y seguridad en las minas y las injustas condiciones de trabajo, tal como han mostrado las recientes protestas de los mineros[23]. Por ejemplo, la empresa minera china Datong, a cargo de la explotación, ha contratado obreros por un salario de USD 100 al mes, muy por debajo del salario mínimo nacional, que ronda los USD 400. Además, debido a las precarias medidas de seguridad, son frecuentes los accidentes durante la construcción de los pozos, el último de los cuales, en junio de 2013, culminó con un obrero chino muerto y otros dos heridos[24].

Las pobres condiciones laborales han sido investigadas por los periodistas[25] y, como resultado, aun los antiguos mineros de las comunidades locales están desilusionados acerca de las posibilidades de trabajo en las minas o en la planta eléctrica. La mina de carbón de Hema debió haber comenzado la extracción en 2010, pero hasta ahora no se ha producido carbón local y solo 40 personas del pueblo de Tarlaagzı, a tres kilómetros de Amasra, trabajan actualmente para Hema.

Un parlamentario de Zonguldak, Harun Akin, ha advertido sobre el uso de obreros chinos: "Es cuestionable que se importe mano de obra china mientras hay una gran cantidad de desempleados en Catalagzi. Una cosa es traer personal técnico de China y otra es importar mano de obra para sacar ventaja de la mano de obra barata".

22. *Today's Zaman*, "Se culpa a las plantas térmicas de Zonguldak por el aumento de los casos de cáncer", 13 de enero de 2013. Disponible en: <www.todayszaman.com/news-303858-zonguldaks-thermal-plants-blamed-for-rise-in-cancer-cases.html>.

23. *Libcom.org*, "300 mineros turcos protestan bajo tierra", 26 de noviembre de 2013. Disponible en: <libcom.org/blog/300-turkish-miners-barricade-themselves-underground-26112013>.

24. News on Bartin.info (en turco), "Colapso en Amasra, 1 muerto y 2 heridos". Disponible en: <www.bartin.info/guncel/page/guncel/amasrada-gocuk-1-olu-2-yarali-h8904.html>.

25. Noticias (en turco) sobre Enerjitr.com, 26 de noviembre de 2013. Disponible en: <enerjitr.com/cinin-tek-cocuk-magdurlari-zonguldakta-300-liraya-mahkumhttp://enerjitr.com/turk-bulamiyoruz-cinli-isciler-calissin>.

Estudio de caso 3 – Proyecto de refinería SOCAR en Aegean, Turquía

La Empresa Petrolera Estatal de la República de Azerbaiyán (SOCAR, por su sigla en inglés) compró la planta petroquímica Petkim al gobierno de Turquía en 2007. La planta está ubicada en la Península de Aliaga en la región de Izmir. En esta península hay muchas instalaciones altamente contaminantes, incluyendo la mayor refinería de petróleo del país, Tupras del Grupo Koc. Antes de que Tupras y Petkim fueran vendidas por los programas de privatización, había una sola instalación. SOCAR, junto a asesores de las instalaciones Jurong Petroleum en Singapur, ideó un plan para convertir la península en complejo de instalaciones de combustibles fósiles.

De acuerdo con la información oficial del proyecto de BERD, el responsable, dueño y operador de la Refinería Aegean es STAR Refineri A.S., una empresa de responsabilidad limitada creada en virtud de la ley turca. Un 81,5% de esta empresa conjunta es hoy propiedad de SOCAR TURKEY Enerji A.S. (100% subsidiaria de SOCAR) y 18,5% es propiedad de TURCAS Rafineri Yatirimlari A.S. (99,6% subsidiaria de Turcas Petrol A.S.). Se espera que SOCAR transfiera 40% de su participación en STAR al Fondo Petrolero Estatal de la República de Azerbaiyán, el que proveerá financiamiento de capital a través del Ministerio de Desarrollo Económico de Azerbaiyán. De esta forma el Ministerio de Desarrollo Económico tendrá acciones en el proyecto a nombre del Fondo.

El proyecto implica la construcción de una nueva refinería en Aliaga, así como una planta a carbón "secreta" de 675 MW, asociada a la refinería, pero que no está incluida en la evaluación de impacto medioambiental y social del proyecto. Además, el proyecto bloqueará el acceso y posiblemente destruirá una fuente geotérmica, para la que se otorgó una licencia a la empresa turca de energía renovable Buhar Enerji en 2009.

En junio de 2010 se otorgó la licencia SOCAR para el mismo lugar y, desde agosto de 2011, ha estado realizando trabajos de excavación. Las excavaciones están siendo realizadas por una empresa de construcción que es propiedad del hijo del alcalde de Aliaga. Con los líderes del gobierno local en un conflicto de intereses en relación con el proyecto, los activistas locales enfrentan duras presiones. A pesar de ello, la población desaprueba el proyecto y se canceló una reunión inicial de EIA de la planta a carbón debido a las protestas[26] y luego se la reagendó sin informar a la comunidad local.

En 2013 el BERD anunció su intención de invertir USD 150 millones y se espera una decisión del Consejo a inicios de 2014. Con este proyecto el BERD está sentando un precedente en Turquía de cómo los bancos turcos pueden prestar sin ninguna condición siempre que el BERD ponga su nombre en el préstamo. Es de dominio público que el banco Unicredit (signatario de los Principios de Ecuador) es el agente de financiamiento líder; como tal, a distribuido los informes a otros bancos comerciales y estos informes no incluyen ninguna mención a la planta de carbón ni a la reserva geotérmica.

Actualmente una ONG y Buhar Enerji, la empresa de energía renovable que tiene la licencia para la fuente geotérmica, han presentado reclamos al Mecanismo de Reclamos del Proyecto del BERD. Los casos no están registrados aún, porque el proyecto no ha pasado aún la revisión final.

Los riesgos de los modelos de infraestructura propuestos

El objetivo principal de la estratégica energética de Turquía es disminuir la dependencia de las importaciones de energía, principalmente de petróleo y gas de Rusia, y concentrarse en el desarrollo de sus propias fuentes de energía[27]. Los planes para aumentar las capacidades de carbón y de energías renovables no llevan necesariamente a frenar el desarrollo de la infraestructura del gas – tanto de gaseoductos como de plantas eléctricas. Con el auge de la electricidad a carbón, Turquía está planificando, simultáneamente, convertirse en el principal país de tránsito de gas natural y se han otorgado licencia para 14.000 MW de

26. Noticias en turco, incluyendo un video. Disponibles en: <www.haber-ler.com/aliaga-termik-santrala-hayir-dedi-ced-toplantisi-5204355-haberi/>.

27. Pamir, N., "Una visión de la seguridad energética en Turquía y en la UE desde la perspectiva turca", en *Turquía en Europa. Seguridad energética en Turquía y en la unión Europea. Energía Nuclear – una opción para Turquía*, 2010, Heinrich Boll Stiftung. Vésae también: Kadras, S. "Turkey unleashes new energy strategy plan", 19 de mayo de 2010. Disponible en: <www.euro dialogue.org/Turkey-Unleashes-New-Energy-Strategy-Plan>.

nuevas plantas a gas y otros 15.000 MW están en proceso de obtener autorización. Si se construyen, la quema de lignito no será rentable.

Además, existe un peligro real de que el país mejore su actual sobredependencia de las importaciones de petróleo y gas y sume una dependencia de las importaciones de carbón, ya que la producción nacional de carbón es, por un lado, no suficiente para cubrir la demanda creciente y, por otro, no competitiva con la extracción más barata de carbón de mejor calidad de otros países. Por lo tanto, las declaraciones de que el carbón local aumentará la seguridad energética sirve, principalmente, para justificar el apoyo estatal (en forma de subsidios) y contrarrestar la oposición local.

Las reservas turcas de carbón no alcanzan para cubrir las nuevas capacidades de carbón planificadas; triplicar la generación eléctrica a carbón no triplicará la minería de carbón nacional sino que aumentará la dependencia de las importaciones de carbón. La región del Mar Negro Occidental que visitó Bankwatch tiene las reservas de antracita más grandes de Turquía y produjo alrededor de 2,8 millones de toneladas en 2010[28]. Al mismo tiempo, el aumento en la capacidad de producción es problemático debido a las estructuras geológicas (depósitos subterráneos muy profundos que exigen una extracción con uso intensivo de mano de obra); la producción de carbón, por lo tanto, disminuye en lugar de aumentar. Actualmente, Turquía importa 10 veces más antracita de la que produce. En 2010, por ejemplo, importó 26,9 millones de toneladas de antracita (38,3% de Rusia, 10,6% de Colombia, 9% de Estados Unidos y 7,6% de Sudáfrica)[29] para las plantas eléctricas térmicas, la producción de acero, la industria y la calefacción doméstica.

De hecho, se espera que las futuras megaplantas eléctricas del Mar Negro Occidental usen carbón importado. En Çatalagzı – en el corazón de la región productora de carbón – solo las plantas eléctricas antiguas usan carbón local. Las plantas recién construidas dependen del carbón importado; lo mismo se espera de las nuevas instalaciones planeadas. Los promotores del proyecto de Amasra declaran que su planta utilizará carbón local pero, al mismo tiempo, el proyecto incluye un megapuerto. Se han llevado adelante nuevas exploraciones mineras durante siete años, pero no ha habido producción de antracita, ni siquiera cuando los contratos estipulaban que comenzarían en 2010, lo que genera dudas acerca de la viabilidad técnica de alcanzar esos depósitos.

Hasta ahora, uno de los argumentos más fuertes del gobierno para apoyar este nuevo desarrollo ha sido el uso de las reservas locales. Sin embargo, las preocupaciones acerca de la viabilidad de las exploraciones de las reservas de carbón local y la habilidad de los inversores para aprovechar los incentivos reservados para la utilización de recursos nacionales para generar electricidad podrían generar grandes dudas sobre la sostenibilidad económica del proyecto.

Se estima que los costos de producción de la extracción local en la región del Mar Negro están entre USD 80 y USD 150 por tonelada, debido a que las reservas están muy por debajo del nivel del mar. Actualmente, el precio promedio mundial del carbón es de USD 60. Es evidente que, para la oferta de carbón, es esencial evaluar la viabilidad económica de cada proyecto por separado, pero no debe subestimarse el carácter imprevisible de los cambios en el precio del carbón. Esto pone en evidencia el riesgo que toma Turquía al jugarse al uso de una infraestructura de carbón que, al final, puede resultar muy costosa.

Las alternativas

Sería injusto sugerir que el gobierno no promueve las energías renovables. De acuerdo a su Estrategia Energética, Turquía se ha comprometido a lograr el objetivo de 30% de energía renovable para 2023 (el centenario de la República). Sin embargo, el potencial de las energías renovables del país son significativamente más altos y los incentivos no son suficientes. Por ejemplo, la primera ronda de licencias para el desarrollo de energía solar fotovoltaica (FV), en junio de 2013, se limitó a 600 MW pero atrajo a 500 aspirantes por un total de 8,9 GW (casi 15 veces más)[30]. Lo interesante es que

28. Eurocoal, Turquía. disponible en: <www.euracoal.be/pages/layout1sp.php?idpage=475>.
29. *Ibid.*

30. Neidlein, H. C. y Meza, E., "Casi 9 GW en proyectos que solicitan licencia en Turquía", *PV Magazine*, 17 de junio de 2013. Disponible en: <www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/almost-9-gw-of-projects-submitted-for-licensing-in-turkey_100011739/#axzz2my9qiM4W>.
31. *Ibid.* El interés de los inversores privados en esta ronda se estimó en menos de 5% del total de las solicitudes.

la mayoría de los inversores que presentó solicitudes eran empresas turcas que ya han logrado acuerdos de financiamiento con los inversores principales[31].

La decisión de limitar las inversiones en energía solar genera mucha controversia, debido a que Turquía tiene la segunda mayor capacidad termo-solar de Europa. En vista de este potencial, se consideran insuficientes los objetivos contenidos en los planes de energía turcos, de solo 3.000 MW de electricidad solar instalada en 2023 (10% de la capacidad instalada actual en Alemania).

Además, los productores de calderas térmicas solares están surgiendo y cubriendo el mercado interno[32]. Son empresas pequeñas que no se benefician del apoyo estatal, aunque la inversión en innovación y mejora de la eficiencia podrían hacerlas muy competitivas en los mercados locales e internacionales. También hay empresas chinas desarrollando la producción de FV en Turquía y tomando ventaja de la facilidad para obtener licencias de productos para exportar a Europa[33].

En cuanto a otras fuentes renovables de energía, Turquía se ubica en el primer lugar mundial en crecimiento de la energía eólica. Sin embargo, el país usa solo 5% del potencial total proyectado en esa área[34], lo que refleja el hecho de que los incentivos tarifarios están por debajo de los de países como Alemania y Grecia. La hidroelectricidad no es una novedad en Turquía y su desarrollo ha generado preocupación pública sobre el acceso a los recursos hídricos, el cerramiento de las fuentes comunes y los severos impactos medioambientales[35].

En conclusión, parece que el desarrollo de energías renovables por parte del gobierno de Turquía está limitado estratégicamente, a pesar de las promesas. Al no poder realizar una verdadera transformación del sistema energético nacional, la actual estrategia prioriza la electricidad convencional. Esto no es sorprendente, ya que las autoridades turcas son bien conscientes de la experiencia de la Unión Europea que demuestra la competencia entre la electricidad convencional y la que proviene de fuentes renovables. En Bulgaria, por ejemplo, el crecimiento explosivo de la electricidad renovable ha desafiado el papel del carbón y de la energía nuclear en la matriz energética[36]. Como resultado, Bulgaria volvió atrás en su progresiva política hacia las energías renovables y eliminó los incentivos tarifarios, ante el horror de los inversores del sector, incluyendo a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

"A la luz del devastador impacto del carbón en la salud humana y el medioambiente, es muy difícil justificar el tratamiento preferente que se le da"

Como se ha visto a partir de la experiencia en la Unión Europea, la transformación del sector energético con una mayor penetración de la electricidad renovable exige la eliminación gradual de los combustibles fósiles y/o la conversión de las plantas a carbón en plantas a gas o en plantas de ciclo combinado. Debido a que el encendido y apagado de las plantas a gas es mucho más flexible, dependiendo de la necesidad de equilibrar la provisión de renovables a la red, el carbón es de hecho el combustible fósil más vulnerable frente a la competencia de las renovables.

A la luz del devastador impacto del carbón en la salud humana y el medioambiente, es muy difícil justificar el tratamiento preferente que se le da. Un estudio reciente de la Alianza por la Salud y el Medioambiente (HEAL, por su sigla en inglés) estimó que el costo anual en salud asociado a la generación de electricidad a carbón en 2009 en Turquía

32. Ali-Oettinger, S., "Schmid tres líneas de módulos a Turquía", 26 de junio de 2013. Disponible en: <www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/schmid-sells-three-module-lines-to-turkey_100011843/#axzz2my9qiM4>.
33. X Hans-Christoph Neidlein, H.C., "China Sunergy abre un fábrica de FV en Turquía", *PV Magazine*, 23 de mayo de 2013. Disponible en: <www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/china-sunergy-opens-pv-module-factory-in-turkey_100011462/#axzz2my9qiM4W; Clover, I., 10 Oct 2013, "CSUN realizes first 'Made in Turkey' modules", <www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/csun-realizes-first-made-in-turkey-modules_100013053/#axzz2my9qiM4W>.
34. Banco Mundial, "Viento, agua y vapor – un triple acierto para el sector energético turco", 30 de mayo de 2013. Disponible en: <www.worldbank.org/en/news/feature/2013/05/30/wind-water-steam-a-triple-win-for-turkey-energy-sector>.
35. Gibbons, E.,"El gran Salto Adelante de Turquía amenaza con la bancarrota cultural y medioambiental", *The Guardian*, 29 de mayo de 2011. Disponible en: <www.theguardian.com/world/2011/may/29/turkey-nuclear-hydro-power-development>.
36. ICIS, "El operador búlgaro de sistemas de transmisión podría apagar la unidad nuclear para equilibrar el sistema", 7 de julio de 2013. Disponible en: <www.icis.com/heren/articles/2013/06/07/9676690/power/edem/bulgarian-tso-may-switch-off-nuclear-unit-to-balance-system.html>.

fue de EUR 6.689 millones (USD 9.167 millones). Más adelante, este documento discute los costos adicionales ocultos en diferentes tipos de subsidios estatales al carbón. Parece que Turquía protege los intereses del carbón y de otros fósiles intentando limitar el desarrollo de las renovables.

Finalmente, en el área de eficiencia energética, Turquía se está esforzando por reducir 20% sus niveles de intensidad energética entre 2011 y 2023. El país ha recibido miles de millones en inversiones de las IFI para lograr su objetivo, tanto en forma de préstamos directos a la industria como a través de préstamos de intermediarios financieros (IF) a pequeñas y medianas empresas. La logística de prestar directamente a la gran industria es más sencilla y sus efectos son más claros; es más difícil establecer los resultados de las líneas de crédito de los IF (véase más adelante).

El gobierno turco debe repensar su visión estratégica, ya que un apoyo más fuerte a las energías renovables y a la eficiencia energética, así como una decisión consciente de abandonar los combustibles fósiles, pueden mejorar las posibilidades de lograr el objetivo político estratégico de diversificar el sector energético y disminuir la dependencia del país de la energía importada. Además, las alternativas energéticas discutidas antes pueden cubrir mejor las necesidades locales, con impactos significativamente menores sobre el medioambiente y las formas de vida locales[37], así como ofrecer una energía asequible y crear empleo de forma más eficiente que a través de la generación de electricidad a carbón.

El financiamiento de la infraestructura energética

A inicios de 2013 Turquía aprobó una serie de reglamentaciones para incentivar la inversión en nuevas plantas de electricidad a carbón usando la cuestionable lógica de justificarlas "como parte de sus esfuerzos por diversificar la energía"[38]. El gobierno turco ha otorgado a los inversores una muy favorable forma de subsidio del impuesto a la renta de las empresas a través de tasas de participación de inversión, exenciones de derechos de aduana e IVA, y apoyo a las contribuciones de los empleadores a las primas de seguros. Los inversores que utilizan fuentes nacionales de carbón para generar electricidad tienen el derecho de beneficiarse con los instrumentos de apoyo a nivel de la Región 5, los segundos más beneficiosos del régimen[39], sin importar la ubicación real de la inversión[40]. Además, el gobierno los ayuda otorgándoles términos favorables para la asignación de tierras estatales cerca de los lugares de producción de lignito nacional.

El sector financiero turco está cada vez más detrás de los contradictorios objetivos del gobierno de disminuir significativamente la dependencia de las importaciones y aumentar la producción de energía, principalmente a través de plantas de electricidad a carbón. Los bancos turcos han invertido USD 25.000 millones en el sector de la energía en los últimos cinco años[41]. De acuerdo a las proyecciones del sector financiero, está agendada la instalación de 50.000 MW de capacidad para 2023 en Turquía. Mientras que ya se ha asegurado el financiamiento de 20.000 MW, el de los restantes 30.000 todavía no está confirmado. El sector bancario turco confía en que puede dar el financiamiento y ha identificado proyectos nacionales de carbón como parte de sus prioridades[42].

Las IFI, incluyendo al Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el BERD, han apoyado el desarrollo energético turco, en particular por los progresos del país en la liberalización del mercado de la energía. No obstante, las estrategias desarrolladas por las IFI en Turquía no logran solucionar la falta de competitividad de las energías renovables y de la eficiencia energética como resultado de los grandes subsidios a las plantas de electricidad a carbón.

37. La energía renovable puede tener efectos negativos si no se la implementa siguiendo estrictos criterios y estrictas normas de sostenibilidad. Se necesita una regulación adecuada para garantizar que los objetivos de protección del clima y la biodiversidad no colapsen y que el uso de la tierra y el acceso a los recursos de las comunidades locales no se vea comprometida.
38. Agencia de Apoyo y Promoción de la Inversión de Turquía, "Turquía amplía los incentivos para la producción de carbón", 31 de mayo de 2013. Disponible en: <www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/news/Pages/310513-turkey-coal-production-incentives-expanded.aspx>.
39. Las regiones 5 y 6 son las menos desarrolladas del país y, por ende, reciben los mayores incentivos para la inversión. Por más inversión, véase "Sistema de Incentivos a la Inversión de Turquía" en el sitio web de la Agencia de Apoyo y Promoción de la Inversión de Turquía: <www.invest.gov.tr/en-US/investmentguide/investorsguide/Pages/Incentives.aspx>.
40. IAgencia de Apoyo y Promoción de la Inversión de Turquía, "Reservas de carbón de Turquía para alimentar más plantas de electricidad", 9 de abril de 2013. Disponible en: <www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/news/Pages/090413-turkey-coal-reserves-used-for-power-generation.aspx>.
41. Erturk, E., "Los bancos esperan que las plantas a carbón desbanquen al gas natural en orden de méritos", *CEEN Enerji*, 2013. Disponible en: <www.ceenenerji.com/sayfa/complimentary-story-of-the-weekbanks-expect-coal-plants-to-cut-in-natural-gas-in-merit-orders-304/>.
42. *Ibid.*

Tanto el BEI como el BERD han apoyado la energía sostenible y han invertido para fortalecer la competitividad de la economía turca a través del apoyo a las instituciones financieras. Desde 2009 el BEI ha apoyado al sector financiero turco con más de EUR 4.000 millones (USD 5.482 millones) en líneas de crédito, es decir aproximadamente 44% del total de la cartera del banco en el país. Los socios turcos clave de ambos bancos han sido AkBank, DenizBank, finansBank, GarantiBank, IsBank, VakıfBank y YapıkrediBank. Los mismos bancos turcos son también los principales actores en el desarrollo de las futuras plantas eléctricas a carbón. Por ejemplo, IsBank y GarntiBank son los financiadores principales de las plantas de Eren para el desarrollo de la planta a carbón ZETES-3.

No es una tarea fácil identificar a los beneficiarios finales de las líneas de crédito de los IF del BEI y BERD en Turquía, ya que esa información no está disponible para el público. Tampoco está disponible la evaluación que hace el banco de sus principales bancos socios, en términos de sus estándares y capacidad de cumplir con los objetivos políticos. Tanto el BERD como el BEI deben ser transparentes acerca de si sus préstamos a esos IF están apoyando o no la construcción de nuevas plantas eléctricas a carbón en Turquía.

Infraestructura energética y sociedad civil organizada

El movimiento de la sociedad civil turca es relativamente activo, con una fuerte base a nivel de campo y grupos medioambientales muy sensibles a los temas de justicia social. Con respecto al sector de la energía, el movimiento de la sociedad civil de Turquía estuvo recientemente enfocado principalmente en la generación nuclear e hidroeléctrica.

Fuertes movimientos de oposición que reflejaban un discurso público más amplio se movilizaron en torno a los planes del gobierno de promover la Planta Eléctrica Nuclear Akkuyu, en Mersin[43], la tristemente célebre represa Ilisu,

"El movimiento de la sociedad civil turca es relativamente activo, con una fuerte base a nivel de campo y grupos medioambientales muy sensibles a los temas de justicia social"

docenas de otras grandes represas y cientos de pequeños proyectos hidroeléctricos[44].

Hasta ahora los problemas del carbón han sido abordados por una oposición descentralizada, aunque ahora se está centralizando y haciéndose más visible debido a la reciente presión del gobierno en favor de la electricidad a carbón. Dicho esto, cabe señalar que las cuestiones del carbón surgieron a la luz pública en un momento de intensificación de las presiones sobre el medioambiente procedentes de una variedad de sectores, como por ejemplo, por el auge en la construcción y la infraestructura de transporte, y la transición en el modelo de producción agroalimentaria. Parece, entonces, que la sociedad turca y los movimientos medioambientalistas y de justicia social están demasiado abrumados como para enfocarse en el carbón del mismo modo que lo hicieron en la energía nuclear.

Gracias a esta base a nivel de campo, los movimientos de la sociedad civil turca tienen una experiencia considerable a la hora de oponerse a proyectos que amenacen la salud humana, la forma de vida local y el medioambiente. Por ejemplo, cuando la región del Mar Negro estuvo amenazada por la ampliación de la minería de carbón y la producción de electricidad, la Plataforma Bartin se organizó para oponerse a las nuevas plantas de carbón, con la activa participación de los alcaldes de Amasra y de Bartin y de dos miembros regionales del parlamento.

A pesar de las fuertes alianzas locales en torno al controvertido proyecto, queda cada vez más claro que el movimiento debe lograr que se tomen decisiones a nivel nacional. Esto exige, desde luego, la comprensión de un conjunto más amplio de temas y diferentes tipos de colaboraciones para

43. Okur, M. y A. Eren, R., "En Truquía, una cadena humana de 100 millas contra la primera planta nuclear", 2011. Disponible en: <www.worldcrunch.com/world-affairs/in-turkey-a-100-mile-show-of-hands-against-first-nuclear-plant/c1s2960/#.UqXZmH2Q5to; Celikkan, E., 29 July 2013, "Building of Turkey's first nuke plant faces delay risk", Hurriyet, URL: http://www.hurriyetdailynews.com/building-of-turkeys-first-nuke-plant-faces-delay-risk.aspx?pageID=238&nID=51565&NewsCatID=348>.
44. Por más información véanse las noticias y resúmenes sobre Turquía de International Rivers. Disponible en: <www.internationalrivers.org/campaigns/turkey>.

abordar dilemas más complejos. Por ejemplo, las preguntas no son ya cuál es la alternativa a la energía nuclear o al carbón, o cómo puede ser sostenible la hidroelectricidad. La pregunta ahora es cómo llevar a cabo una transición a largo plazo del sector energético, para eliminar los subsidios estatales a los combustibles convencionales, internalizar los costos ocultos, descarbonizar y dar empleo.

Hay una creciente preocupación pública acerca de las limitaciones del modelo de desarrollo que sigue Turquía. Las crisis financiera y económica en el resto del mundo ha alimentado la percepción del movimiento social en cuanto a que el actual modelo de desarrollo no solo no toma en cuenta los muy altos costos externos (tanto medioambientales como sociales), sino que es además ineficiente e insensible cuando se trata del bienestar de la población turca.

En vista de lo anterior, no fue una sorpresa que, a mediados de 2013, la modesta protesta contra los planes de infraestructura del gobierno para el parque Gezi, en Estambul, se transformara en un movimiento nacional en favor de la democracia y contra el gobierno de Turquía. La Comisión Europea dijo en su Informe de Avances 2013 que "en Turquía hay una creciente y activa sociedad civil. La protesta del parque Gezi en Estambul y las otras protestas relacionadas a lo largo del país, en mayo y junio de 2013, reflejan el surgimiento de una vibrante ciudadanía activa"[45].

El movimiento de Gezi fue desafiado por el primer ministro con una invitación a presentarse a las elecciones en lugar de protestar en las calles y algunas fuerzas siguieron su consejo e intentaron obtener dividendos políticos[46]. Sin embargo, esta limitada interpretación de la democracia ya no es creíble en Turquía, ya que cada vez más se ve a la democracia como un conjunto de procesos de participación en la toma de decisión sobre aquellos aspectos que impactan sobre la vida diaria de la sociedad, y no solo de política electoral[47].

45. CE, Turquía. *Informe de Avances 2013.*
46. Kazim, H., "Descontento turco: las protestas en Gezi generan un nuevo partido", *Der Spiegel,* 15 de noviembre de 2013. Disponible en: <www.spiegel.de/international/europe/new-party-born-of-gezi-park-protest-faces-hurdles-to-power-in-turkey-a-933887.html>.
47. Yaninc, B., "Las protestas de Geza acercan a Truquía a la UE", *Hurriyet,* 15 de octubre de 2013. Disponible en: <www.hurriyetdailynews.com/gezi-protesters-brought-turkey-closer-to-the-eu.aspx?pageID=449&nID=56227&NewsCatID=412>.

Energía y democracia en Turquía

La mayor visibilidad e influencia de los movimientos de la sociedad civil como resultado de las protestas desatadas por las amenazas al parque Gezi, en 2013, prometen que el proceso de democratización en Turquía se intensificará y se

"Las luchas políticas que revindican los derechos de las comunidades pueden ser estrategias mucho más poderosas que las que revindican los derechos individuales"

fortalecerá la participación ciudadana en las discusiones estratégicas sobre energía.

En octubre de 2013 el gobierno del primer ministro Recep Tayyip Erdogan anunció un "paquete de democratización"[48] que estaba muy fuera de tiempo[49]. El paquete proponía reformas sobre temas clave, tales como la igualdad de derechos de las minorías étnicas y religiosas (kurdos, alevíes y cristianos), que tienen implicaciones para todo el país, por ejemplo mediante la reforma del sistema educativo[50]. Además, se levantó la prohibición del uso del velo a los funcionarios públicos y se propuso una revisión del sistema electoral[51]. Sin embargo, el paquete no cambió las varias restricciones legales sobre la libertad de expresión, ni puso fin a la violencia policial contra los manifestantes, ni brindó justicia a las víctimas de los abusos policiales[52].

Otro punto importante es que el paquete de democratización no incluye propuestas para la implementación de la Carta europea de autogobierno local[53]. La implementación de la Carta influiría positivamente en el desarrollo del

48. Nas, A., "La democratización en Turquía: ¿el fin de la Priemra República?", *Open Democracy,* 14 de octubre de 2014. Disponible en: <www.opendemocracy.net/alparslan-nas/democratization-in-turkey-end-of-first-republic>.
49. Shafak, E., "Ankara no ofrece democracia", *The Guardian,* 4 de cotubre de 2013. Dsiponible en: <www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/04/ankara-fails-deliver-democracy>.
50. Hayatsever, H., "El gobierno toma medidas sobre los pañuelos, los kurdos y el sistema electoral", 30 de septiembre de 2013. Disponible en: <www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-lift-ban-on-headscarf-introduce-kurdish-education-with-democracy-package-.aspx?pageID=238&nID=55393&NewsCatID=338>.
51. *Ibid.*
52. *Ibid.*
53. Albayrak. A., "El largamente esperado 'Paquete democrático': Resumen", *The Wall Street Journal.* Disponible en: <blogs.wsj.com/emergingeurope/2013/09/30/turkeys-long-awaited-democracy-package-the-run down/>.

sector energético al otorgar a las comunidades locales una mayor voz en las decisiones sobre infraestructura que las afectan directamente. Esto choca con las estrategias locales y regionales de desarrollo, por lo que no sorprende que el gobierno turco sea incapaz de dar a las comunidades y regiones la libertad de elegir sus vías de desarrollo (por ejemplo, el turismo) en formas que choquen con los objetivos nacionales de importancia estratégica.

Las luchas políticas que revindican los derechos de las comunidades pueden ser estrategias mucho más poderosas que las que revindican los derechos individuales, pero aun en las democracias más avanzadas el Estado se reserva el derecho de legislar sobre los temas de importancia nacional. Por ejemplo, la seguridad energética, que tiene mucho que ver con la seguridad nacional, permanece estrictamente en el dominio de la política estatal. Sin embargo, los intereses locales y nacionales deben equilibrarse mediante una mayor transparencia y participación pública y se espera que las autoridades amplíen en forma gradual la democratización de sus procesos de toma de decisión, en consonancia con las buenas prácticas utilizadas en la Unión Europea.

Además, Turquía puede aprender de sus pares en el G20, ya que tanto en países con democracias liberales avanzadas como en las potencias económicas emergentes, surgen importantes ideas y ejemplos en relación con modelos alternativos de apropiación de la energía y de respuesta progresivas a la crisis climática. Turquía podría aprender definitivamente de esos ejemplos y participar en este "foro principal" en maneras de promover soluciones de vanguardia para los dilemas de energía y cambio climático.

Turquía, el G20 y las acciones por el clima

Turquía no se ha involucrado activamente en las negociaciones sobre el clima que lidera Naciones Unidas ni ha asumido ningún compromiso de mitigación climática para el primer periodo en virtud del Protocolo de Kyoto (2008-2012). Por esa razón, sería importante que el G20 lanzara iniciativas climáticas de las que formara parte Turquía. Por ejemplo, Turquía firmó la última declaración del G20 en San Petersburgo comprometiéndose a:

- "racionalizar y eliminar paulatinamente los subsidios a los combustibles fósiles que alientan el consumo ineficiente;
- evaluar los obstáculos existentes e identificar oportunidades para facilitar la mayor inversión en una infraestructura más inteligente y baja en carbón, en particular en una infraestructura eléctrica limpia y sostenible donde sea viable;
- apoyar la implementación plena de los resultados acordados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC) y sus negociaciones en curso"[54].

En Turquía se ha perseguido por mucho tiempo una agenda de reforma de los subsidios a la energía, en el marco de la reforma del mercado energético, con el énfasis puesto en la eliminación de los subsidios al petróleo y la electricidad, tanto al consumo como a la producción[55]. El FMI menciona a Turquía como un caso exitoso de eliminación de subsidios ineficientes y de liberalización de los precios de la energía, lo que tuvo efectos positivos en la mejora de la posición fiscal del gobierno, la reducción de la ineficiencia en los sectores del petróleo y la electricidad y el cumplimiento de las precondiciones para la integración del país a la Unión Europea.

El tema que debe analizarse es si Turquía está ahora volviendo sobre sus pasos en la reforma de la agenda de subsidios, brindando nuevas formas de incentivos financieros a la minería y al uso del carbón. Un tema adicional, desde el punto de vista de la salud y el medioambiente, es cómo internalizar los costos ocultos que los turcos tendrán que pagar.

De manera similar, no debe sobrestimarse el papel del G20 como potencial foro para las negociaciones sobre el clima, ya que los informes críticos han señalado que los esfuerzos en el terreno de la reforma de los subsidios a los combustibles fósiles ha sido socavado durante mucho tiempo por la

54. G20, "Declaración de líderes del G20 de San Petersburgo", septiembre de 2013.
55. FMI, *Estudios de caso sobre la reforma de los subsidios a la energía. Leccio nes e implicaciones*, 28 de enero de 2013, FMI.

incapacidad para alcanzar un acuerdo sobre una terminología común y para elaborar un mecanismo de informes transparente y uniforme[56]. Es problemática la supervisión de los progresos; los países del G20 han informado sobre subsidios mucho más bajos que los informados por terceras partes, tales como la IEA, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI, Naciones Unidas y las ONG[57]. Como resultado, la IEA informó que algunos miembros del G20 mantienen subsidios "que parecen ser ineficientes, regresivos y alentar el consumo ineficiente, pero que no están destinados a ser eliminados de forma progresiva o a ser mejor orientados"[58].

Dicho esto, aún existe cierto optimismo en el sentido de que, pese al paso lento, veamos un impulso político creciente a la reforma de los subsidios[59], así como una mayor atención a varios actores, incluyendo a la sociedad civil y a figuras públicas de alto perfil, que están proponiendo acciones prácticas para mejorar los resultados de la iniciativa. Es evidente el apoyo a la iniciativa: 134 países han declarado su apoyo a la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles y un grupo de países no integrantes del G20 han formado el grupo de "Amigos de la reforma de los subsidios a los combustibles fósiles" siguiendo el ejemplo del G20[60].

Dentro del G20, Turquía puede aprender de la experiencia de sus pares. Por ejemplo, en el periodo 2008-2009 se anunciaron más de 100 nuevos proyectos de carbón en la Unión Europea, lo que hacía presagiar un "renacimiento del carbón". Ahora, muchos de ellos han sido cancelados, solo un puñado se ha concretado y doce más están estancados en los procedimientos de autorizaciones, debido a que las evaluaciones han revelado que esas propuestas de inversión son, a menudo, económica, medioambiental y socialmente inadecuadas para el fin propuesto.

De forma similar, en 2013, China comenzó a tomar medidas para la eliminación gradual del carbón[61], luego de que el humo de carbón sofocara a varias de las principales ciudades del país[62]. El alto nivel de contaminación confinó a millones de personas a sus hogares. Como resultado, el gobierno chino anunció un tope al consumo de carbón en tres provincias, mientras que Beijin y Shanghai están implementando planes para la eliminación paulatina del carbón.

El gobierno turco y la sociedad civil no deben ignorar la amenaza de la "fuga de carbón" que significa su eliminación paulatina para los países vecinos. Por ejemplo, las empresas de energía[63] que no pudieron implementar sus planes de construcción de plantas eléctricas a carbón en la Unión Europea[64] han anunciado su intención de alcanzar nuevos mercados, tales como Rusia, Turquía y Brasil[65]. De forma similar, debe cuestionarse el papel de China como promotor de la electricidad a carbón en Turquía al mismo tiempo que comienza el proceso de eliminación paulatina en su territorio. Por último, se espera que los productores de carbón, que están siendo sacados de sus mercados tradicionales, promuevan agresivamente los intereses de sus compañías en países como Turquía, donde el carbón está "en auge".

Conclusión

El gobierno de Turquía encabezado por el primer ministro Erdogan se ve presionado, por el lento crecimiento económico y el aumento de la demanda de energía, y debe tomar decisiones estratégicas sobre el camino de desarrollo en el sector más importante de la economía turca, el de la energía. En la actualidad, la estrategia energética turca prioriza

56. International Organizations Research Institute of the National Research University Higher School of Economics (IORI HSE), Mapeo de la implementación de las decisiones del G20. Cómo el G20 pone en práctica las decisiones que tomó. Informe preliminar, 2013, IORI HSE y el Grupo de Investigación del G20 de la Universidad de Toronto.
57. Koplow, D., *La eliminación paulatina de los subsidios a los combustibles fósiles en el G20*, junio de 2012, Oil Change & Earth Track.
58. IEA, *World Energy Outlook 2011*.
59. Bast, E. *et al*, *Fruta fácil: subsidios a los combustibles fósiles, financiamiento del clima y desarrollo sostenible*, junio de 2012, Oil Change International for the Heinrich Böll Stiftung North America.
60. *Ibid.* Los países son: Costa Rica, Dinamarca, Etiopía, Finlandia, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y Suiza.

61. Finamore, B., "Estrategia de cinco pasos para topear y cortar el consumo de carbón en China", 29 de mayo de 2013. Disponible en: <www.huffingtonpost.com/barbara-a-finamore/a-five-part-strategy-to-c_b_3353230.html>.62. Reuters, "China fija un topeen el uso de energía de 4.000 millones de toneladas (de equivalente en carbón) para 2015", 23 de enero de 2013. Disponible en: <www.reuters.com/article/2013/01/24/china-energy-cap-idUKL4N0AT0OS20130124>.
63. Kakaya, D., "E.On quiere contruir una nueva mina de lignito en Truquía", 3 de mayo de 2013, Greenpeace Turquía. Disponible en: <www.greenpeace.org.uk/newsdesk/energy/news/eon-moves-european-lignite>.
64. Sourcewatch, *Plantas de carbón propuestas en Europa*, 16 de octubre de 2013. Disponible en: <www.sourcewatch.org/index.php/Proposed_coal_plants_in_Europe>.
65. EON, *Crecimiento propuesto fuera de Europa*. Dsiponible en: <www.eon.com/en/about-us/strategy/strategic-priorities/outside-europe.html>.

claramente el carbón, a pesar del hecho de que el carbón nacional no tiene precios competitivos. El crecimiento esperado de las importaciones de carbón socavará los objetivos estratégicos de disminuir la dependencia de las importaciones de energía y aumentar la seguridad energética. Al mismo tiempo, las ambiciones relacionadas con la energía renovable se ven frenadas por los topes que desperdician el increíble potencial de energía renovable del país.

Tal como ha reconocido la Comisión Europea y otros asociados internacionales, el gobierno turco ha hecho progresos significativos en su agenda de democratización y modernización. Los tres estudios de caso presentados demuestran, sin embargo, que queda mucho por hacer en cuanto a participación pública en los proyectos de energía y que las experiencias con la minería de carbón y las plantas eléctricas son negativas. No se ve al carbón como una solución moderna sino como un obstáculo para las prioridades de desarrollo locales y regionales.

Las decisiones sobre infraestructura energética del gobierno turco y de los financiadores de proyectos estarán mejor informados si se consultan con la ciudadanía de forma transparente, en particular con las comunidades cuya salud y forma de vida están en juego. En ese sentido, el crecimiento del movimiento de la sociedad civil en Turquía prometen que el proceso de democratización se intensificará y se fortalecerá la participación ciudadana en las discusiones estratégicas sobre energía.

Es esencial que Turquía no pierda la oportunidad de tomar una camino más sostenible y brinde más beneficios a la sociedad a largo plazo. Responder a la creciente demanda nacional y cerrar la brecha de capacidad es un desafío pero, a la vez, una gran oportunidad para la transformación y la modernización del sistema energético turco, con la promoción del papel de la energía limpia y la mejora de los esfuerzos de ahorro de energía.

Infraestructura energética en Sudáfrica

Cuestionamientos y oposición al financiamiento de Eskom y Transnet

Patrick Bond

Resumen[1]

Sudáfrica enfrenta un amplio rango de problemas económicos, medioambientales y sociales asociados al financiamiento de dos gigantescos megaproyectos. Tanto la actual construcción de la planta eléctrica a carbón "Medupi" (de la empresa paraestatal Eskom) como la expansión de la red de minería, energía y transporte de Sudáfrica por parte de la paraestatal Transnet necesitan un financiamiento externo sustancial que aumentará el nivel de la ya peligrosamente alta deuda externa del país. A pesar de varias deficiencias, el gobierno ha obtenido financiamiento para Transnet del Banco de Desarrollo Chino y de la City of London y prevé una línea de crédito del Banco de Desarrollo del bloque Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (BRICS), al tiempo que Eskom no solo pide a los bancos internacionales sino que, en 2010, obtuvo el mayor préstamo de la historia del Banco Mundial, de USD 3.750 millones, principalmente para la construcción de Medupi.

Desde el punto de vista medioambiental, ambos proyectos no solo agravarán las dependencia del país de los combustibles fósiles y su tendencia contraria a las energías renovables, sino que también ocasionarán destrucción de la ecología en las zonas vecinas y contribuirán con el cambio climático a largo plazo. La planta eléctrica Medupi, plagada de escándalos, se ha demorado tres años debido a la inquietud laboral y comunitaria y a la corrupción de los contratistas. Cuando esté terminada será la tercera estación de producción eléctrica a carbón más grande del mundo; y Eskom anuncia que la seguirán dos más del mismo tamaño. La infraestructura ferroviaria de Transnet se internará más en los territorios carboníferos del norte y el este del país para aumentar las exportaciones de carbón, principalmente a India y China a través de la terminal de exportación de carbón más grande del mundo, en Richards Bay. Durban experimentará la expansión de su actual puerto (el más grande de África) más un puerto de salida de minería de USD 10.000 millones – pensado para llevar la capacidad de manejo anual de contenedores de 2,5 millones a 20 millones – junto a la ampliación del mayor complejo de refinado y prospección petrolera de alta mar de África. Con buques robotizados que hoy transportan 18.000 contenedores con una tripulación de menos de 20 personas, la promesa de más empleo es dudosa. La autodestructiva dependencia de Sudáfrica del crecimiento basado en la exportación de minerales conlleva una inmensa degradación socio-ecológica.

Este financiamiento de megaproyectos debe analizarse en el marco del histórico surgimiento del complejo minero-energético de Sudáfrica, también generosamente financiado por el Banco Mundial entre 1951 y 1967, durante la primera etapa del apartheid. El desarrollo de la energía y la infraestructura del país fue diseñado para garantizar a la industria minera el acceso a la energía barata, lo que se ajustaba perfectamente al sistema laboral migratorio del apartheid. Tal como sucedía durante la era del apartheid,

1. Esta investigación fue solo posible mediante el conocimiento activista logrado en los repetidos cuestionamientos, tanto a Eskom como a Transnet, llevados adelante por los incansables compañeros de la Alianza Medioambiental Comunitaria de Durban del Sur, el trabajo de campo y el Centro para la Sociedad Civil.

todavía hoy este degradante sistema obliga a los hombres a vivir cerca de las minas y lejos de sus hogares y familias durante 11 meses al año. Entretanto, hay una contradicción evidente entre la anunciada meta del Banco Mundial de reducir la pobreza y este masivo préstamo para Medupi. Es decir, la mayor minera del mundo, BHP Billiton, utiliza 9% de la electricidad del país a USD 0,01 – una décima parte de lo que pagan las personas pobres gracias a un acuerdo de la era del apartheid pro-capitalista. Acá se toma en cuenta el aumento de 160% del precio que las personas pobres han pagado desde 2008, cuando se financió la planta Medupi. Las protestas en curso no solo abordan los dañinos efectos medioambientales de los proyectos, tanto a escala local como mundial, sino que también denuncian las relaciones desiguales de poder entre el Estado, los complejos minero-energéticos y los trabajadores y personas pobres largamente castigadas de África del Sur.

Introducción

En este capítulo se analiza el controvertido financiamiento de dos mega proyectos en Sudáfrica, que profundizarán la dependencia de los combustibles fósiles, la degradación ecológica y "la vía de los recursos" del país. Estos son: en primer lugar, una planta a carbón conocida como Medupi, construida para abastecer de electricidad a la red de la empresa de electricidad paraestatal Eskom y, en segundo, la ampliación del complejo nacional de minería, energía, petróleo, ferrocarriles, oleoductos y puertos, con el foco puesto en el sitio individual más grande, Durban, por parte de la empresa paraestatal Transnet. Este último proyecto está aún en sus etapas iniciales (2005-2040), mientras que el primer generador de Medupi debe completarse en 2015, debido a problemas que lo han retrasado por más de tres años.

Ambos casos están íntimamente relacionados en términos funcionales porque van a exacerbar la autodestructiva dependencia de Sudáfrica del crecimiento impulsado por las exportaciones de minerales y la importación de bienes manufacturados. Aunque las estimaciones precisas de costo son imposibles a esta altura, cada uno implica grandes inyecciones de financiamiento local y extranjero (Medupi en el entrono de los USD 10.000 millones y la ampliación de Transnet en Durban del Sur algo así como USD 25.000 millones). De hecho, en ambos casos, pese a un agudo y potencialmente peligroso aumento de la deuda soberana de Sudáfrica – de USD 25.000 millones en 1994 a USD 135.000 millones en 2013 –, tanto los gerentes de las dos principales empresas para-estatales como el Tesoro consideraron apropiado el recurso del sustancial financiamiento externo. Por el contrario, el Rand Merchand Bank[2] predijo que Sudáfrica se vería pronto en aprietos para repagar[3]. El valor absoluto de la deuda soberana casi seguramente sobrepasará los USD 140.000 millones al momento de celebrar el vigésimo aniversario de la libertad, en 2014.

Ambos proyectos han solidificado relaciones de prestatarios con el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Chino, respectivamente. Se anticipa un mayor financiamiento para infraestructura a través del BRICS cuando el nuevo Banco de Desarrollo BRICS (con un mandato de infraestructura) esté operativo. Actualmente se negocia el diseño del Banco en los avances hacia la cumbre del BRICS en Fortaleza, Brasil, a mediados de 2014. En ambos casos, los acuerdos de financiamiento han probado ser muy problemáticos. Con Eskom porque obtuvo el mayor préstamo jamás otorgado por el Banco Mundial pese a las varias deficiencias eco-sociales, económicas y de gobernanza, que provocaron diversas protestas y una investigación del Panel de Inspección del Banco. Con Transnet porque sus ampliaciones en el puerto actual de Durban del Sur, así como la construcción de un nuevo puerto, ha sido fuertemente rechazada por la sociedad civil local. En ambos casos, la contradicción más importante es a más largo plazo y de carácter global, a saber, el efecto sobre el cambio climático. Solo en el segundo de los proyectos el gobierno está comenzando a reconocer la amenaza, aunque no en términos de emisiones

"hay una contradicción evidente entre la anunciada meta del Banco Mundial de reducir la pobreza y este masivo préstamo para Medupi"

2. Rand Merchant Bank Financial Markets Research, "'Monthly ZAR outlook",' Johanesburgo, 5 de marzo de 2009, p.2. Lo peor de esta deuda es la tasa de interés; según el Departamento de Comercio e Industria, entre los mayores socios comerciales de Sudáfrica solo la de Grecia ha sido más alta. Una de las razones de que las tasas de interés hayan sido tan altas es la protección contra la fuga de capitales que periódicamente bloquea la moneda.
3. Patrick Bond, Elite Transition, Londres, Pluto Press, 2000; Connie Fields, The Bottom Line: Have You Heard from Johannesburg, Berkeley, Clarity Films, 2010. Disponible en: <www.clarityfilms.org/joburg/>.

relacionadas con el transporte marítimo sino como una reflexión sobre la vulnerabilidad del puerto a las tormentas más grandes y al aumento del nivel del mar. Dentro de Sudáfrica, de los BRICS, del G20 y de las instituciones multilaterales, hay continuas controversias sobre las estructuras, los procesos y las protecciones asociadas al financiamiento del desarrollo. Para Sudáfrica es una buena oportunidad para evaluar las prioridades del país, exactamente veinte años después de la primera elección democrática del país. Es posible aprender mucho de ambos proyectos:

- **Planta eléctrica Medupi.** En abril de 2010 el Banco Mundial ofreció al gobierno de Sudáfrica un crédito de múltiples tramos por USD 3.750 millones para su empresa paraestatal Eskom. El propósito principal era la construcción de la planta eléctrica Medupi, pero una de las condiciones del préstamo exigía que el gobierno aumentara las Asociaciones Público Privadas en actividades asociadas, incluyendo la generación de electricidad solar. El proyecto incluye también un proyecto "pantalla" de energía renovable (de acuerdo a una de las revisiones externas del Banco en 2010)[4] e incluye una absurda declaración realizada en 2012 por el presidente del Banco, Jim Kim, de que Medupi es un generador "a carbón, limpio"[5]. El impacto sobre el cambio climático es inmenso; Medupi es una estación generadora de electricidad de 4.764 MW (la tercera mayor del mundo cuando esté terminada) y la seguirán dos del mismo tamaño. La próxima planta, Kusile, de 4.800 MW, ya se está construyendo. Las comunidades locales, los ambientalistas (locales y del mundo) y los trabajadores han protestado en forma regular contra Medupi. El Panel de Inspección del Banco encontró seis deficiencias principales en un informe de 2012 e investigaciones posteriores del Banco en Eskom, en diciembre de 2013, arrojaron serias dudas sobre la continuidad de los tramos futuros.
- **Ampliación de Transnet.** En marzo de 2013 el gobierno chino prestó USD 5.000 millones a Transnet, principalmente con el propósito de ampliar la infraestructura ferroviaria a los yacimientos de carbón del norte y el este para la exportación posterior de carbón (sobre todo a India y China), así como con el propósito de dar apoyo presupuestario general que incluirá la ampliación del puerto de Durban, ya que este financiamiento es esencialmente canjeable. Además de aumentar la velocidad y el tamaño del transporte de carbón a la terminal de exportación de carbón más grande del mundo – Richards Bay –, Transnet ha estado también recabando fondos para el anticipo de USD 25.000 millones en inversiones en un nuevo puerto y una petroquímica en Durban, incluyendo un flamante puerto de salida de extracciones de USD 10.000 millones. Durban también es ahora un nuevo lugar de prospección petrolera en alta mar, no lejos del punto donde se ubica el complejo de refinerías más grande de África, en el altamente tóxico Durban del Sur. Allí ha surgido una casi universal oposición a los planes de Transnet, incluso en el terreno del cambio climático. Los consultores de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) de Transnet hicieron una declaración polémica en 2013 en cuanto a que los buques más grandes ocasionarían menos contaminación por contenedor transportado, sin considerar la alternativa de ¡no aumentar ocho veces el transporte marítimo!

En ambos casos, los activistas locales y unos pocos periodistas y académicos aliados han discutido la ficción "limpia", sin embargo, resta saber si los financiadores toman estos problemas más amplios en consideración. En lo que fue una señal alentadora, el Departamento de Asuntos Medioambientales del gobierno de Sudáfrica decidió, en octubre de 2013, que las EIA de Transnet para la ampliación del atracadero del viejo puerto eran inconvenientes (los buques de Post-Panamax cargan más de 5.000 contenedores y son demasiado grandes para el Canal de Panamá antes de la expansión). Las EIA fueron temporalmente rechazadas, en

4. Confesado por William Moomaw, de la Tufts University, un evaluador externo del préstamo a Medupi. Disponible en: <ia600307.us.archive.org/7/items/PatrickBondWilliamMoomawDiscussClimateJusticeSouthAfricaAndThe/PatrickBond.wmv>.
5. Jim Yong Kim, "'Conferencia de prensa con el presidente del Grupo Banco Mundial Jim Yong Kim, el ministro de economía de Sudáfrica Pravin Gordhan y el vicepresidente del Banco Mundial para África Makhtar Diop'", 6 de septiembre de 2013, Pretoria, Banco Mundial. Disponible en: <www.worldbank.org/en/news/speech/2012/09/06/press-conference-wbg-president-jim-yong-kim-safrican-finance-minister-pravin-gordhan-wb-vp-africa-makhtar-diop>.

gran parte por el negacionismo climático de Transnet, así como por el impacto de la ampliación del puerto sobre la vida de aves y peces.

Los proyectos confirman la necesidad de divulgación, transparencia y participación ya que, en ambos casos, hay problemas sustanciales con la buena fe de las empresas, incluyendo el uso de una empresa privada de inteligencia por parte de Eskom contra los detractores y la negativa de Transnet – y de la municipalidad de Durban – tanto de brindar la información necesaria acerca de la expansión del puerto (tal como la notificación a los interesados sobre sus problemas de EIA) como de promover una participación significativa.

Las dos secciones siguientes describen los temas relacionados con el financiamiento de los proyectos de combustibles fósiles y transporte de Eskom-Medupi y Transnet-Durban. La sección siguiente pone estos megaproyectos en el contexto del complejo de energías minerales. La sección de conclusiones menciona las limitaciones del cabildeo debido al adverso relacionamiento de poder que vincula a Sudáfrica con el capital. Sin embargo, como sucedió con la lucha contra el apartheid de la década de 1980, el débil vínculo en esta relación entre el Estado y el capital podría ser la vulnerabilidad de las dos empresas, Eskom y Transnet, a las sanciones financieras internacionales.

La megaplanta eléctrica de Eskom en Medupi

El desafío más significativo para el financiamiento al desarrollo de megaproyectos en Sudáfrica comenzó en febrero de 2010, cuando la Alianza Medioambiental Comunitaria de Durban del Sur (SDCEA, por su sigla en inglés) y las ONG groundWork y Earthlife Africa lanzaron una campaña civil multifacética – no exitosa en el corto plazo – contra el préstamo más grande jamás otorgado por el Banco Mundial. El 8 de abril de 2010, a solo dos meses del comienzo de las presiones de los activistas contra los nuevos créditos a los combustibles fósiles, el directorio del Banco aprobó el préstamo de USD 3.750 millones a Eskom. Su propósito principal era las construcción de Medupi, una estación eléctrica que emitirá entre 25 y 30 megatoneladas anuales de CO2 a la atmósfera, más de la emisión conjunta de 115 países. Este préstamo fue una solicitud de último minuto. En el periodo 2005-2011 Eskom recibió préstamos por aproximadamente EUR 3.700 millones (casi USD 5.100 millones) de los 20 principales bancos[6], pero la falta de liquidez empujó a la empresa a pedir ayuda al Banco Mundial en 2009. Como resultado, no hubo mucho tiempo para que más de 200 organizaciones de todo el mundo criticaran el préstamo, en gran medida debido a la obvia amenaza al clima del mundo[7]. Amenazar un préstamo oscuro del Banco Mundial tan rápidamente, con el propósito de generar una crisis de confianza en el Banco y en Pretoria, exige un mensaje claro, una demanda concreta (frenar el financiamiento de Medupi) y una variedad de mensajes que vinculen a varias organizaciones en una coalición. Como siempre, la cuestión crítica es quién gana y quién pierde.

> ***"Como siempre, la cuestión crítica es quién gana y quién pierde"***

En primer lugar, las áreas de abastecimiento de carbón para Medupi están altamente contaminadas por mercurio y por el drenaje de ácido de las minas, lo que pone en gran riesgo el aire, la tierra y la vida vegetal, animal y humana. Se abrirán 40 nuevas minas de carbón en áreas empobrecidas para abastecer a Medupi y a su sucesora, Kusile, así como para la exportación. Esto creará un sector del carbón con algunos miles de empleos (con la consiguiente aprobación del Sindicato Nacional de Obreros de la Minería), sin embargo, seguramente desaparecerán muchos empleos en la agricultura y el turismo por la invasiva actividad minera y la degradación producida aguas abajo. Medupi se construirá en un área con escasez de agua en la que las comunidades ya enfrentan una contaminación minera extrema. Aun cuando se eligió un modelo indispensable de enfriamiento con aire (el primero de África), el enfriamiento adicional con agua sumó cientos de millones de dólares, debido a los altos costos de transporte y bombeo[8]. Los ambientalistas y

6. BankTrack, urgewald, groundWork y Earthlife Africa, *Bank Rolling Climate Change*, 2011, Londres. Disponible en: <www.banktrack.org/show/pages/bankrolling_climate_change_report_on_banks_and_coal>.
7. groundWork (2009), *El Banco Mundail y Eskom*, Pietermaritzburg, diciembre. Disponible en: <www.groundwork.org.za/Publications/Reports/SpecialReports/worldbankeskom09.pdf and http://www.earthlife.org.za/?p=858>.
8. Véase: <ia600307.us.archive.org/7/items/PatrickBondWilliamMoomawDiscussClimateJusticeSouthAfricaAndThe/PatrickBond.wmv>.

agricultores locales protestaron por la destrucción del río Mokolo, a pesar de las exigencias legales de que "la minería no impida o desvíe el flujo de agua, ni altere el lecho, la orilla, el curso o las características de ningún curso de agua"[9].

Cuando el carbón se quema y se genera la electricidad, los ganadores y perdedores se vuelven aun más diversos. Los principales beneficiarios de Medupi son las empresas mineras y de metal más grandes del mundo, en particular la australiana BHP Billiton y la londinense Anglo American, que ya reciben la electricidad más barata del mundo gracias a acuerdos de varias décadas. Durante los primeros años de la década de 1990 Eskom tenía un tercio de la capacidad ociosa debido a la gran caída de la economía de Sudáfrica. La solución fue atraer enormes fundiciones de aluminio para absorber la electricidad sobrante. El acuerdo finalmente se filtró gracias a un parlamentario en marzo de 2010. BHP Billiton y Anglo American estaban recibiendo electricidad a menos de USD 0,02 el KW/h, mientras que el precio general de la empresa era de alrededor de USD 0,5 el KW/h (aun el más barato disponible en cualquier lugar) y el precio al consumidor era de alrededor de USD 0,10 el KW/h.

"las áreas de abastecimiento de carbón para Medupi están altamente contaminadas por mercurio y por el drenaje de ácido de las minas, lo que pone en gran riesgo el aire, la tierra y la vida vegetal, animal y humana"

La asequibilidad, la comercialización y la amenaza de la privatización

¿Quién pierde en cuanto a hacerse cargo de los costos de Medupi? En términos de financiamiento, el repago del capital y los intereses exigió un aumento del precio real de 127%, entre 2008 y 2012, para el consumo domiciliario de electricidad (hasta cerca de USD 0,12 el KW/h)[10]. El aumento anticipado del precio anual para el periodo 2013-2018 bajó al rango de entre 10% y 15%, sin embargo siguió siendo alrededor del doble de la tasa de inflación anual anticipada de 6%. Lo que se desconoce es la elasticidad del precio de la electricidad y cuántos menos consumidores la utilizarán ahora – y, por ende, las implicaciones negativas para la salud humana, la equidad de género, los micro-emprendimientos, la educación y otros tantos aspectos vinculados al acceso a la electricidad[11].

Eskom mantiene su compromiso con el mandato de su Documento Blanco de 1998 de aplicar un precio "de acuerdo al costo", esto es, que conlleve los menores subsidios posibles a los consumidores por menor comunes. La justificación continua de Eskom para el acuerdo de precios especiales para BHP Billiton y Anglo American es que las dos empresas gigantes justifican descuentos acordes con las economías de escala. Por esta razón, la afirmación de que el aumento de la oferta de electricidad beneficiaría a los pobres es equivocada, ya que se garantiza la inmensa mayoría de la electricidad barata a las empresas multinacionales. Esto refleja la "comercialización" de Eskom – un paso hacia la completa privatización. De hecho, otro aspecto controvertido del préstamo fue la insistencia del banco en la privatización parcial: Eskom ofrecería capacidad de generación de energía renovable privada a los productores independientes de electricidad como condición para el préstamo. La privatización y otras formas de comercialización de los servicios públicos de Sudáfrica han sido un fracaso en todos los sentidos, sobre todo porque la adición de un incentivo de ganancias, de normalmente 30%, incrementa drásticamente los precios de las materias primas[12].

Corrupción

La corrupción fue otra de las características que generó críticas de la sociedad civil, los partidos políticos de la oposición e, incluso, el influyente periódico neoliberal *Business Day*[13] al Banco Mundial. Se oponen al préstamo porque, contrariamente a lo que pretenden las políticas anticorrupción, financia directamente al Congreso Nacional Africano (ANC, por su sigla en inglés) a través del órgano de inversiones del partido en el gobierno, la cancillería.

9. Sipho Kings, "Medupi acarrea grandes problemas al río", Mail & Guardian, 11 de enero de 2013. Disponible en: <mg.co.za/article/2013-01-11-mining-puts-river-in-deep-trouble>.
10. Barbara Hogan, minister of public enterprises , "Acuerdos favorables utilizan 5% de la electricidad de Eskom", 19 de abril de 2010.
11. La literatura sobre lo multiplicadores se analiza en Patrick Bond, *Unsustainable South Africa*, Londres, Merlin Press, 2002.
12. Patrick Bond, *Elite Transition*, Peitermaritzburg, Universidad de KwaZulu-Natal Press, 2005.
13. "El extremo grueso de la cuña". *Business Day*, 19 de abril de 2010.

Posibles sobornos y la participación directa de un miembro del comité de finanzas del ANC provocaron una investigación realizada por el Defensor del Pueblo sudafricano, quien en 2010 informó sobre conflictos de interés[14]. En 2013 las principales empresas de construcción del país confesaron un complot generalizado en varios proyectos financiados con fondos públicos. Varias de las empresas involucradas en la construcción de Medupi – incluyendo a la gigante Murray & Roberts – resultaron culpables y fueron multadas por USD 140 millones por parte de la Comisión de Competencias[15].

Inquietud laboral

Surgió así una amplia gama de problemas en la construcción de Medupi que continuaron hasta inicios de 2014. Estos inconvenientes incluyeron un descontento laboral generalizado que se manifestó en huelgas masivas y fuertes protestas. En septiembre de 2012 17.000 trabajadores se vieron afectados por huelgas espontáneas y sabotajes a los equipamientos en Medupi. En octubre de 2012 marcharon hacia la principal oficina de Eskom en Medupi.

Luego de una calma temporal, a inicios de 2013 las protestas se reanudaron y dejaron a 25 trabajadores heridos en un incidente y provocaron una huelga de 1.100 trabajadores. La construcción se detuvo durante diez semanas. En enero de 2014, mientras se entregaba este informe, la agitación volvió a encenderse cuando los obreros sufrieron otra clausura. Según Stephen Nhlapo, de Numsa, "los trabajadores están enojados y otros podrían sumarse. Podría haber una huelga generalizada. Por la manera en que las cosas están sucediendo, este año tendremos grandes disturbios"[16].

Construcción incompetente

La principal crisis interna surgió por la insatisfactoria calidad del trabajo de los contratistas. En diciembre de 2012, por ejemplo, se descubrieron 9.000 soldaduras hechas sin tratamiento térmico, lo que produjo una demora de 6 meses. El sistema informático de Medupi, el "cerebro" de la planta que garantiza la seguridad, falló varias veces en 2012. Aunque su aplicación estaba agendada para diciembre de 2012, en noviembre de 2013 el sistema todavía no funcionaba[17]. El ministro de empresas públicas, Malusi Gigaba, declaró que si Medupi se sigue atrasando "rodarán cabezas"[18].

"En 2013 las principales empresas de construcción del país confesaron un complot generalizado en varios proyectos financiados con fondos públicos"

Como resultado, en marzo de 2013 hubo amenazas de un retorno a las "caídas de carga" (bajas de tensión) que antes habían hecho de Eskom el hazmerreír nacional. En noviembre de 2013 se declaró una emergencia con el recorte de 10% de los consumidores más grandes, al tiempo que se reclamó al Departamento de Asuntos Medioambientales que los estándares de la calidad del aire en las inmediaciones de las plantas eléctricas de Eskom se habían rebajado.

Vigilancia de los críticos

La combinación de las presiones estructurales, la minería creciente y las demandas de la fundición, la incapacidad de las empresas principales de llevar adelante la construcción de Medupi, una sensación de urgencia que bordeaba el pánico, una clase emergente, la comunidad y los aprietos medioambientales en las minas, condujeron a Eskom a tomar medidas desesperadas. A inicios de 2013 un informante reveló que Eskom había contratado a una empresa privada para espiar a los trabajadores, a los activistas de la comunidad y a los medioambientalistas. El columnista de *Business Day*, Simon Reader, declaró: "parece que Swartberg no era tan bueno"[19].

14. Ernest Mabuza, "Valli Moosa-Eskom 'Conflict of Interest'", *Business Day*, 19 de febrero de 2010.
15. Irónicamente, en febrero de 2010, el Banco Mundial el Banco Mundial había emitido una declaración importante, junto con sus indicadores anuales de desarrollo de África, titulada "La corrupción silenciosa", en la que culpaba a los maestros y trabajadores de la salud africanos por el multiempleo (como resultado de las políticas de ajuste del Banco). *Banco Mundial, Silencioso y letal: cómo la corrupción silenciosa socava los esfuerzos de desarrollo de África*, Washington, DC: Banco Mundial, 2010.
16. Schalk Mouton y TJ Strydom, "La oscuridad se cierne a medida que Eskom tiene más tensión", *Times*, 9 de enero de 2014.
17. Carol Paton, "Medupi enfrenta nuevos problemas técnicos", *Business Day*, 15 de noviembre de 2013.
18. Londiwe Buthelezi, '"El departamento niega su participación en la decisión de Dames de dejar Eskom", *The Mercury*, 6 de diciembre de 2013.
19. Tracy Hancock, "Los hallazgos del Panel de Inspección sobr el impacto de Medupi", *Creamer's Engineering News*, 17 de mayo de 2013. Disponible en: <www.engineeringnews.co.za/article/inspection-panel-findings-on-community-impact-of-medupi-2013-05-17>.

Las críticas del Panel de Inspección del Banco Mundial

También hubo presión contra Eskom que surgió de una fuente inesperada: el mismo Banco Mundial. El panel de inspección del Banco evaluó 11 de 15 reclamos de los grupos comunitarios del área de Medupi. En mayo de 2012 se identificaron y presentaron al directorio del Banco siete deficiencias concretas:

- Las EIA no fueron "proporcionales a, entre otras cosas, los impactos acumulados" debido a los bajos estándares de Sudáfrica en relación con los efectos de la contaminación de Medupi durante muchas décadas.
- Hay una "evaluación inadecuada de la gestión de la capacidad a nivel de las autoridades provinciales y locales", lo que imposibilita la reglamentación municipal de la contaminación del aire y el agua en Medupi.
- Hay un conocimiento especializado insuficiente para la "preparación e implementación de proyectos de alto riesgo o que supongan preocupaciones medioambientales y/o sociales graves".
- La "operación de la planta eléctrica, incluyendo la tecnología para eliminar el dióxido de sulfuro de las emisiones, a saber, la desulfurización del gas de combustión, supondrá una presión adicional sobre los recursos hídricos en un área que ya experimenta escasez de agua" y Eskom "no considera en su totalidad los impactos y riesgos de las alternativas para el suministro de agua" a los usuarios locales.
- Existen "riesgos considerables" en relación con "los temas de calidad del aire y salud" porque el mismo Banco falla al "brindar la información adecuada sobre fuentes de agua alternativas para la planta".
- Las emisiones de la planta de Medupi ponen en riesgo a las comunidades locales, lo que se suma a los niveles de contaminantes ya existentes en el aire.
- No se tiene en cuenta la "presión adicional sobre los servicios públicos y la infraestructura de la municipalidad", la que "está poco equipada en términos de recursos financieros y humanos"[20].

20. *Ibid.*

Luego de considerar estas duras críticas, los directores del Banco dieron un simple tirón de orejas a sus propios funcionarios y a Eskom. Aparentemente, el préstamo más grande de la historia de la institución se había politizado tanto que, en lugar de presionar más, por ejemplo reteniendo los futuros envíos, decidió que "el resultado del proyecto dependía fuertemente de una buena relación de trabajo entre el Banco Mundial, Eskom y las autoridades nacionales y sub-nacionales"[21]. Como resultado, cuando Jim Yong Kim visitó Johannesburgo, en septiembre de 2012, ignoró las obvias visitas a los lugares de las dos inversiones más grandes de su institución. No hubiera sido demasiado un viaje de 20 minutos de helicóptero de Kim a Medupi, ese mismo día.

Como continuó el desastre en Medupi, la insistencia del panel de inspección en una mayor supervisión interna del proyecto obligó al equipo a elevar un informe al directorio en diciembre de 2013, que reconoció que "la fecha prevista se correrá otros 4 o 5 meses y se la llevará ahora a comienzos de 2015". Una línea ferroviaria de USD 500 millones para trasladar carbón a la planta eléctrica de Majuba también se retrasó, y se exigió al Estado que "racionalice el resto de los procesos de licitación", pese a los informes sobre una gran corrupción. Finalmente, el informe del Banco de diciembre de 2013 reveló aun mayores amenazas ecológicas, incluyendo nuevos requerimientos de agua del sumamente vulnerable río Crocodile que atraviesa la invaluable reserva de animales de Kruger Park, y retrasos en la desulfurización. Eskom presentó un "borrador de solicitud de excepción y postergación de las normas de emisión mínima para la planta eléctrica de Medupi", pidiendo cuatro años más para desulfurizar sus emisiones, algo que ni siquiera el equipo del Banco está dispuesto a consentir.

Conclusión

Hay problemas críticos para Medupi y sus financiadores. En un debate de 2010 el economista y por entonces jefe para África del Banco, Shanta Devarajan, ofreció estas réplicas:

"Los beneficios son el mayor acceso a la electricidad para muchas personas en la sub-región; el costo incluye algunos

21. Nelly Shamase y Matuma Letsoalo, "Salvar a Cyril: Molewa acusado de intromisión", *Mail & Guardian*, 9 de noviembre de 2012.

de los puntos que usted menciona, tales como las emisiones de carbón y los costos financieros. Nuestros análisis indican que los beneficios superan a los costos. Incluimos estimativos del precio virtual del carbón (en base a las estimaciones internacionales) y desde luego los costos financieros en el análisis. Si usted acepta el principio de que las decisiones como estas deben basarse en el análisis costo-beneficios, entonces lo animaría a que examine nuestro análisis y sus supuestos (todos ellos de dominio público), en lugar de, simplemente, plantear una serie de preocupaciones"[22].

El problema, desde luego, es que el "mayor acceso a la electricidad para muchas personas" no toma en cuenta el costo y la menor asequibilidad y, por ende, el menor acceso para las personas pobres. En este punto, sin electricidad nueva de Medupi y con costos mucho más altos trasladados a los consumidores y compradores regionales de electricidad de Eskom, aún no hay información que muestre por cuánto superan los costos para las personas vulnerables y el medioambiente a los beneficios. Pero hay pocas dudas de que lo hacen y lo harán para las generaciones futuras.

El puerto en Durban del Sur y la ampliación de la petroquímica

Para el año 2040 inversiones estimadas en USD 25.000 millones en un nuevo puerto y una petroquímica ampliarán lo que ya es el puerto más grande de África Subsahariana, en Durban del Sur, para manejar 20 millones de contenedores anuales. Esto representará multiplicar por 8 la capacidad de 2,5 millones de contenedores de 2012. Con este fin, el Plan de Desarrollo Nacional de Sudáfrica designó a Durban del Sur como su segundo mayor megaproyecto prioritario[23]. El elemento más crítico podría ser el financiamiento, debido a que la SDCEA ha anunciado que comenzará una campaña de "sanciones financieras" contra Transnet si continúa adelante.

Utilizando recursos internos, Transnet fue el principal inversor en el inicio del proyecto: un puente de USD 20 millones (2006-2010) y un oleoducto de USD 2.400 millones (2007-2014). El grueso de la inversión se llevará a cabo tanto en la ampliación de la petroquímica (para duplicar la capacidad de transporte del oleoducto) como en el nuevo puerto de salida de extracciones (cuyo costo se estima en USD 10.000 millones), obras que comenzarán en 2016. Es decir, que el periodo 2014-2016 es crucial para conseguir el financiamiento. Este financiamiento pagará también la ampliación drástica de la actual capacidad del puerto, para que puedan alojarse 5.000 contenedores más de los buques "post-Panamax" (etapas 1 a 3). En 2016 se excavará el puerto de salida de extracciones en el lugar del viejo aeropuerto, con un primer amarradero anticipado en 2020 (etapa 4). La ampliación final del puerto existente incluirá una excavación extensiva del área que actualmente ocupa una vía muerta que es propiedad de Transnet (etapas 5 y 6). Con la liberalización del transporte a comienzos de la década de 1990 y el cambio al transporte por carreteras, esta tierra está casi completamente sin uso.

El desafío principal de Transnet será conseguir los USD 30.000 millones que cuestan otros megaproyectos, en especial debido a la cantidad de aspectos del proyecto que se cuestionan. En marzo de 2013, en el momento de la cumbre de los BRICS en Durban, Transnet consiguió el primer tramo del financiamiento – un préstamo de USD 5.000 millones del Banco de Desarrollo Chino – que, aparentemente, llegó sin condiciones (los términos no fueron publicados). Posteriormente, hubo varias ofertas de bonos de varios cientos de millones de dólares, incluso en la bolsa de Londres en noviembre de 2013, donde Transnet pagó una enorme prima, de 9,5%, por sus bonos denominados en rands. Pero la amenaza a largo plazo es que el prometido Banco BRICS buscará proyectos como este, como ejemplo de infraestructura orientada a la exportación.

En julio de 2013 una reunión de alto perfil del Foro de Transporte de Durban escuchó al director de expansión del puerto de Transnet, Marc Descoins, actualizar su planificación de equipo diciendo que "el análisis de fallas fatales encontró muchos riesgos pero nada que obligue a parar todo"[24]. En ese momento Descoins no tomó en cuenta la

22. Shanta Davarajan y Patrick Bond. Véase: <blogs.worldbank.org/afri-cacan/patrick-v-shanta-round-2>.
23. Comisión Nacional de Planieamiento, *Plan Nacional de Desarrollo*, Pretoria, 2012. Disponible en: <www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=172296>.
24. *Creamer's Engineering News*, "Los trabajos de prefactibilidad comienzan enel puerto de Durban", 5 de julio de 2013. Disponible en: <www.engineeringnews.co.za/print-version/prefeasibility-work-starts-on-durban-dig-out-port-2013-07-05>.

oposición de los residentes y los sindicatos al megaproyecto, sus amplias implicaciones medioambientales o el creciente disgusto acerca de los "elefantes blancos" derivados de la construcción. El seguimiento de varios de los problemas con la expansión del puerto y la petroquímica de Durban del Sur arroja luz sobre las interconexiones entre las quejas sociales y ambientales y un debate económico cada vez mayor acerca de si la vulnerabilidad de Sudáfrica a la economía mundial podría empeorar en lugar de mitigarse.

La duplicación de la capacidad del oleoducto

La primera parte de la expansión del puerto, el puente Khangela, intentó abordar la creciente frustración por las demoras al transportar carga del puerto existente al sistema de autopistas. Anunciado originalmente como un gasto de USD 7 millones, el costo creció casi 8 veces al momento de terminar la construcción en 2010. Una de las razones fue la corrupción rampante que involucró a las tres empresas de construcción principales[25].

La segunda etapa fue el proyecto de construcción del oleoducto Durban-Johannesburgo de Transnet, entre 2007 y 2014. El megaproyecto, conocido como el "nuevo oleoducto multiproducto", costó USD 2.340 millones, lo que significó un aumento dramático del costo, en parte porque se desvió el trazado miles de kilómetros, alejándolo de los suburbios de mayoría blanca de Durban hacia las antiguas áreas KwaZulu Bantustan de mayoría negra. Hubo muchos otros aumentos en los costos, incluyendo un aparente complot en la licitación por parte de una de las principales empresas de construcción del oleoducto, Group Five Civil Engineering[26].

En su revisión de 2012 de los excesos en los costos, sin tener en cuenta el complot de la constructora, el ministro de obras públicas Malusi Gigaba descubrió "fallas sistémicas que comprometieron los resultados esperados". Admitió que sus gestores de proyectos "carecían de la capacidad y la experiencia suficientes para la supervisión del cliente de un megaproyecto de esta complejidad", especialmente en relación con el "análisis de riesgos". Tampoco las EIA ni los permisos de agua y humedales eran "analizados con la previsión y el rigor necesarios"[27].

SDCEA realizó varias críticas al oleoducto, incluyendo el trazado con tendencia racial, la inadecuada participación pública, los dudosos motivos para su construcción, los fracasos del gobierno en la prevención, detección y manejo de las filtraciones y el cambio climático[28]. Según la SDCEA, las tendencias raciales y de clase fueron cruciales para rechazar la estrategia de retrazado de Transnet porque "el oleoducto amenaza a personas con problemas de seguridad medioambiental y de salud potencialmente graves (bien conocidos por las víctimas de la refinería de Durban del Sur), de una forma discriminatoria desde el punto de vista clasista y racial". SDCEA denunció en 2008[29] que la misma ecología local se saturó con toxinas.

Muchos de los mismos reclamos surgieron cuatro años más tarde, a mediados de 2012, cuando la próxima etapa del complejo petroquímico y portuario derivó en la propuesta de un nuevo puerto de salida de extracciones y la ampliación del viejo puerto. Las críticas que más se escucharon

"las tendencias raciales y de clase fueron cruciales para rechazar la estrategia de retrazado de Transnet"

fueron contra los desplazamientos, ya que para muchos residentes indígenas y africanos, sus vecinos anteriores durante el apartheid fueron trasladados a Durban del Sur desde Cato Manor, un área residencial bien ubicada. Esto fue parte de la estrategia de desplazamientos raciales del

25. Colleen Dardagan, "'Durban a la pesca de armadores amables", *The Mercury*, 26 de junio de 2013. Disponible en: <www.iol.co.za/business/companies/durban-to-nail-tender-riggers-1.1538042>.
26. Irma Venter, "La industria de la construcción debe lidiar con el 'gran enojo' por el complot, dice Upton", *Engineering News*, 12 de agosto de 2013. Disponible en: <www.engineeringnews.co.za/article/construction-industry-must-deal-with-great-anger-over-collusion-says-upton-2013-08-12>.
27. Malusi Gigaba, "En qué estuvo mal el proyecto del oleoducto de Transnet", declaración del ministro de obras públicas Malusi Gigaba, Pretoria, 2 de diciembre de 2012.
28. SDCEA, "Comentarios sobre la propuesta del oleoducto multi-productos de Transnet", Durban, 7 de julio de 2008. SDCEA sugiere: "Renovar el oleo ducto existente de manera incremental (en lugar de duplicar su capacidad) cuando se necesite mantenimiento, reemplazar las secciones con un oleo ducto más grande, usando las ruta y servidumbre existentes, e instalar esta ciones de bombeo adicionales cuando sean necesarias. Acelerar la reparación de las vías y el transporte público en Gauteng, a los efectos de sa car a más personas y productos de las rutas para minimizar la congestión re lacionada con el transporte, la quema de combustible, las emisiones y los efectos sobre la salud asociados, estableciendo redes de transporte urbano que posibiliten un transporte ferroviario seguro y económico hacia parques y lugares de paseo con conexiones a las rutas de buses y taxímetros".
29. *Ibid.* Sobre el clima, de acuerdo a la SDCEA, "el aumento de las emisiones de CO2 que permitirá el oleoducto es inmenso y el Borrador del Informe de Alcance solo se refiere a el como un potencial problema legal, sin dar más detalles".

gobierno blanco. Ahora lo mismo parece estar a punto de ocurrir, esta vez por razones de clase.

Desplazamientos y ataques a la empresa de transporte

SDCEA, el Foro de Desarrollo de Wentworth, la Asociación de Residentes de Merembank y la Asociación de Residentes y Contribuyentes de Clairwood están convencidos con razón de que el proyecto petroquímico y portuario no solo ocasionará caos en el tráfico, sino también desplazamientos a escala muy grande. Desde el norte, la construcción del puerto de puertos desplazará a miles de residentes de la culturalmente rica y centenaria comunidad indígena de Clairwood. Los habitantes de chozas y residentes aborígenes africanos de esta área se ven amenazados también por las empresas camioneras irresponsables, beneficiarios de la rezonificación, o simplemente por las fallas en la regulación de las zonificaciones existentes que facilita el desplazamiento de la parte posterior del puerto. En el proceso de zonificación liberalizada y sin aplicación de una zonificación de áreas residenciales por parte de la municipalidad, muchos residentes de los suburbios de Clariwood y Bluff murieron en accidentes con camiones entre 2003 y 2013. Estos conductores, en la mayor parte de los casos transportando carga, mataron a 70 personas en 7.000 accidentes en Durban, solamente en 2012. El peor caso ocurrió en septiembre de 2013, cuando un camión de carga mató a 23 personas en la sección Field's hill de la autopista alternativa (sin peaje) de Johannesburgo. Este accidente se produjo cuando una de las tres mayores compañías de transporte del mundo, Evergreen, contrató a una empresa de camiones informal local, que presuntamente instruyó a sus conductores para que evitaran los peajes a los efectos de ahorrar USD 4. Luego del accidente la policía aplicó mano dura y descubrió que varios camiones de la compañía operaban en condiciones inseguras. Un camión que golpeó a dos taxis estaba conducido por un inmigrante no capacitado y mal pagado; el camión se quedó sin frenos en una de las autopistas más empinadas del país. Unas pocas semanas más tarde el gobierno decidió restringir la circulación en esa colina en particular a camiones de 5 toneladas, prohibiendo los de 16 toneladas. Pero el problema más amplio del aumento de los accidentes no fue abordado.

La degradación ecológica local

La oposición de las comunidades locales se volverá aun más intensa cuando comience la parte más grande del proyecto de expansión del puerto, en 2016. El puerto de salida de extracciones propuesto está en el lugar donde se encontraba el viejo aeropuerto, sobre el límite sur del vecindario de Merebank. Excavar hasta 20 metros de profundidad a lo largo de 1,5 kilómetros es peligroso, debido a la cantidad de químicos tóxicos que se han depositado allí durante años. Incluso Descoins reconoció que "tenemos que observar los problemas de la contaminación. Se han bombeado hidrocarbonos en el área durante décadas y sabemos que hay algunas filtraciones". Esa contaminación del suelo, el agua y el aire exacerbará el polvo con el que la construcción del puerto sofocará a Merebank y Wentworth, las principales y más coloridas comunidades indígenas de Durban del Sur. Esos vecindarios ya son regularmente cubiertos por sulfuro relacionado con el petróleo y bañados por el hollín del complejo de la refinería de petróleo, tal como demuestra su liderazgo mundial en las tasas de asma. Además de dañar la salud humana, BirdLife SA observó que, como Durban tiene una de las tres bahías estuario de Sudáfrica, su valor de bienes y servicios al ecosistema es vasto: como disipador térmico y sumidero de carbono, para la biodiversidad, como criadero de peces, para la eliminación de residuos y para la protección contra las tormentas. Además, las protecciones de la Convención de Bonn para la migración de aves debe proteger de más cemento a los estuarios y pantanos como los de Durban del Sur. En mayo de 2013 el ministro Gigaba desestimó las preocupaciones sobre "ranas y camaleones"[30]. En contraste, el daño ecológico involucrado en esta etapa de ampliación de Transnet era tan extremo que el Departamento de Asuntos Medioambientales rechazó la primera versión de la EIA en octubre de 2013, que describía los impactos de la construcción de dos amarraderos para atracar embarcaciones

"la construcción del puerto de puertos desplazará a miles de residentes de la culturalmente rica y centenaria comunidad indígena de Clairwood"

30. Lloyd Gedye, "La batalla real de Durban del Sur", *City Press*, 28 de abril de 2013. Disponible en: <www.citypress.co.za/news/south-durbans-battle-royal/>.

super-post-Panamax de 15.000 o más contenedores. Una de las dos razones fue el fracaso de Transnet para hacer más que solo "supervisar" el daño causado al principal banco de arena en medio de la bahía, donde se desarrollan tantos procesos reproductivos de peces y aves[31]. Transnet debió reenviar su EIA a comienzos de febrero de 2014.

Consecuencias ecológicas globales y adaptación local al cambio climático

La segunda razón por la que las EIA de Transnet fueron rechazadas tan temprano fue el problema medioambiental más importante: el cambio climático. Los consultores de la empresa no habían considerado el impacto del aumento del nivel del mar o de las tormentas extremas[32]. A medida que los océanos se calientan, también se intensifican los ciclones y huracanes y el efecto de sus impactos se exacerba con el aumento del nivel del mar. En 2012 el más importante científico del clima del mundo, James Hasnen, de la NASA, informó al Global Labor Institute de la Cornell University que "el volumen del hielo ártico se ha reducido 75% en los últimos 30 años. Existe el peligro de que las capas de hielo comiencen a colapsar y produzcan una subida del nivel del mar de varios metros en un año"[33]. Durban experimentó un primer aviso en marzo de 2007 cuando, de acuerdo al experto local y funcionario municipal Andrew Mather, "se midieron olas en 12 playas de la costa de Durban que alcanzaron los 10,57 metros sobre el nivel medio del mar", y que ocasionaron destrucción de infraestructura costera por cerca de USD 1.000 millones. En agosto de 2012 los mismos atracaderos del puerto de Durban, propuestos para la ampliación en 2014, fueron gravemente dañados por fuertes vientos que provocaron el choque de los barcos anclados contra las grúas, por lo que se debió cerrar el puerto durante dos semanas, menos de un año después de que Durban organizara la cumbre climática de Naciones Unidas.

> ***"A medida que los océanos se calientan, también se intensifican los ciclones y huracanes"***

En cuanto al desafío de la mitigación asociada al complejo portuario y petroquímico, de acuerdo con el informe 2011 de la Academia de Ciencias de Sudáfrica sobre Durban, *Hacia una ciudad baja en carbono,* "el sector del transporte es esencial para la transición hacia una ciudad baja en carbono... Se identificó la necesidad de reducir los kilómetros recorridos por el transporte carretero de carga como prioridad principal y como la mejor oportunidad para reducir las emisiones, por un lado de gases de efecto invernadero y, por otro, de contaminantes del aire tradicionales"[34]. El complejo portuario y petroquímico hará lo contrario, en parte porque durante décadas Transnet saboteó su propia capacidad de carga ferroviaria permitiendo el crecimiento del transporte en camiones, de 20% a 80% de transporte de contenedores. Sin embargo, para abordar las implicaciones obviamente adversas de su proyecto, Transnet contrató a Nemai Consulting quien, a su vez, contrató (como especialista en clima) al Consejo de Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica, cuyo informe 2011 *Modelo del potencial cambio medioambiental en el ambiente marino del puerto* ignoró completamente el clima. El seguimiento posterior con funcionarios de Nemai en 2012 generó esta respuesta: "El proyecto reducirá los tiempos de espera y maniobras, lo que producirá un impacto más bajo en carbono". Los consultores no consideraron los aspectos dinámicos del sistema de expedición, es decir que si hay una mejora de la eficiencia al reducir las esperas de los barcos se acelera el sistema en su conjunto, lo que aumenta el impacto del carbono.

Las irracionalidades económicas

Irónicamente, el financiamiento del proyecto portuario y petroquímico podría finalmente verse amenazado por la ineficiencia del proyecto y la inviabilidad económica. El argumento a favor del puerto es que creará empleo y que Sudáfrica contará con una infraestructura de clase mundial para un crecimiento basado en las exportaciones. Pero la intensificación de la inversión en Transnet, junto a la

31. Ishaam Abader, "Rechazo del Informe Final de Evaluación de Impacto Ambiental para la profundización, alargamiento y ensanche de los atracaderos 203 a 205 del muelle 2, terminal de contenedores, puerto de Durban, provincia de KwaZulu-Natal", Departamento de Asuntos Medioambientales, Pretoria, 2 de octubre de 2013.
32. *Ibid.*
33. Cornell University, "Tenemos una urgencia planetaria: el principal científico del clima de la NASA, Hansen, llama a la unión para actuar", Nueva York, 23 de octubre de 2012. Disponible en: <www.ilr.cornell.edu/news/GLIJamesHansen_102312.html>.
34. Academia de Ciencias de Sudáfrica, hacia una ciudad baja en carbono: el foco en Durban, Pretoria, 2011. Disponible en: <www.assaf.org.za/2011/08/durban-on-a-pathway-towards-a-low-carbon-city/>.

desindustrialización relacionada al comercio podría derivar en exportaciones con menor manufactura y una pérdida neta de empleo, lo que ha sido la norma desde 1994, cuando la democracia también se apoyó en la liberalización económica luego de que Sudáfrica ingresó a la Organización Mundial del Comercio. El proyecto solo tiene sentido si seguimos tomando en cuenta las fronteras nacionales establecidas durante el "reparto de África" colonial de 1885, en Berlín, cuando los blancos que representaban a los intereses imperialistas las establecieron.

Como la principal conexión portuaria y ferroviaria con el mayor mercado de Gauteng – y de ahí con el resto del subcontinente – Durban está enfrentando la dura competencia

> ***"el costo de procesamiento de carga de USD 1.080 por contenedor de Durban es el más alto del mundo"***

de Maputo, Mozambique, por el transporte hacia Johannesburgo, ya que es un viaje mucho menos montañoso. Además hay una competencia general por el manejo de contenedores de otros puertos costeros que intentan establecer centros regionales de transporte y zonas de procesamiento de exportaciones. Tal como están las cosas, el costo de procesamiento de carga de USD 1.080 por contenedor de Durban es el más alto del mundo. Lo que los defensores del puerto no pueden explicar es cómo una inversión adicional de USD 25.000 millones (y sin duda más, ya que las tendencias actuales triplican las estimaciones iniciales) bajará los costos de operación y mantenimiento a niveles competitivos. El repago del capital inicial, los intereses y los demás costos generarán mayores costos de manejo por contenedor, lo que abre la perspectiva de un nuevo elefante blanco. Proyectos similares en Durban, que prometieron ganancias – como el aeropuerto, el centro de convenciones y el complejo de entretenimiento marino – han necesitado multimillonarios rescates anuales por parte de los contribuyentes.

Conclusión

Un proyecto de inversión estratégica muy diferente reconocería la urgente necesidad de desintoxicar Durban del Sur y devolver a la economía local una industria más intensiva en mano de obra y con menor contaminación, y agregar mucho más transporte público, energía renovable, agricultura orgánica sin pesticidas, una filosofía de cero desperdicio y una nueva ética de consumo. Los activistas de Durban del Sur y la campaña nacional Million Climate Jobs desean que la sociedad adopte esta visión, pero se enfrentan a Transnet, sus financiadores, el Tesoro y la Comisión Presidencial Coordinadora de Infraestructura, así como a la municipalidad. A diferencia de la campaña de Medupi, entre febrero y abril de 2010, hay mucho más tiempo para movilizar la presión para frenar el acceso de Transnet al financiamiento externo y, por ende, el mismo proyecto.

Conclusión

¿Cuál es el futuro de la estrategia de Sudáfrica para el desarrollo de megaproyectos, basado en los combustibles fósiles y en enfoques muy dudosos como los que acabamos de examinar?[35] En octubre de 2012, en una conferencia presidencial sobre inversión en infraestructura en Johannesburgo, el ex-ministro de obras públicas, Jeremy Cronin, confesó que lo que resulta bastante obvio en la economía neocolonial de Sudáfrica: "demasiado de nuestro desarrollo ha ido de la plantación al puerto, de la mina al puerto"; en su lugar, necesitamos "infraestructura social, tal como agua, hospitales, escuelas y hogares para evitar el tipo de protestas experimentadas recientemente en el sector minero"[36]. A pesar de la influencia de Cronin, esta retórica es probablemente solo otro caso de "habla hacia la izquierda, invierte hacia la derecha" (en megaproyectos como Medupi y la ampliación del puerto de Durban del Sur, contra los intereses de las personas y del planeta y en nombre de las ganancias de las empresas. En ese sentido, hubo más continuidad que cambios en la era posterior a 1994 con respecto a la anterior. Durante muchos años estos megaproyectos han dominado la inversión empresarial y siempre han conllevado subsidios

35. Otras inversiones intensivas en carbono de varios miles de millones de rand en recientes años en Pretoria incluyen la compra de aviones de South African Airways – y los posteriores rescates anuales de varios miles de millones de rand – junto con los estadios deportivos, reconocidos ampliamente como "Elefantes Blancos" incluso por Danny Jordaan, anfitrión local de la Copa del Mundo de la Fifa, en 2010. Mientras tanto las energías renovables se van desplegando muy lentamente – con algunos municipios de gran visibilidad utilizando energía solar pero con el potencial solar, eólico y de marea nacional de calse mundial que se desperdicia, aportando solo 5% de la electricidad del país. En contraste, en 2013 Shell recibió el permiso para perforar en los frágiles ecosistemas de Karoo.

36. *CityPress*, "El despliegue de la infraestructura va a costar R844 millones", 19 de octubre de 2012. Disponible en: <www.citypress.co.za/business/infrastructure-roll-out-to-cost-r844bn-20121019/>.

estatales muy generosos, normalmente asociados a la minería (Free State Golfields), las fundiciones (Alusaf, Columbus), los aeropuertos y puertos (Richards Bay, Saldanha, Coega), las mega-represas (Gariep, Lesotho), las plantas eléctricas a carbón y demás proyectos de energía (Mossgas, Sasol, petróleo a partir de carbón) y los proyectos especiales (estadios deportivos).

Esto significa que sigue habiendo una formidable presión para la inversión en infraestructura basada en combustibles fósiles, que van desde empresas mineras hasta la industria de la construcción. El mandato principal es "extraer más y más rápido y embarcar lo que se extraiga más barato y más rápido"[37]. Detrás de esta estrategia hay una larga historia de oferta de energía barata para el capital transnacional, posibilitada por la disponibilidad de enormes cantidades de carbón de baja calidad y por una relación incestuosa entre la minería de carbón, la industria del oro y Eskom. Una historia de intervención estatal para cubrir las necesidades de energía de las minas, la agricultura y la industria estableció el principio de mantener la electricidad tan barata como sea posible para el gran capital.

El gobierno del ANC no cambió este acuerdo, lo que ayuda a explicar por qué ha defendido el *status quo* – es decir, el aumento de las emisiones – en las recientes cumbres sobre el clima. El nuevo gobierno fue tan cooptado como el viejo régimen por el complejo minero-energético[38]. David McDonald dice que "Sudáfrica tiene las reservas más grandes del mundo de metales platínicos (87,7% del total mundial), de manganeso (80%), de cromo (72,4%), de oro (40,1%) y de aluminosilicatos (34,4%)"[39]. Eskom previó una dependencia debilitadora de la decadente industria minera que, de acuerdo con el Centro de Investigación de Energía para el Desarrollo de Ciudad del Cabo, convierte a Sudáfrica en "el país exportador de combustibles fósiles más vulnerable del mundo" si finalmente se adoptan las regulaciones mundiales sobre el clima[40], en parte porque cuando se ajusten por ingreso y tamaño de la población, las emisiones de Sudáfrica serán veinte veces más altas incluso que el sector energético de Estados Unidos[41]. En este contexto, a menudo Sudáfrica parece a punto de estallar debido a los distanciamiento y las desigualdades tan bien ejemplificadas en los megaproyectos discutidos antes. Las relaciones de poder que crean estas tensiones están siendo cuestionadas con intenso vigor en los lugares de trabajo y en las comunidades. Las protestas tienen siempre un carácter local pero reflejan también

"El mandato principal es 'extraer mas y más rápido y embarcar lo que se extraiga más barato y más rápido'"

las permanentes relaciones de poder a escala nacional. Durante la era posterior al apartheid la mayor parte de los sudafricanos sufrió las políticas neoliberales impuestas por los gobiernos de Nelson Mandela (1994-1999), Thabo Mbeki (1999-2008), Kgalema Motlanthe (2008-2009) y Jacob Zuma (2009 al presente). Los resultados incluyeron un crecimiento inmediato de la desigualdad, con el coeficiente de Gini saltando de menos de 0,6 en 1994 a 0,72 en 2006 (0,8 si se excluye el gasto social)[42]. Las tasa oficial de desempleo se duplicó, de 16% en 1994 a alrededor de 32% a comienzos de la década de 2000 y, aunque luego la tasa cayó, entre 2009 y 2010 se perdieron 1,3 millones de puestos de trabajo, pero si se cuentan a las personas que dejaron de buscar trabajo la tasa real se acerca a 40%[43]. Las explicaciones a largo plazo para la crisis de desempleo fueron el aumento de las importaciones en los sectores intensivos en mano de obra – principalmente por los embarques a través del puerto de Durban (fuentes de 60% de la carga que entra a Sudáfrica) – y la maquinaria importada para exacerbar las técnicas de producción con intenso uso de capital.

Además, los problemas ecológicos empeoraron mucho, de acuerdo con la investigación Perspectivas para el Medioambiente 2006 del gobierno, en el que se informa de "un

37. Peter Bruce, "El extremo grueso de la cuña", *Business Day*, 13 de febrero de 2012.
38. Ben Fine y Zav Rustomjee, *La política económica de Sudáfrica: del complejo minero-energético a la industrialización*, Londres, Christopher Hirst y Johannesburg, Wits Press, 2006.
39. David McDonald (Ed), *Capitalismo eléctrico*, Ciudad del Cabo, Human Sciences Research Council Press, 2008.
40. A. Spalding-Fecher, "Indicadores de Sustainable Energy Watch 2001", Energy for Development Research Centre, University of Cape Town, Ciudad del Cabo, 2000.
41. Agencia Internacional de la Energía, "Emisiones de CO2 por el uso de combustibles, 1971-1998", París, 2000; Agencia Internacional de la Energía, "Estadísticas clave de la energía mundial a partir de las EIA", París 2000.
42. Hilary Joffe, "El crecimiento ha ayudado a los más ricos y a los más pobres", *Business Day*, 5 de marzo de 2008.
43. Geeta Kingdon y John Knight, "Desempleo en Sudáfrica", documento presentado en la conferenia "Revisión de 10 años de la economía de Sudáfrica", Stellenbosch University, 28 y 29 de octubre de 2005. Disponible en: <www.csae.ox.ac.uk/resprogs/usam/default.html>.

desmejoramiento general del estado del medioambiente"[44]. En 2012 el Índice de Desempeño Medioambiental de Sudáfrica pasó a ser el quinto peor entre los 133 países analizados por los investigadores de las universidades de Columbia y Yale[45]. Por ejemplo, Gauteng, la megalópolis más importante del país, sufrió escasez de agua y contaminación de la capa freática cuando se construyó la primera de las dos megarepresas de Lesotho a fines de la década de 1990 con financiamiento del Banco Mundial. No solamente hubo consecuencias medioambientales destructivas río abajo, sino que la transferencia extremadamente costosa de agua a través de las cuencas a Johannesburgo elevó los precios del agua, lo que frenó el consumo de las personas pobres en los municipios de bajo ingreso.

Una de las consecuencias fue el juicio de más alto perfil del mundo, por corrupción en el ámbito del desarrollo del Tercer Mundo, en Lesotho. Otra fue el surgimiento de la protesta social; la principal "guerra del agua" – entre los residentes de Soweto y su proveedor municipal de agua, la empresa parisina Suez (cuya constructora subsidiaria fue una de las empresas acusadas de corrupción en Lesotho) a comienzos de la década de 2000 – puede explicarse por los precios más altos y un sistema comercializado. El consumo diario en los suburbios era 30 veces mayor que en los municipios de bajo ingreso. Las mujeres rurales (negras) hacen cola de pie durante horas en los grifos comunales en las resecas antiguas áreas bantúes. Este fue un importante precedente porque, en lo que respecta a la electricidad, los costos financieros de Medupi están produciendo un impacto similar sobre la asequibilidad entre los sudafricanos negros de bajo ingreso.

Similares tendencias afectan la salud y el bienestar cuando se trata de la distribución de electricidad. Mientras BHP Billiton obtiene la energía más barata del mundo para sus fundiciones de aluminio, millones de personas pobres están desconectadas o no obtienen acceso a la red debido a la pobreza extrema. Como consecuencia de la sucia energía domiciliaria, a menudo hay un rápido pasaje del estado de portador del virus del VIH a enfermo de SIDA por las infecciones oportunistas relacionadas con las vías respiratorias, incluyendo las furiosas epidemias de tuberculosis. Estas se suman al conjunto de enfermedades laborales producidas por el complejo minero-energético. El fracaso del gobierno para prevenir la contaminación minera, los desechos tóxicos y la incineración produjo un incipiente, pero portentoso, conjunto de demandas colectivas (acción popular). Entre las víctimas hay afectados por silicatos que trabajaron en, o vivieron cerca de, las minas del país y quienes obtuvieron una importante victoria en 2013. Algunos residentes que sufrieron la contaminación continua en zonas industriales extremamente tóxicas eligieron otras vías legales y de activismo social. En estos esfuerzos, el movimiento por la justicia ambiental casi siempre combatió a las dos empresas y a Pretoria, que desde 1994 minimizó los delitos ecológicos (surgió finalmente un equipo anticontaminación, los Escorpiones Verdes, pero con escasos poderes y que apenas picaban).

"En 2012 el Índice de Desempeño Medioambiental de Sudáfrica pasó a ser el quinto peor entre los 133 países analizados por los investigadores de las universidades de Columbia y Yale"

Con este nivel de degradación, no sorprende la existencia de una resistencia laboral, social y medioambiental tan intensa. El Informe sobre la Competitividad Mundial del foro Económico Mundial 2012-2013 ubicó a Sudáfrica en el primer lugar en cuanto a las malas relaciones empleador-empleado de los 144 países investigados[46]. Normalmente, la policía registra 10 mil protestas anuales; en el período 2012-2013, por ejemplo, el ministro del interior informó que, de casi 12.400 protestas, 10.517 fueron pacíficas y 1.882 violentas y se informaron 693 casos criminales[47].

Debido a que hasta ahora han fracasado los intentos por cambiar las políticas públicas, se financiará un nuevo punto de presión. Lo que está en juego es ver si prevalece el sentido común sobre las ganancias. Este cálculo decantará hacia lo primero, en detrimento de lo segundo, quizás mediante la desobediencia civil no violenta del tipo de la iniciada en

44. Véase el sitio web:
<www.info.gov.za/speeches/2007/07062911151001.htm>.
45. Índice de Desempeño Medioambiental. Disponible en: <epi.yale.edu/>.

46. Foro Económico Mundial, *Informe sobre la competitividad mundial 2012-2013,* Davos, septiembre de 2012. Disponible en: <www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2012-2013>, y el mismo documento para 2013-14.
47. SAPA, "Cops handled 12 ,399 protests", *IOL News,* 19 de septiembre de 2013.

1913 en Durban por Mahatma Gandhi; es decir, del tipo de la usada por los activistas para ayudar a terminar con el apartheid. Entonces, las armas más poderosas fueron las sanciones económicas.

Que el Banco Mundial y los prestamistas internacionales – incluyendo a China y al Banco de los BRICS – puedan ser forzados a detener los nuevos envíos a Medupi y el nuevo financiamiento de Transnet es un tema de organización de la capacidad. Es la debilidad financiera de las dos empresas paraestatales la que podría, si la organización se intensifica, evitar que los megaproyectos fructifiquen y ocasionen más vulnerabilidad y endeudamiento externo a Sudáfrica. Será una cuestión de lucha.

Información sobre los autores

Oscar Ugarteche

Doctor en Historia y Filosofía por la Universidad de Bergen, Noruega; M. Sc. en Ciencias por la Escuela de Negocios de Londres, de la Universidad de Londres, y licenciado en Finanzas del Colegio de Administración de Empresas de Universidad de Fordham, Nueva York. Fue consultor del sistema de Naciones Unidas sobre temas de deuda externa y economía pública entre 1978 y 1994 y profesor por horas en la Pontificia Universidad Católica del Perú entre 1980 y 2004. Es Investigador Titular B del Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT. Fue jefe del equipo asesor de la vicepresidencia del Congreso de la República del Perú en la Comisión Investigadora de delitos económicos y financiero del periodo de 1990-2001. Ha publicado 20 libros, entre los que se destaca *The False Dilemma* (Zedbooks, London, 2000 en español, *El falso dilema*, Caracas, 1997), y más de 80 artículos en Libros y revistas en varios países. Imparte cátedra en la Facultad de Economía así como en el post grado de Economía y de Estudios Latinoamericanos. Actualmente (2014) es Santander visiting scholar en la U de Newcastle. Es presidente de ALAI y coordinador del Observatorio Económico Latinoamericano, IIEC UNAM/U de La Habana/ Flacso Quito. Es miembro del GT CLACSO de Integración.

José Antonio Ocampo

Profesor de Práctica Profesional de Asuntos Internacionales y Públicas, desde julio de 2007, y director del director de Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia. Anteriormente ejerció el cargo de ministro de Agricultura, ministro de Hacienda y Director de Planeación Nacional del gobierno de Colombia. En el campo internacional, fue director ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y secretario general adjunto de Naciones Unidas.

Nancy Alexander

Directora del programa de gobernanza económica de la Heinrich Boell Foundation América del Norte. El programa tiene un foco especial en el Grupo de los 20 (G20) y trabaja con la sociedad civil y diferentes grupos de expertos a nivel mundial. El objetivo es transformar el G20 para democratizar su proceso de toma de decisiones y mejorar su desempeño en la creación de empleo y la promoción del desarrollo sostenible y justo.

Bedoya, Carlos Alonso

Abogado, periodista y asesor de la red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd). La red Latindadd quiere aportar en la construcción de una economía justa al servicio de las personas, de modo que a) sea alternativa al modelo económico actual que no es inclusivo ni participativo, b) respete los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente y c) avance en la construcción de nuevas bases y relaciones internacionales que den solución a los problemas que afrontan los países de América Latina.

Oriana Suárez

Coordinadora de Latindadd. La red Latindadd quiere aportar en la construcción de una economía justa al servicio de las personas, de modo que a) sea alternativa al modelo económico actual que no es inclusivo ni participativo, b) respete los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente y c) avance en la construcción de nuevas bases y relaciones internacionales que den solución a los problemas que afrontan los países de América Latina.

Aldo Caliari

Director del proyecto Repensando Bretton Woods, de la organización Center of Concern con base en Washington. Master en políticas y prácticas internacionales de la Universidad George Washington, en la especialidad de economía y finanzas. Master del Washington College of Law, American University, sobre estudios jurídicos internacionales donde obtuvo la calificación de graduado sobresaliente. Cursó sus primeros estudios de derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Trabaja en el Center of Concern desde 2000, donde centra su interés en temas tales como la gobernanza económica mundial, la deuda, la arquitectura financiera internacional, los derechos humanos y los nexos entre el comercio internacional y las políticas financieras. Es conferenciante invitado ante una gran variedad de audiencias que van desde los grupos de trabajo populares de divulgación, hasta las disertaciones académicas o los informes especializados ante autoridades gubernamentales. Asimismo ha sido consultor para varios gobiernos, organizaciones intergubernamentales, fundaciones y redes de la sociedad civil.

César Gamboa

Abogado y profesor de legislación medioambiental, derechos de las personas indígenas y sostenibilidad en varias universidades de Perú. Miembro de los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOC) de Perú, del Banco Interamericano de Desarrollo. Miembro de la Comisión de Legislación Medioambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por su sigla en inglés) y del Consejo Asesor del Fondo Socioambiental CASA, de Brasil. Director ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). DAR es una organización sin fines de lucro que trabaja en la promoción del desarrollo sostenible en la cuenca del Amazonas. DAR integra diferentes redes regionales y mundiales que promueven la gobernanza en el sector de las industrias energéticas y mineras, así como mejores políticas de salvaguardias medioambientales y sociales, en los ámbitos local, nacional y regional.

Francisco Rivasplata

Trabaja en DAR junto a César Gamboa. DAR es una organización sin fines de lucro que trabaja en la promoción del desarrollo sostenible en la cuenca del Amazonas. DAR integra diferentes redes regionales y mundiales que promueven la gobernanza en el sector de las industrias energéticas y mineras, así como mejores políticas de salvaguardias medioambientales y sociales, en los ámbitos local, nacional y regional.

Celio Bermann

Profesor adjunto del Instituto de Energia e Ambiente de la Universidade de São Paulo. Como ingeniero se centra en la energía y el medioambiente, con un foco especial en los temas política energética, planeamiento energético, energías alternativas, energía y sociedad y sostentabilidad energética. Es autor de varios libros, como por ejemplo: *Energia no Brasil: Para quê? Para quem?* y *Crise e alternativas para um país sustentável.*

Carlos Benavente Gómez

Economista, miembro del Centro de los Derechos del Campesino (Cedecam), Nicaragua. El Cedecam ha venido promoviendo la articulación de trabajos y la dotación de herramientas básicas a líderes juveniles en diferentes zonas del país, impulsando la creación de espacios de participación ciudadana entre los jóvenes. También es coordinador de Latindadd para América Central.

Molvina Zeballos

Socióloga con 25 años de experiencia en temas de desarrollo, políticas sociales y pobreza. Presidente del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), una Organización No Gubernamental (ONG) peruana con 48 años de vida institucional. Presidente del Grupo Propuesta Ciudadana, consorcio de 11 ONG peruanas y Directora de políticas de género en el Consejo Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de ONG de Promoción del Desarrollo (ALOP).

Canavire, Angélica

Investigadora de la Fundación Jubileo. La Fundación Jubileo es una institución católica que trabaja en ámbitos políticos, sociales y económicos y desarrolla procesos de investigación, información y formación sociopolítica. El objetivo es construir capacidades para el cabildeo político, abierto a la sociedad civil, a las estructuras del Estado y al relacionamiento internacional.

Germán Alarco Tosoni

Profesor e investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico en Lima, Perú. Experto en análisis macroeconómico y desarrollo económico. Trabaja en temas de infraestructura, finanzas, energía y distribución del ingreso. Ha publicado 12 libros y alrededor de 40 artículos académicos sobre los temas de su competencia. Ha sido presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), viceministro de Economía y funcionario del Banco Central de Reserva del Perú. Ha trabajado en la academia y en el sector energético e infraestructura para el gobierno de México.

Jorge Coronado Marroquín

Sociólogo, con estudios en Economía y Ciencias Políticas. Investigador y consultor en temas de justicia fiscal, evaluación y monitoreo de impactos de los Tratados de Libre Comercio y Tratados de Protección de Inversiones; así como de los efectos de las Asociaciones Público Privadas. Integra la Comisión Nacional de Enlace (CNE), un espacio de activistas sociales que promueven la articulación de los movimientos sociales en Costa Rica.

Juan Pablo Ozaeta

Comunicador social e historiador guatemalteco. Es miembro fundador del Colectivo de Estudios Rurales Ixim, Guatemala, y consultor en monitoreo de Tratados de Libre Comercio y proyectos de inversión. Ha realizado investigaciones en temas de agronegocios, agricultura familiar y encarecimiento y volatilidad de los precios de los alimentos para distintos centros de investigación en Guatemala. Ha sido columnista en medios impresos y digitales de su país.

Jorge Marchini

Profesor Titular de Economía de la Universidad de Buenos Aires, desde 1993. Coordinador del Observatorio Internacional de la Deuda (OID) para América Latina. Vicepresidente de la Fundación para la Integración Latinoamericana (FILA), desde 2012. Investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Grupo de Trabajo "Integración y Unidad Latinoamericana". Asesor del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES). Miembro fundador de Economistas de Izquierda (EDI) de Argentina.

Giancarlo Castiglione

Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Perú. También es director del Forum Solidaridad Perú (FSP), una organización de cabildo político que contribuye al fortalecimiento de puentes y alianzas Norte-Sur y Sur-Sur. El FSP integra la red Latindadd. Coordina el Grupo Nacional de Presupuesto Público colectivo de sociedad civil, que plantea análisis y propuestas sobre presupuesto, transparencia e institucionalidad y es miembro del comité consultivo de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe).

Justin Guay

Representante del Sierra Club en Washington, DC. Está especializado en reformas de préstamos energéticos en los institutos financieros internacionales y se dedica a la transición de los sistemas energéticas más allá del carbón. Antes de trabajar para el Sierra Club vivía y trabajaba en Mumbai donde colaboraba con ONG y empresas indias para desarrollar un modelo de distribución de energía limpia en las regiones rurales.

Stewart Craine

Director ejecutivo de Village Infrastructure, que trabaja para producir energía solar asequible para todos mediante préstamos a largo plazo. Creó Barefoot Power, con el objetivo de proveer electricidad a los pobres del mundo. Distribuyendo dispositivos LED que funcionan con energía solar en Africa y Asia, Barefoot Power quiere proveer un recurso barato y sostenible que reduce impactos ecológicos así como formar a empresarios que puedan vender esos productos.

Jigar Shah

Empresario de energía limpia que se dedica a crear soluciones dirigidas por el mercado para abordar el cambio climático mundial. Es director ejecutivo de Jigar Shah Consulting con un foco en los temas necesarios para implementar soluciones rentables al cambio climático. Fue, hasta poco tiempo, director ejecutivo de Carbon War Room, una ONG cuya misión es emplear el poder de los empresarios para desarrollar soluciones nuevas para el cambio climático.

Siti Khoirun Ni'mah

Trabaja por el International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), una red de ONG indonesias que quiere facilitar la comunicación entre ONG para promover la reducción de la pobreza estructural y mejorar las condiciones de las personas pobres y desfavorecidas en el país. INFID aspira a condiciones que permitan fortalecer la vida democrática por una expansión de la participación popular, el acceso y el control del desarrollo de Indonesia.

Fidanja Bacheva McGrath

Coordinadora de la campaña relacionada al Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) en la organización CEE Bankwatch. La organización supervisa las actividades de las Instituciones Financieras Internacionales Europa Central y Europa del Este. Aboga en favor de alternativas a las políticas y proyectos de los bancos multilaterales que sean medioambiental, social y económicamente sostenibles.

Daniel Popov

Coordinador nacional de CEE Bankwatch para Bulgaria. La organización supervisa las actividades de las Instituciones Financieras Internacionales Europa Central y Europa del Este. Aboga en favor de alternativas a las políticas y proyectos de los bancos multilaterales que sean medioambiental, social y económicamente sostenibles.

Patrick Bond

Economista político y catedrático de la University of KwaZulu-Natal School of Built Environment and Development Studies, en Durban, donde preside el Centre for Civil Society (CSS), un pequeño instituto que utiliza el conocimiento creado de forma orgánica en las luchas por la justicia social de Durban, Sudáfrica, África y el mundo. Su investigación aborda la ecología política (en particular el clima, la energía y el agua), la crisis económica, la movilización social, las políticas públicas y la geopolítica. Algunos de los libros que ha escrito o editado son: *South Africa Present as History* (2014), *Politics of Climate Justice* (2012), *Durban's Climate Gamble* (2011), *Zuma's Own Goal* (2010), *Climate Change, Carbon Trading and Civil Society* (2009), *Looting Africa* (2006), *Talk Left, Walk Right* (2006), *Fanon's Warning* (2005) y *Elite Transition* (2005). Obtuvo su doctorado en geografía económica bajo la supervisión de David Harvey en la Johns Hopkins University, en 1993.

El libro *Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro?*, auspiciado por Latindadd y la Fundación Boell, es una recopilación de artículos que hacen revisiones teóricas y empíricas sobre el concepto de que las asociaciones público privadas para el desarrollo de infraestructura gira en torno al problema del riesgo, la rentabilidad y la arbitrariedad.

No hay obras de infraestructura innecesarias o irrelevantes porque al fin la decisión de estas obras es tomada, de alguna manera, por demanda de la ciudadanía, que es la que resulta beneficiada.

Visto desde el interés público, la interrogante no es solo cómo se le asegura al sector privado su rentabilidad sino cómo se le cubre al Estado su riesgo, como financiador de última instancia que es. Esta preocupación queda explicitada en al menos dos de los artículos y debería ser el eje de reflexiones públicas y académicas tan antiguas como el desarrollo económico mismo.

Oscar Ugarteche

Esta oportuna obra se refiere a uno de los "redescubrimientos" más importantes de los últimos tiempos: el papel esencial de la infraestructura en el desarrollo de las economías y, en particular, su impacto sobre la productividad y los estándares de vida de la población.

Las contribuciones a este volumen abren un importante debate, al reflejar una creciente preocupación con este paradigma de crecimiento. Si bien el debate es transversal a todas las formas de infraestructura, el énfasis que este libro ha elegido es en la infraestructura en el sector de energía. La misma es representativa de temas que surgen en otros sectores, pero quizá mejor que ningún otro sector refleja algunos de los dilemas.

Los análisis y estudios de caso contenidos en esta publicación son un necesario y oportuno llamado de atención a reconsiderar la ruta que se quiere seguir en relación al paradigma de infraestructura que queremos para el presente siglo. Y nos recuerdan que será esencial contar con leyes y regulaciones que instrumenten principios de inversión responsable en infraestructura (incluyendo en las áreas de derechos humanos, género, medioambiente, etc.). Estas leyes y regulaciones deben hacer parte, además, del fuerte compromiso con esquemas de gobernabilidad democráticos, participativos y de buena calidad.

José Antonio Ocampo

HEINRICH BÖLL FOUNDATION
NORTH AMERICA

LATINDADD
Latin American Network on Debt, Development and Rights