
PANORAMA DEL FINANCIAMIENTO PARA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA



¿Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS?



PANORAMA DEL FINANCIAMIENTO PARA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA

¿ **Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS** **?**

Elaborado por:

Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura

Conformado por

Asociación Ambiente y Sociedad (AAS)

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)

Lima, septiembre de 2014



**Panorama del financiamiento para infraestructura en América Latina
¿Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS?**

Autor:

Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura

Conformado por:

Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)

Colaboradores:

Juan Carballo
Margarita Flórez Alonso
César Gamboa Balbín
Mariana González Armijo
Francisco Rivasplata Cabrera
Gonzalo Roza
Vanessa Torres Rico

Coordinador de la publicación:

Gonzalo Roza

Coordinador de la edición:

Annie Morillo Cano

Editor:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Coronel Zegarra N° 260, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página Web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación:

Realidades S.A.
Calle Los Jazmines # 423, Lince – Lima
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página Web: www.realidades.pe

Ficha para citar la publicación:

Panorama del financiamiento para infraestructura en América Latina ¿Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS? Lima: DAR, 2014. 60 páginas.

Primera edición:

Septiembre de 2014, consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-13560
ISBN: 978-612-4210-18-1

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de la Cooperación Flamenca para la Cooperación Norte Sur (11.11.11), Fundación Avina, Global Witness (GW), Open Society Foundations (OSF) y Rainforest Foundation Norway (RFN). La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de 11.11.11, GW, OSF y RFN.
Impreso y hecho en el Perú.



ÍNDICE

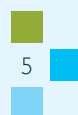
PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	
El contexto regional del financiamiento en infraestructura en América Latina	13
<hr/>	
I. EL G-20 Y LA AGENDA DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA	19
A. El papel de la infraestructura para el G-20	20
B. El Plan del G-20 y la ausencia de América Latina	21
<hr/>	
II. PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA	23
A. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	23
1. La inversión en infraestructura de acuerdo a la UNASUR	23
2. IIRSA y COSIPLAN en la región	24
3. Instrumentos normativos	25
4. Principales críticas desde la sociedad civil	26
B. El Grupo del Banco Mundial	27
1. El Banco Mundial (BM) / BIRF	28
1.1 El BM en la región	28
1.2 Instrumentos normativos	32
1.3 Principales críticas desde la sociedad civil	33
2. La Corporación Financiera Internacional (CFI)	34
2.1 La CFI en la región	34
2.2 Instrumentos normativos	36
2.3 Principales críticas desde la sociedad civil	37

C. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	38
1. El BID en la región	38
2. Instrumentos normativos	40
3. Principales críticas desde la sociedad civil	43
D. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)	44
1. El rol de la infraestructura para el BNDES	44
2. El BNDES en la región	46
3. Instrumentos normativos	47
4. Principales críticas desde la sociedad civil	48
E. El Banco de Desarrollo de América Latina / Corporación Andina de Fomento (CAF)	49
1. La CAF en la región	49
2. Instrumentos normativos	52
3. Principales críticas desde la sociedad civil	54

REFLEXIONES FINALES	
Tendencias del impacto del financiamiento	55

PRINCIPALES SIGLAS Y ABREVIACIONES

AIF	Asociación Internacional de Fomento (Grupo Banco Mundial)
ALC/LAC	América Latina y el Caribe
API	Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración
APP	Asociaciones/Alianzas Público-Privadas
BIC	Centro de Información Bancaria (por sus siglas en inglés, <i>Bank Information Center</i>) (USA)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Grupo Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
BANDES	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
BRICS	Acrónimo economías emergentes (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica)
CAF	Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina)
CAO	<i>Compliance Advisor Ombudsman</i>
CDB	Banco de Desarrollo de China (por sus siglas en inglés, <i>China Development Bank</i>)
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (Grupo BID)
CFI	Corporación Financiera Internacional (Grupo Banco Mundial)
ConSOCs	Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (BID)
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (UNASUR)
DPLs	Préstamos para Políticas de Desarrollo (por sus siglas en inglés, <i>Development Policy Loans</i>)
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones (Grupo BID)
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata
FPC	Foro de Participación Ciudadana (UNASUR)
G-8	Grupo de los 8



G-20	Grupo de los 20
ICBC	Banco Industrial y Comercial de China (por sus siglas en inglés, <i>Industrial and Commercial Bank of China</i>)
ICC	Cámara Internacional de Comercio (por sus siglas en inglés, <i>International Chamber of Commerce</i>)
IED	Inversión Extranjera Directa
IEG	Grupo de Evaluación Independiente (por sus siglas en inglés, <i>Independent Evaluation Group</i>) (Banco Mundial)
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IFRs	Instituciones Financieras Regionales
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
mdd	Millones de dólares (de Estados Unidos)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (BID)
NBD	Nuevo Banco de Desarrollo (BRICS)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Grupo Banco Mundial)
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (por sus siglas en inglés, <i>Office of Evaluation and Oversight</i>) (BID)
P4R	Programa por Resultados (por sus siglas en inglés, <i>Program For Results</i>)
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento (Brasil)
PAI	Política de Acceso a la Información
PBI	Producto Bruto Interno
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

PRESENTACIÓN

El documento que presentamos fue elaborado por el Grupo de Trabajo Regional de Financiamiento para Infraestructura conformado por Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) de Colombia, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú, Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México y la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) de Argentina. El trabajo describe el panorama actual del financiamiento para infraestructura en América Latina y el Caribe, presentando a los diversos actores que se desenvuelven en este contexto, así como las tendencias hacia el debilitamiento de los marcos normativos tanto de los bancos nacionales, regionales y multilaterales, así como los marcos nacionales de los países receptores de los préstamos y el financiamiento.

Asimismo, esta publicación muestra las relaciones entre los grupos de poder, los espacios políticos y las instituciones financieras. Así, se señala la ausencia de América Latina en los planes del G-20; la presión de Brasil por no debilitar su rol en el financiamiento de los proyectos en esta región, de tal manera que logre posicionar a las empresas brasileras, bajo la ya conocida política de fortalecimiento de sus “campeones” nacionales; y el surgimiento de nuevos actores como son los bancos chinos y el reciente banco de los países de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS).

Se aborda el rol de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como espacio político fundamental para la toma de decisiones. En el caso de sus proyectos de integración, el Consejo de Planeamiento e Infraestructura (COSIPLAN) que reconoce y da continuidad a los

logros de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA) tiene una importancia primordial, ya que cuenta con una cartera de más de 500 proyectos para Sudamérica.

En este sentido, el papel de Brasil se infiere fácilmente, como impulsor de IIRSA y, actualmente, con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) que supera en inversiones a bancos tradicionales como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En efecto, las reglas de juego impuestas por Brasil con normas más flexibles para las inversiones, la propia Corporación Andina de Fomento (CAF) y las inversiones chinas, traen como resultado una tendencia actual a la flexibilización de las políticas de salvaguardas socio-ambientales y de todas aquellas que signifiquen una regulación para el financiamiento. A su vez, esto va acompañado de una tendencia en los Estados en adecuar sus normas nacionales ambientales y de garantía de los derechos, en particular las referidas a los pueblos, de tal forma se puedan superar las crisis económicas y facilitar las inversiones.

Es en este complejo panorama donde se inserta la creación del nuevo banco de los BRICS, el cual significará, al 2016, un desafío por los cambios que supone a las instituciones financieras nacionales, regionales y multilaterales. También será un reto para la sociedad civil en la vigilancia del respeto de los derechos humanos y el análisis de los posibles impactos negativos de las inversiones, así como en la potencialización de los impactos positivos y el establecimiento de reglas claras en cuanto al flujo de financiamiento para infraestructura.

Los autores



RESUMEN EJECUTIVO

En el transcurso de los últimos años, la infraestructura ha vuelto a ocupar un lugar preponderante en la agenda de políticas públicas y de inversiones en gran parte de los países de América Latina. Así, se puede apreciar actualmente una evidente revalorización de la inversión en infraestructura (principalmente en los sectores de transporte y energía) promovida primordialmente por los gobiernos nacionales, las bancas multilaterales de crédito, las inversiones chinas e incluso determinados grupos multilaterales como el **Grupo de los 20 (G-20)** o el grupo conformado por **Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica**, conocidos bajo el acrónimo BRICS, por ejemplo. La reciente creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los **BRICS** y el establecimiento del Fondo China – América Latina, ambos orientados al financiamiento de infraestructura, constituyen otros dos claros ejemplos de esta tendencia. A su vez, esto se da en un marco regional en el cual el crecimiento de las economías nacionales (de la mano de la revalorización de las materias primas y la expansión general de la economía internacional) no ha venido acompañado de soluciones estructurales para los aún complejos problemas de desigualdad y pobreza históricamente existentes en la región y que, por lo general, constituyen el justificativo principal detrás de las grandes inversiones en infraestructura.

Un primer acercamiento al contexto actual del financiamiento en infraestructura en la región de América Latina permite apreciar un escenario sumamente complejo, reflejado en la multiplicidad de actores involucrados y en las diversas problemáticas y conflictos socio-ambientales existentes en los países de la región, así como en la falta del cumplimiento efectivo y la garantía de los derechos humanos por parte de los Estados al impulsar estos proyectos en nombre del desarrollo. Así, se cuentan por cientos los

casos de megaproyectos de infraestructura a lo largo y ancho de la región que acarrear importantes impactos sociales y ambientales, y violación de derechos de las comunidades y pobladores involucrados. Paralelamente, se aprecia una multiplicación y diversificación de agentes financieros que ha llevado a la conformación de una compleja red de actores tanto regionales como extra regionales involucrados en el financiamiento de infraestructura, ya sean instituciones particulares, empresas privadas, foros de cooperación internacional u organismos multilaterales.

Por un lado, y desde una perspectiva global, cabe resaltar la creciente relevancia que se le está dando a la agenda de infraestructura en las discusiones dadas en el marco del G-20, a tal punto que es considerada como una de las agendas prioritarias. Respecto al grupo de los **BRICS**, cabe resaltar la reciente creación de su Banco de Desarrollo, cuyo objetivo principal apunta al financiamiento de obras de infraestructura y desarrollo en los países emergentes y sus zonas de influencia.

También debe mencionarse el importante rol que juega la inversión en infraestructura en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (**UNASUR**), principalmente a través de su Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (**COSIPLAN**) que se ha hecho cargo de la cartera de proyectos de la controvertida Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (**IIRSA**). Para ello, solo basta mencionar el incremento sustancial en el número de proyectos de infraestructura que hubo en el transcurso de una década en la cartera de IIRSA/COSIPLAN pasando de 335 proyectos con una inversión estimada de aproximadamente 37 mil millones de dólares, en el año 2004, a una cartera de 583 proyectos, con una inversión estimada cercana a los 158 mil millones de dólares a fines de 2013.

Respecto a las instituciones multilaterales de crédito, se hace patente que los bancos que tradicionalmente se han involucrado en la región, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) comúnmente llamado Banco Mundial (BM); la Corporación Financiera Internacional (CFI); o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, han venido perdiendo terreno frente al crecimiento en las operaciones de algunos bancos de desarrollo nacionales o regionales, como el Banco de Desarrollo de América Latina, antes llamada Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Sin embargo, y a pesar de la reducción de su nivel de financiamientos regional en términos relativos, estas instituciones tradicionales no han dejado de tener una relevancia fundamental en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la región.

Así, en lo que respecta al **BM**, la región de América Latina y el Caribe (ALC) ha sido la región con el mayor volumen de préstamos y de proyectos financiados por el Banco a lo largo de la historia. Una tendencia que continúa aún en la actualidad: en 2013, ALC siguió siendo la región con mayor cantidad de recursos provenientes del Banco, con el 31% del total. Por su parte, la **CFI** ha estado presente en la región desde su creación y sigue siendo un actor importante para el financiamiento al sector privado latinoamericano. La infraestructura es uno de sectores a los que la CFI destina mayor financiamiento en esta región, con 24% del total para el año fiscal 2012. A su vez, Brasil, México y Colombia se encuentran en la lista de los diez países con mayor número de proyectos apoyados por esta institución. Respecto al **BID**, sigue siendo una importante fuente de financiamiento para los países de la región, a pesar de la competencia

de otras instituciones como el BNDES o la CAF. De acuerdo a su Informe Anual de 2012, el Banco aprobó en dicho año un programa de 169 proyectos con un financiamiento aproximado a los 11 mil millones de dólares, concentrando el 49% de dicho financiamiento en el sector de infraestructura.

Por otro lado, encontramos bancos de desarrollo nacionales como el **BNDES**, por ejemplo, que en el transcurso de las últimas décadas ha sobrepasado las fronteras nacionales de Brasil y ha extendido sus operaciones de financiamiento en infraestructura a gran parte de los países latinoamericanos e incluso a algunos países de África. A tal punto ha sido el crecimiento del nivel de injerencia de este Banco en la región, que en la actualidad se ha constituido en uno de sus principales agentes de financiamiento para infraestructura, compitiendo de manera directa con instituciones con fuerte presencia a nivel regional, como el Banco Mundial o el BID. En América Latina, (y en África también), las operaciones del BNDES están enfocadas principalmente en proyectos de infraestructura, particularmente en la construcción de centrales hidroeléctricas, acueductos, gasoductos, operaciones de transporte, subterráneos, autopistas, ferrocarriles y parques eólicos. Justamente, los proyectos de infraestructura son los principales proyectos del apoyo otorgado por el BNDES para fortalecer e internacionalizar a las empresas brasileñas, en particular un pequeño número de empresas transnacionales cercanas al gobierno nacional. A lo largo de la última década, los préstamos para proyectos de infraestructura realizados por el BNDES en América Latina y África aumentaron constantemente, pasando de 228 millones de dólares (mdd) en 2004 a 1.300 mdd en 2013.

De manera similar, es posible identificar a determinadas instituciones financieras regionales como la **CAF** (ahora denominada **Banco de Desarrollo de América Latina**), que también han experimentado recientemente un incremento en su nivel de injerencia y en sus operaciones de financiamiento para infraestructura en la región. El elevado y sostenido ritmo de crecimiento de su cartera de proyectos ha permitido que, en tan solo seis años, la CAF haya logrado duplicar el tamaño de la misma al pasar, en este lapso, de ocho mil millones de dólares en 2006 a más de 16 mil millones en 2012. Las proyecciones operativas y financieras de la Institución indican incluso que esta dinámica de crecimiento sostenido se mantendrá sólida en el próximo quinquenio, siendo además la contribución a la construcción de infraestructura y al desarrollo social de los países de la región una de las principales líneas estratégicas de la CAF.

Resulta evidente, entonces, la complejidad que presenta la arquitectura del financiamiento para infraestructura en la región, por lo que se torna necesario elaborar líneas de acción y estrategias de incidencia articuladas con alcances definidos a corto, mediano y largo plazo en distintos niveles (local, nacional y regional). La presencia de financiamiento de distintas fuentes exige una comprensión integral tanto del contexto, como del entramado financiero presente en la región.

Asimismo, es necesario generar estrategias de monitoreo constantes e integrales para poder incidir en las dinámicas macro en el ámbito del financiamiento para infraestructura, a partir de la comprensión de procesos globales y regionales, como son el G-20, la coalición de los BRICS, la construcción de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los procesos del COSIPLAN en

la UNASUR, por mencionar algunos. Esta comprensión permitirá articularse estratégicamente a nivel regional para incidir en las tendencias de los países de la región y en procesos locales particulares.

Este escenario, entonces, permite prever que las tensiones existentes entre los proyectos de infraestructura y: a) los derechos humanos; b) los derechos colectivos de los pueblos indígenas; c) el respeto al medio ambiente; y d) los compromisos de desarrollo sustentable y de cambio climático; no sólo persistirán, sino que se agudizarán. Lo cual supone diversos retos para la sociedad civil latinoamericana en cuanto a la incidencia en al menos tres niveles: a) en cada una de las instituciones financieras; b) a nivel regional y en particular en cada uno de los países de la región; y c) en lo local, de tal manera que se acompañen los casos de proyectos particulares que existen en la región.

Para ello, se hace necesario, al menos, que se sistematice información sobre la experiencia y el conocimiento acumulado y que existan mecanismos efectivos de articulación y de comunicación entre las diferentes redes, plataformas y organizaciones presentes en la región, que trabajan en diversos niveles estos temas, de tal manera que se puedan generar sinergias y estrategias integrales con mayores capacidades de transformación en los tres niveles, a la par que se generan alternativas concretas de desarrollo.



INTRODUCCIÓN

El contexto regional del financiamiento en infraestructura en América Latina

Una primera lectura integral del alineamiento de las inversiones a nivel global, regional y nacional es que se están generando las condiciones para acentuar el financiamiento de infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC). Esto no es un fenómeno aislado en esta región, sino que se reproduce de manera similar en otras regiones y va acorde al discurso de desarrollo sostenible que tienen actores como el Grupo de los 20 (G-20), las bancas multilaterales, los países desarrollados y los emergentes, así como las bancas nacionales de desarrollo y, más recientemente, el acuerdo constitutivo para la creación del Banco de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). El factor común entre estos es la necesidad de mejorar la conectividad de los mercados y asegurar el óptimo funcionamiento de la exportación de las materias primas.

Para el caso de América Latina es posible identificar una serie de contradicciones en la propuesta de integración regional pero, sobre todo, en la ausencia de una propuesta de desarrollo proveniente desde la misma región que responda a las necesidades de los contextos nacionales y locales. Esto se ve reflejado, por ejemplo, los planes generales del G-20 en materia de infraestructura y la ausencia de América Latina en estos, debido en gran parte a cuatro factores. Primero, a la existencia de bloques regionales y países emergentes fuertes presentes en la región, como Brasil, México o el mismo Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Segundo, a la influencia y

el liderazgo brasileño en el proceso de integración física regional. Tercero, al modelo de integración planificado que se basa principalmente en la conectividad para la extracción y exportación de materias primas y que se ve reflejado, por ejemplo, en la priorización y la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)¹. Y cuarto, al alineamiento de las estrategias de la banca multilateral para promover las inversiones de infraestructura y sus posibles vicios y limitaciones, como por ejemplo, el financiamiento de proyectos que violan derechos humanos e implican enormes impactos sociales y ambientales, sin tomar en consideración los derechos de las comunidades y poblaciones afectadas por los mismos.

El contexto actual del financiamiento en infraestructura en la región de América Latina presenta un escenario sumamente complejo, reflejado en la multiplicidad de actores involucrados y en las numerosas y desafiantes problemáticas socioambientales existentes en los diversos países de la región, así como en la falta del cumplimiento efectivo y la garantía de los derechos humanos por parte de los Estados al impulsar proyectos en nombre del desarrollo. Esto en un marco global donde el crecimiento de las economías regionales ha sido impulsado por una fuerte revalorización de las materias primas y la expansión general de la economía internacional (no obstante la crisis financiera desatada en 2008), en el transcurso de las últimas décadas. A pesar de dicho crecimiento, no

1 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. La Iniciativa surgió de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia. Durante sus diez años de trabajo, la IIRSA se constituyó como un foro esencial de los doce países para la planificación de la infraestructura del territorio suramericano con una visión regional y compartida de las oportunidades y obstáculos del subcontinente. A partir del año 2011, la IIRSA se incorpora al trabajo de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR como su foro técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana. Fuente: Página Web de la IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=28>. [recuperado el 31/03/2014].

se han logrado remediar aún los complejos problemas de desigualdad y pobreza históricamente existentes en la región. Así para el año 2012, el promedio simple mostró que el 10% más rico de la población de ALC recibe 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe solo 15%.²

Una vez más, la infraestructura ha vuelto a la agenda internacional de políticas públicas, con el apoyo de los gobiernos nacionales, las bancas multilaterales y grupos internacionales como el G-20 o el de BRICS, con iniciativas de desarrollo de infraestructura.³ En la región esto se ha podido apreciar recientemente a través de un importante incremento en el financiamiento de infraestructura, principalmente en los sectores de transporte y energía. Lo que a su vez ha redundado en la multiplicación de megaproyectos de infraestructura a lo largo y ancho de la región que, en la mayoría de los casos, implican importantes impactos sociales y ambientales y violación de derechos. Además, esta vez los proyectos de infraestructura no sólo significan una agenda de privatización, sino que se están construyendo subsidios, incentivos fiscales, mercados de capital y regímenes regulatorios para transformar a la infraestructura en una clasificación del activo.⁴ Esto, en un contexto donde la mayor parte de los gobiernos de corte progresista y de izquierda de la región apuestan por un modelo económico basado en lo que Eduardo Gudynas⁵ denomina como el neo-extractivismo⁶, el cual:

“mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos.”⁷

Paralelamente, se aprecia una multiplicación y diversificación de agentes financieros que ha llevado a la conformación de una compleja red de actores tanto regionales como extra regionales involucrados en el financiamiento de infraestructura, ya sean instituciones particulares, empresas privadas, foros de cooperación internacional u organismos multinacionales.

A mediados de julio de 2014, en el marco de su VI Cumbre, los países BRICS anunciaron en Fortaleza, Brasil, la creación de un nuevo Banco que, como lo señala el artículo 11 de la Declaración de Fortaleza⁸, tiene como finalidad *movilizar recursos para proyectos de infraestructura y el desarrollo sostenible* en estos países y en otras economías emergentes y en desarrollo. La creación de este Banco, denominado Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), y del Fondo de Reserva ha sido asumida por estos países como una alternativa a las limitaciones de participación y liderazgo propias del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Efectivamente, estos países demandan mayor participación en lo que parece ser un reacomodo de la economía mundial. Como dato, el producto interno bruto (PBI) de estos cuatro países juntos representa el 20% del PBI mundial, asimismo estos países constituyen el 40% de la población mundial, por lo que es de preverse la magnitud y alcance de las inversiones de este nuevo Banco. Como se señala en el Tratado Constitutivo del NBD firmado en Fortaleza, el capital inicial será de 100 mil millones de dólares con un capital inicial suscrito de 50 mil millones de dólares aportados de forma equitativa entre los países BRICS. Además, se acordó la creación de un Fondo de Reserva llamado Acuerdo de Reservas de Contingencia con 100 mil millones de dólares para el Fondo.

Sin embargo, este Tratado no menciona cuáles serán las políticas de transparencia, participación y rendición de cuentas, así como aquellas relacionadas a la aplicación de salvaguardas sociales y ambientales para los proyectos que financiará, además de dejar un vacío

2 CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. 2012. [en línea] Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Docl-Rev.pdf> p. 20.

3 HILDYARD, Nicholas. *Infrastructure as asset class: Financing development or developing finance? A Critical Look at Private Equity Infrastructure Funds*. The Corner House. 2013. Disponible en <http://www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/Bricks%20and%20Mortar.pdf>

4 HILDYARD, Nicholas. Op. Cit. pp. 3.

5 GUDYNAS, Eduardo. *Diez Tesis Urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. En “Extractivismo, Política y Sociedad”, varios autores. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Quito, Ecuador. Noviembre 2009. ISBN 78 9978 51 024 7. p. 187-225. Disponible en: <http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf>

6 Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados. – GUDYNAS, Eduardo. Op. cit. pp. 188.

7 GUDYNAS, Eduardo. Op. Cit. pp 188.

8 Declaración de Fortaleza. VI Cumbre BRICS. 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2014/07/BRICS-declaracion-fortaleza.pdf> [recuperado el 02/08/2014].

con relación a la responsabilidad por los riesgos de sus futuros proyectos. Si consideramos que además de las cifras positivas, la población de los BRICS representa a la mitad de los pobres del planeta (1 700 millones), que estos países no tienen una tradición democrática fuerte y que, algunos de ellos, son criticados por la vulneración sistemática a los derechos humanos; esta ligereza en la determinación de políticas claras de transparencia, participación y salvaguardas socio-ambientales, de entrada pone en alto riesgo a estas poblaciones y a las de los países donde se ejecutarían los proyectos. Aún está pendiente la elaboración del Reglamento Interno del Banco que desarrollará y detallará los vacíos del Tratado Constitutivo. No obstante, el hecho de que la sede del mismo se encontrará en Shangai (China), ya significa un primer obstáculo para el seguimiento directo desde la región de ALC.

Lo anterior implica una reconfiguración de las políticas de las instituciones financieras internacionales regionales y nacionales, las cuales ya están con cambios estructurales que les permitirá seguir activos en la estructura de poder económico para no perder espacio en el financiamiento de proyectos en América Latina. Además, es necesario tomar en cuenta el nuevo papel de los bancos nacionales de los países BRICS, algunos de los cuales ya tienen una presencia importante en América Latina.

En este contexto de cambios en la economía mundial, encontramos bancos de desarrollo nacionales como el Banco de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), por ejemplo, que en el transcurso de las últimas décadas ha sobrepasado las fronteras nacionales de Brasil y ha extendido sus operaciones de financiamiento en infraestructura a gran parte de los países latinoamericanos e incluso a algunos países de África. A tal punto ha sido el crecimiento del nivel de injerencia de este Banco en la región, que en la actualidad se ha constituido en uno de los principales agentes de financiamiento para infraestructura, compitiendo de manera directa con instituciones con importante presencia a nivel regional, como el BM o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo. En los últimos diez años el financiamiento proveniente del BNDES tuvo un crecimiento de 1 185%.⁹ De acuerdo con el periódico brasileño Valor, a lo largo de la última década, los préstamos para proyectos de infraestructura realizados por el BNDES en América Latina y África

aumentaron constantemente, pasando de 228 mdd en 2004 a 1.300 mdd en 2013.¹⁰

De manera similar, es posible identificar a determinadas Instituciones Financieras Regionales (IFRs) como la Corporación Andina de Fomento (CAF), que también ha experimentado recientemente un incremento en su nivel de injerencia y en sus operaciones para financiamiento de infraestructura en la región. Ello, en parte se puede atribuir a los requisitos y exigencias que condicionan su financiamiento, ya que son relativamente más flexibles, en comparación a instituciones como el BM o el BID cuyos estándares y salvaguardas socio-ambientales suelen encarecer y ralentizar, en la mayoría de los casos, la aprobación de los proyectos desde la perspectiva de los clientes.

Por un lado, el fuerte crecimiento que han experimentado instituciones como la CAF o el BNDES en su nivel de actividades y canalización de financiamiento en la región a lo largo de las últimas décadas, no ha venido acompañado por los correspondientes cambios en sus políticas operacionales y normas de funcionamiento, de manera que se ajusten a los altos estándares vigentes a nivel internacional y de otras instituciones afines. Al menos en lo que se refiere a salvaguardas socio-ambientales, participación y transparencia hace falta que se establezcan políticas y se internalicen estándares.

Por otro lado, Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) que tradicionalmente se han involucrado en la región, como el BM, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el BID, han perdido terreno en sus operaciones en los últimos años frente a otras instituciones como la CAF o el BNDES. Sin embargo, continúan siendo importantes actores del financiamiento de desarrollo en Latinoamérica y cuentan con una fuerte presencia en los países de la región, especialmente en términos políticos. Como respuesta a la reducción en su nivel de financiamiento en la región y a la competencia con estos nuevos actores del financiamiento regional, estas instituciones están promoviendo acciones en aras de debilitar sus esquemas de salvaguardas socio-ambientales y sus estándares de desempeño con el fin de hacerlas menos exigentes y rigurosas al momento de la aprobación de los préstamos; lo cual representa un verdadero riesgo que puede redundar en iniciativas similares por parte del resto de las instituciones que actúan en la región.

9 Pública, Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. "BNDES, para exportação" 28/11/2013. Disponible en: <http://www.apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/> [recuperado el 29/01/2014].

10 Valor Internacional. "Increased BNDES lending for projects abroad draws criticism" 11/04/2014. Disponible en: <http://www.valor.com.br/international/news/3513110/increased-bndes-lending-projects-abroad-draws-criticism> [recuperado el 20/06/2014].

Otro factor a tener en cuenta para el análisis de las tendencias de financiamiento en América Latina es la creciente participación del sector privado en la región, reflejado, por ejemplo, en el incremento de las operaciones de diversos bancos privados e intermediarios financieros, muchos de ellos financiados por las bancas multilaterales que brindan financiamiento no sólo al sector público, sino también al privado. Las principales preocupaciones de la sociedad civil respecto a estos actores es que se dificulta rastrear los fondos que reciben, acceder a información de los mismos y monitorear la efectiva implementación de los estándares y políticas a los que está sujeto este financiamiento. El escenario se complejiza aún más al tener a un actor que no es un sujeto obligado, es decir, que no tiene el mandato de publicar su quehacer y rendir cuentas, dado que pertenece al ámbito privado. Por ello, suelen ampararse en el secreto bancario para evitar brindar información acerca de los proyectos que realizan, lo que dificulta aún más el monitoreo de sus actividades. Esto es un problema ya que está realizando actividades de interés público e incluso, en muchos casos, con recursos públicos que respaldan sus actividades.

A su vez, es posible apreciar un progresivo incremento en la participación de grandes empresas multinacionales en los proyectos de infraestructura que se realizan en los diversos países latinoamericanos a través de fondos de inversión de capital privado y de las alianzas público – privadas (APP). Un gran número de proyectos de infraestructura que se llevan a cabo en la región están a cargo de empresas brasileñas y reciben financiamiento del BNDES, siendo beneficiadas por la política de “creación de campeones nacionales” del gobierno brasileño tendiente a promover el crecimiento y la participación de las empresas nacionales en el resto de la región. Algunas de dichas empresas¹¹ son Andrade Gutiérrez, Camargo

Correa, el Grupo OAS y la constructora Odebrecht, cuyo volumen de negocios se incrementó tangencialmente en el transcurso de los últimos 10 años bajo el ala del Estado brasileño, y cuyas actividades en la región han estado salpicadas de denuncias de corrupción, incumplimientos de contratos e incluso fallas técnicas en la construcción de las obras.¹² El gobierno de Ecuador, por ejemplo, decidió expulsarla del país en 2008 por incumplimiento de sus obligaciones en la construcción de una central hidroeléctrica.¹³

Además de estas instituciones, bancos y empresas particulares, cabe destacar el rol que juegan en el financiamiento de la infraestructura regional determinados procesos y foros de cooperación de carácter global, tales como el G-20, los BRICS y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).¹⁴ El G-20 conformado por 20 economías industrializadas y emergentes, tres de las cuáles son latinoamericanas (Brasil, México y Argentina), constituye un foro de cooperación y consulta donde el tema de inversión en infraestructura juega un papel importante y, si bien se puede apreciar actualmente cierta ausencia de América Latina en los planes de este foro sobre dicha temática, en el futuro puede adquirir creciente relevancia. Respecto a los BRICS, simplemente vale destacar la presencia no solo de Brasil, sino también de economías con creciente injerencia en materia de inversión en infraestructura regional, como India y, sobre todo, China, que ha establecido recientemente un Fondo China – América Latina;¹⁵ y la creación del Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS¹⁶ llamado a funcionar como “alternativa” a las IFIs tradicionales como el BM y el FMI.¹⁷ Asimismo, la UNASUR, a través de su Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN),¹⁸ ha heredado el manejo de la cartera de proyectos de IIRSA, un proceso fuertemente

11 Para mayor información, ver el informe “Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013. Os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras” de Fundação Dom Cabral. 08/2013. Disponible en: http://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2013/ranking_multinacionais_brasileiras2013.pdf [recuperado el 20/06/2014].

12 VIGNA, Anne. *Odebrecht, la favorita del Estado brasileño*. Le monde diplomatique. Edición 172. Octubre 2013. pp 18-20.

13 Reuters América Latina. “Ecuador expulsa a brasileña Odebrecht tras puja con Gobierno”. 23/09/2008. Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/idLTASIE48M2I920080923> [recuperado el 31/03/2014].

14 La UNASUR fue creada por los presidentes suramericanos en 2008 como un espacio de articulación y diálogo político de alto nivel que involucra a los gobiernos de los doce países de América del Sur. Una de sus prioridades es el desarrollo de infraestructura para la interconexión de la región. El COSIPLAN es la instancia dentro de UNASUR que tiene la responsabilidad de implementar la integración de la infraestructura regional. Fuente: Página Web de IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menutemId=27>. [recuperado el 31/03/2014].

15 Portafolio.co “China ofrece fondo de US\$ 20.000 millones para América Latina”. 18/07/2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/internacional/china-inversion-america-latina-2014>. [recuperado el 22/07/2014].

16 RT Actualidad. “El BRICS firma el acuerdo de creación de un Nuevo Banco de Desarrollo”. 15/07/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/134074-brics-acuerdo-crear-banco-desarrollo>. [recuperado el 22/07/2014].

17 RT. “G-20: Los BRICS acuerdan crear “las alternativas” al FMI y el Banco Mundial”. 5/09/2013. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/economia/view/104854-brics-banco-desarrollo-divisas-rusia>. [recuperado el 31/03/2014].

18 El COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Fue creado en la Tercera Reunión del Consejo de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR realizada en la ciudad de Quito el 28 de enero de 2009. Fuente: Página Web de IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menutemId=45>. [recuperado el 31/03/2014].

criticado desde sus inicios por parte de la sociedad civil latinoamericana por el modelo de integración que plantea, el tipo de desarrollo que impulsa y los impactos socioambientales de los proyectos que promueve.

Finalmente, el análisis del panorama general de financiamiento para infraestructura en América Latina no puede dejar de mencionar la creciente presencia de China y su inversión extranjera directa (IED) en la región, principalmente a través del Banco de Desarrollo de China (CDB por sus siglas en inglés), el Banco Exim de China y el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC por sus siglas en inglés). Al respecto, vale la pena mencionar las conclusiones de un informe de marzo de 2012 elaborado por Kevin Gallagher, Amos Irwin y Katherine Koleski titulado *“The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America”*¹⁹ donde los autores estiman que, desde el año 2005 (y hasta el año 2012, fecha de publicación del estudio), China ha proporcionado compromisos de préstamos a los países de Latinoamérica por un monto mayor a los 75 mil millones de dólares. También, que los 37 mil millones de dólares en préstamos que otorgó China a los países de la región durante el año 2010 superó el monto de préstamos del BM, del BID y del Export-Import Bank de Estados Unidos combinados para dicho año.²⁰ A su vez, en el estudio se menciona, entre otras cosas, que:

- China se ha constituido en una nueva y creciente fuente de financiamiento para Latinoamérica, especialmente para algunos países que tienen dificultades para acceder a los mercados de capitales globales, como Argentina, Venezuela o Ecuador.
- El financiamiento de los bancos chinos, las IFIs y los bancos occidentales no se superponen significativamente en América Latina: otorgan montos diferentes para el financiamiento a distintos sectores en diversos países. Los bancos chinos se han focalizado principalmente en los préstamos a sectores de infraestructura y energía.
- Los préstamos chinos no vienen acompañados de las condicionalidades políticas que están asociadas a los préstamos de las IFIs de occidente, aunque suelen requerir compras de equipamiento y, en algunos casos, acuerdos de venta de petróleo.

- La composición y volumen de los préstamos chinos en Latinoamérica son potencialmente más degradantes en términos ambientales que los portafolios de préstamos de los bancos occidentales. A pesar que los estándares ambientales de las IFIs y los bancos occidentales están lejos de ser perfectos, los bancos chinos requieren menores estándares ambientales para otorgar sus préstamos y, si bien el financiamiento chino opera bajo ciertas guías ambientales, las mismas no están a la par de aquellas de sus contrapartes occidentales.

Por último, para completar el análisis es necesario mencionar la existencia de otras instituciones, bancos privados e IFRs que a pesar de tener un bajo nivel de injerencia y de negocios en comparación a los actores mencionados anteriormente, no dejan de tener relevancia dentro de este marco general. Entre ellas, están, por ejemplo, el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y el aún inconcluso Banco del Sur que, tras la reciente creación del Banco de los BRICS busca capitalizarse y comenzar a funcionar;²¹ entre otros.

Frente a este escenario regional, caracterizado por la multiplicidad de actores y problemáticas de violaciones de derechos e impactos socioambientales involucrados, el panorama de trabajo y de incidencia que se le plantea a la sociedad civil latinoamericana se presenta desafiante y complejo. Se hace evidente que cualquier estrategia de acción basada en un trabajo individual sobre estos actores de manera aislada, resultará fragmentaria e incompleta, dada la necesidad de incidir a diferentes niveles: local, nacional, regional y en el caso de las instituciones involucradas, internacionalmente. Lo complejo de la situación muestra que la estrategia requerida para poder incidir e involucrarse de manera efectiva en el contexto de financiamiento regional de infraestructura descrito, implica un abordaje integral, desde múltiples perspectivas y en relación a la mayoría de actores involucrados, tanto regionales como extra regionales. Esto a través de estrategias integrales a corto, mediano y largo plazo. A su vez, se hace necesario adoptar una óptica global, que se centre en dinámicas y procesos

19 GALLAGHER, Kevin; IRWIN, Amos y KOLESKI, Katherine. *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Inter-American Dialogue. Marzo 2012. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/TheNewBanksinTown-FullTextnewversion.pdf>

20 *Ibidem*. pp. 1.

21 TeleSUR. *“Ministros avanzan en puesta en marcha de Banco del Sur”*. 25/07/2014. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/news/Ministros-avanzan-en-puesta-en-marcha-de-Banco-del-Sur-20140725-0102.html> [recuperado el 28/07/2014].

presentes en la región y no sólo en las acciones de gobiernos, instituciones o empresas particulares.

El presente documento pretende contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas y tendencias del financiamiento destinado al desarrollo de infraestructura en la región, a través de un análisis encaminado a brindar un acercamiento a este contexto regional y, en particular, a los principales actores involucrados en el mismo; con el fin de generar estrategias integrales de incidencia a mediano y largo plazo. De esta manera, se presenta a continuación un análisis general de actores como el G-20, la UNASUR y el COSIPLAN, el BM, el BID, la CAF y el BNDES, así como el rol que juega cada una de estas instituciones en la región; con un enfoque en la manera en que encaran la agenda de financiamiento para infraestructura. Lo anterior enmarcado en un contexto de competencia entre estas instituciones que ha llevado a una flexibilización de sus

políticas para facilitar la inversión y que será más visible con la creación del NBD de los BRICS. Se completa el análisis a través de una breve descripción de cada una de estas instituciones financieras y de sus instrumentos normativos más relevantes, así como las principales críticas y preocupaciones existentes por parte de la sociedad civil latinoamericana hacia su funcionamiento.

Es importante aclarar que el presente trabajo no constituye un análisis exhaustivo. Más bien es un análisis inicial del contexto regional y de las tendencias del financiamiento para infraestructura en América Latina, que sin lugar a dudas requiere de un trabajo posterior de análisis y reflexión, que permita idear líneas y estrategias de acción e incidencia, articuladas, concretas y efectivas. Finalmente, se trata de un análisis continuo y dinámico, tal y como lo exige el contexto regional inserto en las dinámicas globales.



EL G-20 Y LA AGENDA DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA

El G-20 es un foro informal de cooperación y consulta que agrupa a 20 economías tanto industrializadas como emergentes,²² con el objetivo de promover la cooperación económica global. Se crea a finales de los noventa en respuesta a las crisis financieras experimentadas en aquella época por diversas economías emergentes, como una instancia inicialmente compuesta por los ministros de economía y los gobernadores o presidentes de los bancos centrales de los países miembros, a la que posteriormente se le unieron los presidentes de dichos Estados. Dado que reúne al Grupo de los 8 (G-8) y a las principales economías emergentes, representa cerca del 85% del total del PBI y del comercio mundial, además de que los países miembro juntos representan dos terceras partes de la población mundial. Se autodenomina como el “principal foro para la cooperación económica internacional”,²³ a pesar que la mayoría de los países del mundo, parlamentos y organizaciones sociales, no están convocados ni son considerados como legítimos interlocutores, cuestión que no sucede con las grandes compañías, las cuales sí asisten al foro.

El G-20 desarrolla una amplia agenda que a veces parece solaparse con la de otros organismos como el

BM; ya que entre los temas que dicho Grupo aborda se encuentran los macroeconómicos y financieros, de corrupción, infraestructura, seguridad alimentaria, crecimiento verde, entre otros. Estos temas son abordados por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, que tiene un Plan de Acción sobre Desarrollo (PAD). Así, el G-20 alega “promover la coordinación e implementación de políticas de desarrollo para cerrar la brecha existente a nivel global; optimizar la coordinación del financiamiento del desarrollo para la realización de proyectos de infraestructura; luchar contra la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria mundial; optimizar la movilización de los recursos domésticos –objetivo que implica reducir la evasión fiscal incentivada por las llamadas guaridas fiscales–; promover el empleo y la implementación de políticas sociales inclusivas; y luchar contra la corrupción.”²⁴

A su vez, el G-20 dice trabajar en la revisión de la arquitectura financiera internacional y en el diseño e implementación de diversas iniciativas de carácter regulatorio, entre las que destacan las tendientes a asegurar una mayor transparencia y un funcionamiento más eficaz y responsable de los mercados financieros,

22 Actualmente el G-20 agrupa a los países del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) más once países emergentes o recientemente industrializados (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía) y la Unión Europea como bloque. A su vez, asisten al foro representantes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Consejo de Estabilidad Financiera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

23 G20. *About G20*. [en línea] Disponible en: https://www.g20.org/about_G20 [recuperado el 31/03/2014].

24 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. *Grupo de los Veinte (G20)* [en línea] Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/grupo-de-los-veinte-g20> [recuperado el 31/03/2014].

incluidas las instituciones financieras (bancos, aseguradoras, etc.) de carácter sistémico.²⁵ En efecto, a pesar de que la Agenda de Cambio Climático había comenzado a ganar creciente relevancia en las discusiones de este foro, la crisis financiera desatada en 2008 causó que el G-20 en el transcurso de los últimos años, dedicara atención casi exclusivamente a las cuestiones de reforma y regulación económico-financieras a nivel mundial.

EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL G-20

El G-20 considera como una prioridad fundamental “impulsar el crecimiento global y crear un clima que fomente la inversión”.²⁶ Así, en las últimas reuniones del G-20 la inversión en infraestructura constituyó un tema recurrente y prioritario, a tal punto que es considerada como una de las principales agendas para 2014.²⁷

La conferencia del G-20 celebrada en 2012 en Rusia, aparte de otorgarle mayor seguridad jurídica a las inversiones para el tema de infraestructura, dentro de las alternativas consideró la necesidad de fomentar las asociaciones público-privadas (APP)²⁸ y la titularización de los préstamos de infraestructura para que puedan venderse por paquetes con respaldo público. A su vez, se trabajó para encontrar respuesta al acertijo de cómo atraer el ahorro global existente en manos del sector privado hacia inversiones de largo plazo, y centró la discusión en las necesidades de infraestructura ya que,

de acuerdo al BM, es necesario duplicar la cifra actual de inversión que ronda el billón de dólares.²⁹

El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo reunido en la ciudad de El Cabo en México en julio de 2011, elaboró una cartera de proyectos³⁰ prioritarios que apuntaran a la integración regional. De América Latina sólo se incluyó el Corredor Pacífico, una red carretera y de transporte entre México y Panamá, que ha causado controversia respecto a la priorización del tránsito de mercancías. En la reunión de San Petersburgo de 2013, la Cámara Internacional de Comercio (ICC, por sus siglas en inglés)³¹ sostuvo que la principal traba consiste en que no hay proyectos de infraestructura financiables, y la falta de experticia de colaboración entre gobiernos locales y bancos de desarrollo multilateral sobre el desempeño de alianzas público-privadas, añadiendo que si esto se resolvía, habría mayor flujo de inversiones en el sector.

De acuerdo con el punto siete del Comunicado del Encuentro de Ministros de Finanzas y de los gobernadores de los Bancos Centrales celebrada en Sidney, Australia del 22 al 23 de febrero de 2014, los países que lo integran se comprometen a crear un clima que facilite el aumento en la inversión, especialmente en infraestructura y pequeñas y medianas empresas, ya que se considera que estas actividades son pilares para el crecimiento de la economía global en el corto y mediano plazo. Se insiste en mejorar regulaciones para garantizar esa inversión, privilegiando los incentivos del mercado.³² El gran objetivo de los países del G-20 durante 2014 consisten justamente en ofrecer medidas

25 Ibídem.

26 G20. *G20 2014 Agenda. Investment and Infrastructure*. [en línea] Disponible en: https://www.g20.org/g20_priorities/g20_2014_agenda/investment_and_infrastructure. [recuperado el 31/03/2014].

27 El trabajo del G-20 en esta materia es tratado por el Grupo de Trabajo sobre Inversión e Infraestructura, el cuál es co-presidido por los gobiernos de Alemania, Indonesia y México.

28 En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público. Fuente: Banco Mundial. PPP. Disponible en: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

29 BRERETON-FUKUI, Natasha. “World Bank to Set Up Global Infrastructure Facility”. *The Wall Street Journal*. Nueva York, 06/09/2013. Disponible en: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324577304579058660663794356> [recuperado el 31/03/2014].

30 La cartera de proyectos está conformada por: West Africa Power Pool (WAPP), ASEAN Infrastructure Fund (fondo de infraestructura), Ethiopia y Kenya Power System Interconnection (sistema de interconexión eléctrico), Inga Hydropower (República Democrática del Congo), Corredor Norte – Sur que integra la infraestructura de facilitación comercial en África Oriental y del Sur, vía férreas entre Isaka, Tanzania y Kigali, Rwanda, proyecto Jordan Railway (incluyendo enlaces de carga con Siria, Arabia Saudita e Irak), proyecto solar Desertec, Europe-Middle-East/North Africa (MENA), Turkmenistán-Afghanistan-Pakistan e India (TAPI) Gasoducto de Gas Natural, Regional Program for Scaling-up Clean Biomass energy in the Greater Mekong Subregion (programa regional para aumentar la energía biomasa limpia en la mayor subregión Mekong).

31 “CEO’s se reúnen con líderes del G20 para impulsar avances en el comercio y la inversión”. *International Chamber of Commerce (ICC)*, la organización mundial de las empresas. San Petersburgo, 06/09/2013. Disponible en: <http://www.iccmex.mx/noticias/2013/septiembre/06sep13.pdf> [recuperado el 31/03/2014].

32 G20. *Comunicado. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*. Sydney, 22-23/02/2014. Disponible en: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf [recuperado el 31/03/2014].

de impulso a la inversión por parte del sector privado, lo que implica aplicar medidas y acciones específicas en cada país que hagan más atractiva la participación de potenciales inversores, es decir, flexibilizar los marcos normativos. A su vez, el Grupo establece que buscará atraer la inversión del sector privado mejorando la eficiencia y la efectividad de los recursos públicos y de los bancos de desarrollo multilateral, como el BM.³³


Así, las reuniones más recientes del G-20 han demostrado que el tema de infraestructura es clave dentro de su planteamiento, aunque todavía no se echa a andar lo que ellos denominan proyectos estructurados, que además presten garantías suficientes para atraer el ahorro privado. Se recurre a los viejos argumentos de regulaciones favorables a la inversión, profundizando los logros ya alcanzados en las negociaciones de libre comercio y haciendo que los bancos multilaterales adopten un papel protagónico.

B. EL PLAN DEL G-20 Y LA AUSENCIA DE AMÉRICA LATINA

Los cambios en la regulación económica de los Estados Unidos han generado una diferente correlación de fuerzas entre las economías tradicionales y economías emergentes. Después de años de un multilateralismo donde las economías de los BRICS comenzaron a tener un rol más protagónico en el crecimiento económico global, iniciativas de nuevos bloques regionales como la Alianza del Pacífico³⁴ son respuestas a los cambios globales para que las economías tradicionales recuperen presencia frente a estos actores regionales. Lo que probablemente llevará a América Latina a convertirse en un campo de disputa por controlar mercados y acentuar el modelo exportador de materias primas.

En ese sentido, la propuesta desde el G-20 para dinamizar la economía global plantea algunos supuestos de desarrollo que despiertan ciertas críticas por parte de la sociedad civil. Por un lado, el ya cuestionado modelo de inversión a través de las APP que no ha resultado para impulsar la participación privada en proyectos de

alto riesgo y bajo retorno como es la infraestructura, siendo actualmente el sector público el principal motor de la inversión en infraestructura en la región. Por otro lado, la promoción de inversiones que no toman en cuenta lecciones aprendidas sobre la sostenibilidad de este tipo de proyectos en la región. Las fuertes críticas sobre el modelo de integración planteado por IIRSA y su cartera de proyectos constituyen un claro ejemplo de lo anterior.



Las reuniones más recientes del G-20 han demostrado que el tema de infraestructura es clave dentro de su planteamiento, aunque todavía no se echa a andar lo que ellos denominan proyectos estructurados

Otro tema relevante de la propuesta del G-20 es justamente la ausencia de inversiones en infraestructura destinadas a la región, lo cual contrasta con su discurso de promoción del desarrollo, es decir, no hay una posición común para inversiones en América Latina como lo hay en otras regiones, quizás por un celo brasileño de no incluir a mayores y otros inversionistas en iniciativas como IIRSA, ya que el BNDES de Brasil financia gran parte de la cartera de proyectos de dicha Iniciativa. Mediante la arquitectura regional (UNASUR e IIRSA) se ha alcanzado una situación que permite cierta influencia regional brasileña, sin embargo, es muy probable que la promoción de este tipo de inversiones sea una forma más de la presencia de nuevos actores (como China) y de las economías desarrolladas, por lo que en el futuro la propuesta del G-20 podría afectar la dinámica UNASUR/IIRSA y la situación de dominio brasileño en la región.³⁵

33 G20. G20 2014 Agenda. *Investment and Infrastructure*. Op.cit.

34 La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, creada el 28 de abril de 2011. Sus objetivos son: 1) Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; 2) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y 3) Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico. Para mayor información, ver página Web de Alianza del Pacífico, disponible en: <http://alianzapacifico.net/>

35 GAMBOA, César y RIVASPLATA, Francisco. *La Construcción de la Gobernanza Regional en Infraestructura*. DAR.

II. PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS EN EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA

A. LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

La UNASUR es una organización internacional creada en el año 2008 y conformada por 12 países sudamericanos: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Suriname y Guyana. Se trata de un proceso que tiende a la construcción de una identidad regional y a la integración política, social, cultural y económica de los pueblos sudamericanos. Esta da prioridad a determinados aspectos, entre los que destacan las políticas sociales, la energía y la infraestructura, el financiamiento, el medio ambiente, la inclusión social y la participación ciudadana.³⁶

1. LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE ACUERDO A LA UNASUR

Tal como puede apreciarse en su Tratado Constitutivo, la UNASUR incluye diversas temáticas en sus objetivos, tales como: defensa, educación, medio ambiente, democracia e integración financiera, entre otros. Uno de los objetivos con más relevancia para esta organización, y en el que se han puesto mayores esfuerzos, es el de integración

física y energética. Esto sustentado en la idea de que la infraestructura resulta una pieza clave en la visión de integración de los países sudamericanos, ya que permite forjar una región más cohesionada en términos económicos, sociales y físicos.

En ese sentido, los países miembros de la UNASUR han decidido transferir el trabajo realizado hasta el momento por IIRSA³⁷ al COSIPLAN. Dicho Consejo se hizo formalmente cargo del trabajo y de la Cartera de Proyectos de IIRSA en el año 2011, encargándose específicamente de la

36 De acuerdo a su Tratado Constitutivo, su objetivo principal es el de: "(...) construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados." Tratado Constitutivo de UNASUR – 23/05/ 2008. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

37 Para mayor información ver la página Web de IIRSA, disponible en: <http://www.iirsa.org/>

integración de la infraestructura regional de los países miembros.³⁸

La visión que tiene el COSIPLAN sobre la integración de la infraestructura regional sudamericana puede apreciarse a través de sus objetivos, entre los que destacan, por ejemplo, el desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de IIRSA e incorporándolos a su marco de trabajo. También el de promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.³⁹

2. IIRSA Y COSIPLAN EN LA REGIÓN

La cartera de proyectos del COSIPLAN es una herencia directa del trabajo de IIRSA desde sus inicios en el año 2000, a pesar de que la conformación original de la Cartera de Proyectos IIRSA se produjo recién en el año 2004. A partir de entonces, y hasta la actualidad, la misma fue atravesando sucesivas actualizaciones, no exentas de una fuerte crítica en relación a sus objetivos y sus resultados, por parte de la sociedad civil.

Así, en 2004 IIRSA determinó un portafolio de proyectos conformado por 335 proyectos de infraestructura en los sectores de transporte, energía y comunicaciones y organizados en 40 grupos de proyectos, con una inversión estimada de 37.424,8 millones de dólares (mdd). Para el año 2010, fecha de culminación de la primera etapa del trabajo de IIRSA, la cartera alcanzaba los 524 proyectos organizados en 47 grupos, con una inversión estimada de 96.119,2 mdd. Es decir, que en sólo seis años y, a pesar de las numerosas críticas hacia la Iniciativa, la cantidad de proyectos se incrementó más del 35% y la inversión estimada más del 60%. En junio de 2011, se realizó una nueva actualización de la cartera de proyectos, ya en el marco del COSIPLAN, la que arrojó 531 proyectos, con una inversión estimada de 116.120,6 mdd. En este ejercicio los países miembros de la UNASUR identificaron preliminarmente proyectos prioritarios de integración nacional en sus territorios a fin de conformar la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API).⁴⁰ En agosto de 2012, la cartera de proyectos alcanzó los 544 proyectos, con una inversión estimada de 130.139,1 mdd; y a fines de 2013, el número de proyectos se había elevado a 583, con una inversión

CUADRO 1: IIRSA/COSIPLAN. Cantidad de proyectos e inversión estimada 2004-2013

AÑO	Nº PROYECTOS	INVERSIÓN ESTIMADA millones de US\$
2004	335	37,424,8
2007	329	60,522,6
2008	514	69,000,0
2009	510	74,542,3
2010	524	96,119,2
2011	531	116,120,6
2012	544	130,139,1
2013	583	157,730,5

Fuente: Informe de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN.

38 De acuerdo a su Estatuto, el COSIPLAN: "Es la instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)". Estatuto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. 28/01/2009. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/c0/7f/c07f8a4a4569eaa8b6d4ffa38c0c00f1/Estatutos-del-Consejo-de-Infraestructura-y-Planeamiento.pdf>

39 *Ibidem*. pp. 2.

40 IIRSA. *Cartera de Proyectos*. [en línea] Disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menultemId=32>. [recuperado el 20/02/2014].

estimada de aproximadamente 157.730,5 mdd.⁴¹ Este incremento sustancial tanto del número de proyectos como de la inversión estimada total se ve reflejado en el Cuadro 1.⁴²

A noviembre de 2013, la Cartera de Proyectos de COSIPLAN está compuesta por un portafolio de 583 proyectos de infraestructura, organizados en 48 grupos y nueve ejes de integración y desarrollo, correspondientes a tres sectores: transporte, energía y comunicaciones. El monto de inversión estimada alcanza los 157.730,5 mdd. Así, la cantidad total de proyectos se incrementó entre 2012 y 2013, de 544 a 583 proyectos, es decir, 39 proyectos adicionales en un solo año. La mayor parte de estos proyectos adicionales corresponden al eje del Amazonas (61,5%), como consecuencia de la incorporación de más territorios brasileños dentro del eje.⁴³ En cuanto a la inversión estimada, el crecimiento fue del orden de los 27.591,4 mdd.⁴⁴

3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Tanto la UNASUR como el COSIPLAN cuentan con una serie de instrumentos normativos que establecen, de manera general, sus respectivas estructuras y normas de funcionamiento. Entre ellos destacan, por ejemplo, el Tratado Constitutivo⁴⁵ y el Reglamento General⁴⁶ de UNASUR y los Estatutos⁴⁷ y el Reglamento⁴⁸ del COSIPLAN. Sin embargo, la UNASUR por el momento no cuenta con instrumentos operativos relevantes como una Política de Acceso a la Información o una Política de Salvaguardas Ambientales y Sociales propias para la institución. Más bien, se implementan los



A noviembre de 2013, la Cartera de Proyectos de COSIPLAN está compuesta por un portafolio de 583 proyectos de infraestructura

proyectos bajo la normativa nacional de cada uno de los países miembros.

Cabe resaltar que durante los últimos años se ha impulsado la creación de un Foro de Participación Ciudadana (FPC), el cual fue creado en noviembre de 2012⁴⁹ y sus Directrices de Funcionamiento fueron aprobadas en agosto de 2013.⁵⁰ El FPC de la UNASUR está llamado a constituirse en una de los instrumentos más relevantes y trascendentes para el proceso de integración regional de los pueblos de Sudamérica y la posibilidad de la sociedad civil para influir y participar en dicho proceso, siempre y cuando su espíritu y objetivos primordiales no se vean diluidos en la práctica, una vez que comience a funcionar de manera efectiva.

En el marco del proceso de creación del FPC, la sociedad civil impulsó fuertemente el reclamo de que ciertas instancias de decisión de determinadas temáticas dentro de la UNASUR, como por ejemplo el COSIPLAN, cuenten con sus respectivas políticas

41 De acuerdo a algunas secciones de la página Web de IIRSA, la inversión total estimada ascendería actualmente a los 159.351,4 mdd. Ver: <http://www.iirsa.org/proyectos/>

42 Informe de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN 2013 – noviembre de 2013. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf, pp. 33.

43 Se decidió incorporar territorios del Nordeste y Centro-Oeste de Brasil al Eje del Amazonas, lo que llevó a la conformación de un nuevo grupo respecto al año 2012, y a la inclusión de 12 nuevos proyectos al Grupo 5.

44 Informe de la Cartera de Proyectos de COSIPLAN 2013 – noviembre de 2013. Op cit. pp. 34.

45 Tratado Constitutivo de UNASUR – 23/05/2008. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/f8/74/f874c8c194f76a8bbd9b2ca6f23a5af7/Tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>

46 Reglamento General de UNASUR – 05/2012. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/36/09/36091f140e506bcc1445c92814793236/Reglamento-General-UNASUR-Mayo-2012-1.pdf>

47 Estatutos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. 28/01/2009. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/c0/7f/c07f8a4a4569eaa8b6d4ffa38c0c00f1/Estatutos-del-Consejo-de-Infraestructura-y-Planeamiento.pdf>

48 Reglamento del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_reglamento.pdf

49 Decisión N° 7 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR sobre Creación del Foro de Participación Ciudadana. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/ec/6d/ec6d2361a78211e8599442972eb20548/Decision-7-Foro-participacion-ciudadana-Lima-30-noviembre-2012.pdf>

50 Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR – 30/08/2013. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/0b/39/0b3933b5b1bcdd7a41a1176c562615d8/B.-FPC-DIRECTRICES-DEL-FORO-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-DE-UNASUR-CONSENSUADO.pdf>

o regímenes de participación pública, acceso a la información, entre otras. Sin duda, dichos marcos normativos constituyen una agenda de trabajo que deberá seguir siendo impulsada por la sociedad civil a medida que el FPC se consolide y comience a funcionar efectivamente.

4. PRINCIPALES CRÍTICAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Una de las principales críticas hacia IIRSA/COSIPLAN consiste en que la integración que plantea queda reducida a mejoras de conectividad entre los países que permitan generar corredores para el libre comercio y para enlazar fuentes de materias primas destinadas hacia mercados internacionales. Esto, en detrimento de un modelo basado en un concepto de sostenibilidad o integración simétrica intra-regional, con atributos sociales, ambientales, económicos, culturales y políticos que garanticen los derechos, así como orientadas a estrategias de desarrollo complementarias.

A su vez, existen fuertes críticas en relación a que gran parte de las fuentes de financiamiento actual de IIRSA recaen en la esfera pública (ya sea de forma directa o indirecta, a través de IFIs como el BM y el BID o IFRs como la CAF), lo que en muchos casos hace a la Iniciativa dependiente de ciertos intereses y motivaciones estatales. Esto se da en un contexto de países con economías en crecimiento progresivo a lo largo de la última década y con fuertes intereses de sus gobiernos en promover la integración de la infraestructura a nivel regional, con Brasil a la cabeza. A lo que se suma



Existen fuertes críticas en relación a que gran parte de las fuentes de **financiamiento actual de IIRSA** recaen en la **esfera pública** lo que en muchos casos hace a la **Iniciativa dependiente de ciertos intereses y motivaciones estatales.**

también un contexto de poca competitividad de la región, así como una inadecuada planificación y la ausencia de una evaluación crítica de la Iniciativa a nivel interno.

Finalmente, además de los numerosos conflictos socioambientales que han provocado gran parte de los proyectos de la Iniciativa, existen algunas críticas particulares relacionadas a la calidad de la información sobre los proyectos. Entre ellas, la ausencia de fichas e información de proyectos, o los errores en los mismos, así como la dificultad para acceder a información fidedigna y a datos de contacto de los funcionarios nacionales responsables.

El Grupo del BM está conformado por cinco instituciones como se muestra en el Cuadro 2.⁵¹ Dados los alcances de este análisis, nos enfocaremos en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), comúnmente llamado BM, y en la CFI.



CUADRO 2: Conformación del Grupo del BM

Institución	Año de creación	Número de países miembros	Mandato	Recursos año fiscal 2013 (billones de dólares)
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	1944	188	Reducir la pobreza a través de préstamos a los Estados de países en vías de desarrollo	\$15.2
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	1960	172	Reducir la pobreza a través de préstamos y donaciones a los Estados de países en vías de desarrollo	\$16.3
Corporación Financiera Internacional (CFI)	1956	184	Promover la inversión del sector privado para apoyar el crecimiento económico y reducir la pobreza	\$24.9
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)	1988	179	Promover la inversión extranjera directa en países en vías de desarrollo para apoyar el crecimiento económico	\$2.8 (en garantías de riesgo)
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	1966	149	Resolución de conflictos en disputas sobre la inversión	N/A

Fuentes: BIRF, AIF, CFI, OMGI, CIADI, Department of Finance Canada.

51 Department of Finance Canada. *Canada at the IMF and World Bank Group 2012-2013 – Part 2 of 3*. [en línea] Disponible en: <http://www.fin.gc.ca/bretwd/bretwd12-02-eng.asp#anx4> [recuperado el 31/03/2014].

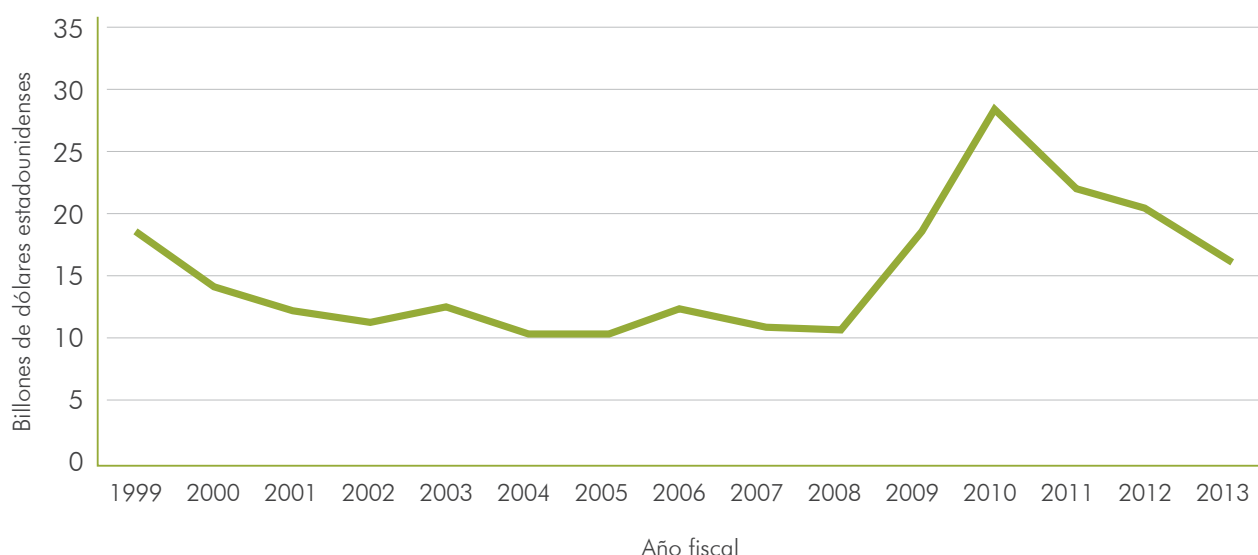
1. EL BANCO MUNDIAL (BM) / BIRF

El BM (o BIRF) fue creado en 1944, con el objetivo original de ayudar a la reconstrucción de los países tras la segunda guerra mundial.⁵² Una vez que esto fue superado el fin del mismo se trasladó a la erradicación de la pobreza y a la promoción del desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Actualmente, el objetivo del BM sigue siendo la erradicación de la pobreza y la promoción de prosperidad compartida,⁵³ a través de préstamos a los gobiernos de países con ingreso mediano y de ingreso bajo con capacidad de pago⁵⁴.

1.1 El BM en la región

A lo largo del tiempo, el BM ha negociado préstamos con los distintos países miembros (ver Gráfica 1). La región de ALC ha sido de primordial importancia en lo que respecta al BM, ya que a lo largo de la historia ha sido la región con el mayor volumen de préstamos y de proyectos financiados por el Banco. Reflejo de ello son las Gráficas 2 y 3, las cuales muestran la distribución total de los recursos del BIRF a cada una de las regiones. En 1977, el 32.44% de los recursos totales fueron a través de préstamos a los gobiernos de ALC, mientras que en 2013, ALC siguió siendo la región con mayor cantidad de recursos con el 31% del total. Al revisar los diversos informes anuales, esta tendencia permanece constante.

GRÁFICA 1: Desembolso neto BIRF 1999-2013



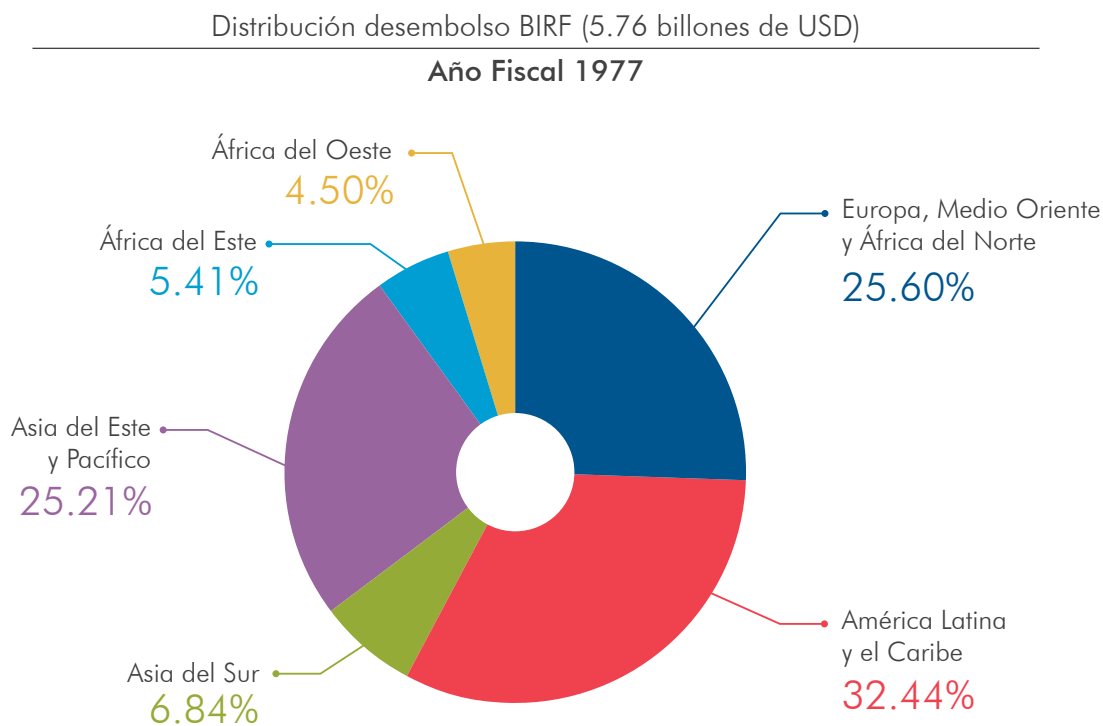
Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales del Banco.

52 Banco Mundial, *Historia*. [en línea] Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about/history>, [recuperado el 28/01/2014].

53 Banco Mundial, *Annual Report 2013*. [en línea] Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16091/9780821399378.pdf?sequence=1>, [recuperado el 28/01/2014].

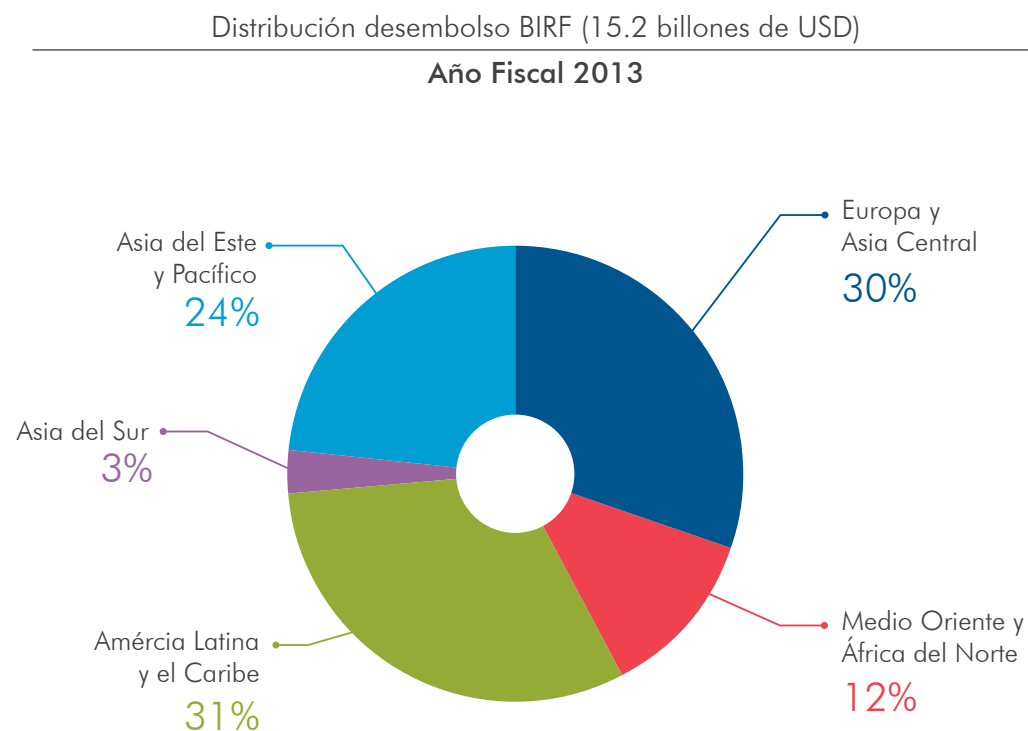
54 Banco Mundial, *Quiénes somos*. [en línea] Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/about>, [recuperado el 28/01/2014].

GRÁFICA 2: Desembolsos BIRF. Año Fiscal 1977



Fuente: Informe Anual del Banco Mundial Año Fiscal 1977.

GRÁFICA 3: Desembolsos BIRF. Año Fiscal 2013



Fuente: Informe Anual del Banco Mundial Año Fiscal 2013.

En total, 29 países de ALC son miembros del BM y reciben su financiamiento (ver Cuadro 3). Además de ser la región que mayor volumen de dinero recibe a través de préstamos, Brasil, México, Colombia y Argentina se encuentran entre los 10 países prestatarios más importantes del BM (ver Cuadro 4).

CUADRO 3: Países de ALC miembros del BM

• Antigua y Barbuda	• República Dominicana	• Nicaragua
• Argentina	• Ecuador	• Panamá
• Belice	• El Salvador	• Paraguay
• Bolivia	• Granada	• Perú
• Brasil	• Guatemala	• Santa Lucía
• Chile	• Guyana	• San Vicente y las Granadinas
• Colombia	• Haití	• Surinam
• Costa Rica	• Honduras	• Uruguay
• Cuba	• Jamaica	• Venezuela
• Dominica	• México	

Fuente: BM.

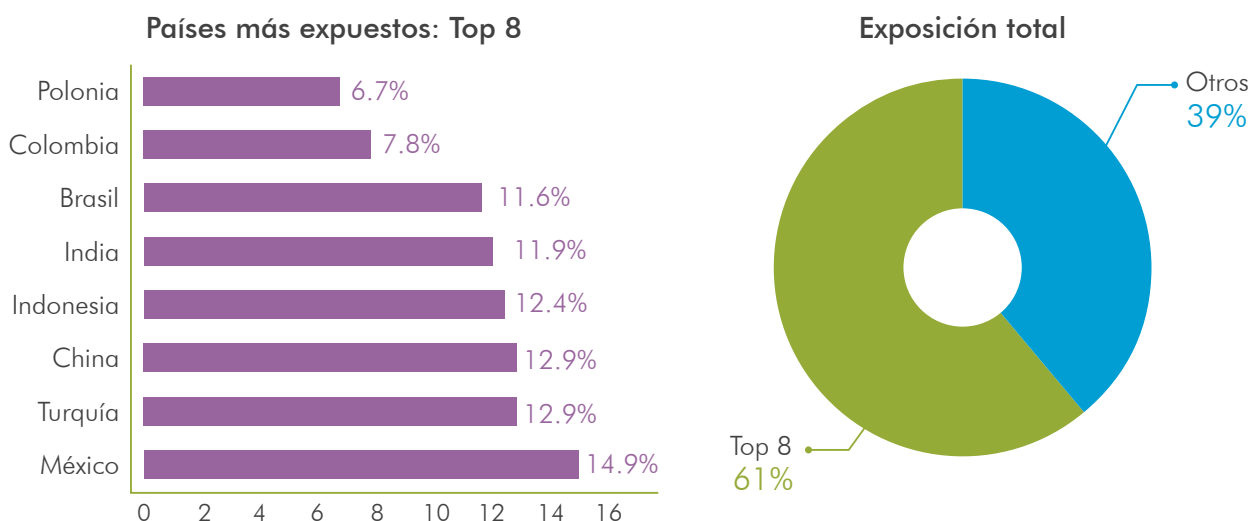
CUADRO 4: Los 10 prestatarios más importantes del BIRF ordenados por el total de préstamos

FY 2009			FY 2010			FY 2011		
País	US\$, bn.	(%)	País	US\$, bn.	(%)	País	US\$, bn.	(%)
China	12.6	12.0	China	12.9	10.7	China	13.0	9.8
Brasil	10.7	10.1	Brasil	11.3	9.4	Turquía	12.9	9.8
Turquía	8.6	8.2	India	10.8	9.0	México	12.2	9.2
India	7.9	7.4	México	10.5	8.7	India	11.4	8.6
Indonesia	6.6	6.2	Turquía	10.2	8.5	Brasil	10.4	7.9
México	6.5	6.1	Indonesia	7.6	6.3	Indonesia	8.9	6.8
Colombia	5.9	5.6	Colombia	7.2	6.0	Colombia	7.5	5.6
Argentina	5.2	4.9	Argentina	5.3	4.4	Polonia	5.6	4.2
Rusia	3.5	3.3	Polonia	3.8	3.2	Argentina	5.4	4.1
Polonia	3.1	2.9	Ucrania	3.2	2.7	Rumania	3.3	2.5
TOTAL	70.6	66.7	TOTAL	82.8	68.9	TOTAL	90.6	68.5

Fuentes: Moody's Investors Service. Credit Analysis. IBRD (World Bank). Supranational.

Esta tendencia no ha cambiado. En 2013 los prestatarios más importantes fueron Brasil (3.1 mdd), Colombia (600 mdd) y Uruguay (408 mdd)⁵⁵ y a mediados del año pasado (30 de junio de 2013), ocho países concentraban el 68% del portafolio del BM, entre ellos México, Colombia y Brasil (ver Cuadro 5).

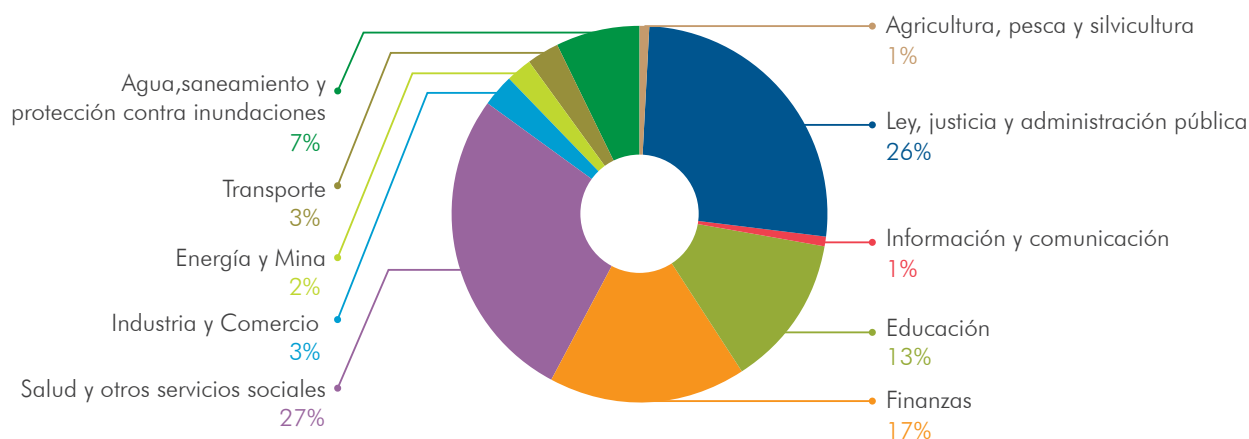
CUADRO 5: Concentración del portafolio total del BIRF en billones de dólares hasta junio 2013



Fuente: BM, Information Statement. IBRD.

Los sectores y los temas han variado a lo largo del tiempo acorde a la agenda de desarrollo internacional. Así en 2003⁵⁶, el mayor porcentaje de los recursos del BIRF y de la AIF estaban destinados a salud y otros servicios sociales (27%), ley y justicia y administración pública (26%) y finanzas (17%); mientras que en 2013⁵⁷, los principales temas eran administración pública, ley y justicia (40%), salud y otros servicios sociales (17%) y transporte (13%) (Ver Gráficas 4 y 5).

GRÁFICA 4: ALC: Préstamos por sector del BIRF y la AIF Año Fiscal 2003



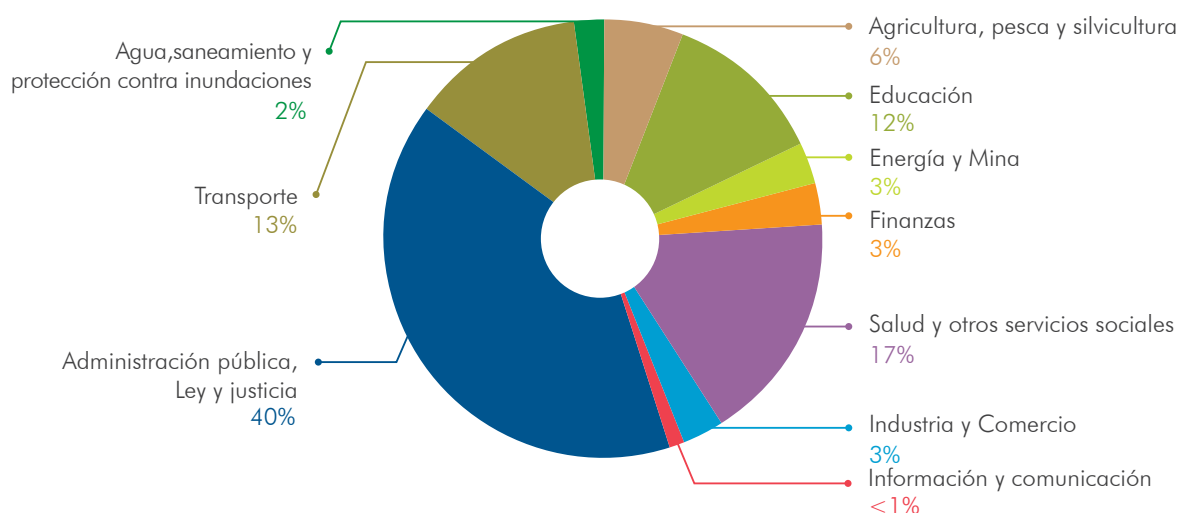
Fuentes: BM. Informe Anual 2003 e Informe Anual 2013.

55 Banco Mundial. *World Bank Group Backs Latin America and the Caribbean's Steady Poverty Reduction and Middle Class Growth*. 24/07/2013. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/07/24/world-bank-group-backs-latin-america-caribbean-steady-poverty-reduction-middle-class-growth> [recuperado el 29/01/2014].

56 Banco Mundial. *Informe Anual 2003*. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/16/000012009_20031016142454/Rendered/PDF/270000PAPER0English0WBAR0vol.02.pdf [recuperado el 29/01/2014].

57 Banco Mundial. *Informe Anual 2013*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2013/0,,menuPK:9304895~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:9304888,00.html> [recuperado el 29/01/2014].

GRÁFICA 5: ALC: Préstamos por sector del BIRF y la AIF. Año Fiscal 2013



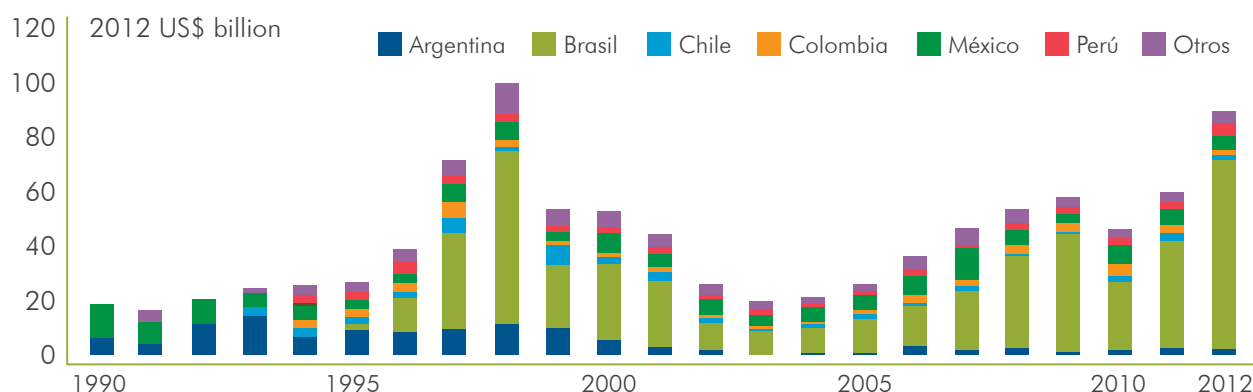
Fuentes: BM. Informe Anual 2003 e Informe Anual 2013.

1.2 Instrumentos normativos

Estrategia de Infraestructura: en 2012 el BM actualizó su Estrategia de Infraestructura para los años fiscales 2012-2015. “Ésta establece los términos de involucramiento del Banco en la infraestructura para acelerar el crecimiento y también dirigir a los países clientes hacia una trayectoria de desarrollo sustentable”.⁵⁸ En el Plan de Acción para ALC, el Banco establece los sectores a través de los cuales canalizará el financiamiento para infraestructura:⁵⁹ transporte, energía, agua y sanidad, programas urbanos, programas de manejo de riesgos e infraestructura rural.

Además, la tendencia actual son las APP y el involucramiento del sector privado en proyectos de infraestructura. En 2012, 78 proyectos cerraron contratos de financiamiento para infraestructura con la participación de dicho sector, concentrados en 12 países de la región: Brasil (54), Chile (7), Perú (5), México (4), Argentina (4), Uruguay (2) y Nicaragua (2). Se pronostica que dicha tendencia se incremente (ver Gráfica 6), especialmente en los sectores de energía y transporte.

GRÁFICO 6: Proyectos de Infraestructura con Participación del Sector Privado en ALC



Fuente: Private Participation in Infrastructure Research Group.

58 Banco Mundial, *Infraestructura*. [en línea] Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFRA/0,,contentMDK:23117980~pagePK:64168445~piPK:64168309~the-SitePK:8430730,00.html> [recuperado el 29/01/2014].

59 Banco Mundial, *Infrastructure Action Plan Latin American and Caribbean Region*. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTINFRA/Resources/WB_InfraStrat_Brochure_LatinAmericaCaribbean_2-16.pdf, [recuperado el 28/01/2014].

Política de Acceso a la Información (PAI):⁶⁰ el BM aprobó la última revisión de su PAI en abril de 2013, cuya base fue la PAI aprobada en julio de 2010. Al igual que su predecesora, los principios de dicha política son:⁶¹

- Maximizar el acceso a la información
- Establecer una clara lista de excepciones
- Salvaguardar el proceso deliberativo
- Proveer claros procedimientos para que la información esté disponible
- Reconocer el derecho a apelar del solicitante

La PAI del BM representa un gran avance en cuanto al acceso a la información, sin embargo, aún hay una brecha considerable entre lo establecido por la Política y su implementación.⁶²

Políticas de Salvaguardas: las Políticas de Salvaguardas del BM son un grupo de políticas socio-ambientales, cuyo objetivo es prevenir y mitigar el daño a la gente y al ambiente en los proyectos de desarrollo que el Banco financia.⁶³ Estas políticas son: evaluación de impacto ambiental, hábitats naturales, pueblos indígenas, reasentamiento involuntario, seguridad de las represas, vías fluviales internacionales, control de plagas, recursos culturales físicos, bosques, y proyectos en zonas de disputa.⁶⁴ Actualmente dichas Políticas se encuentran en proceso de revisión y, de acuerdo al borrador recientemente difundido (julio de 2014), el nuevo marco de salvaguardas propuesto por el Banco revela efectivamente un debilitamiento significativo de los estándares sociales y ambientales de la institución, y constituyen una marcha atrás que echará por tierra toda una generación de trabajo y logros de

la sociedad civil y las comunidades afectadas. A su vez, esta propuesta genera un peligroso precedente de flexibilización de estándares y probablemente desencadenará una fuerte resistencia a cualquier esfuerzo tendiente a incrementar los estándares socioambientales de otros Bancos y gobiernos de la región. Tras un proceso de consulta pública previsto para la segunda mitad de 2014, el Banco pretende aprobar el nuevo marco de salvaguardas a fines del año 2014 o principios de 2015.⁶⁵

Panel de Inspección: el Panel de Inspección fue creado en 1994 como un mecanismo independiente del Banco, para que las personas que consideren que han sido (o que potencialmente serán) afectadas por proyectos financiados por el Banco, puedan hacer ingresar una queja. El Panel tiene la obligación de rendir cuentas en cuanto al cumplimiento del Banco de sus propias políticas.⁶⁶ Dicho mecanismo también ha tenido cambios recientemente y varios casos que violaron las políticas del Banco y derechos de las personas han quedado sin resolver y, por lo tanto, sin acciones al respecto.

1.3 Principales críticas desde la sociedad civil

Actualmente el Banco pasa por un proceso de cambio. Como hemos mencionado previamente, las Políticas de Salvaguardas se encuentran en revisión y hay un temor por parte de la sociedad civil de que dichas Políticas efectivamente se debiliten. Asimismo, la sociedad civil considera que este proceso de revisión puede representar una oportunidad para fortalecer el marco de salvaguardas y de sentar un estándar para las otras IFIs e IFRs.

60 Banco Mundial. Política de Acceso a la Información del Banco Mundial. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDS-ContentServer/WDSP/IB/2013/07/01/000442464_20130701112846/Rendered/PDF/790340BROSecM200Box0377330B00OUO090.pdf, [recuperado el 28/01/2014].

61 Íbidem. pp. 2.

62 Al respecto Fundar ha realizado análisis de la implementación de la PAI del Banco Mundial y demostrado que el Banco incumple con su propia Política.

63 Banco Mundial, *Safeguards Policies*. [en línea] Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>, [recuperado el 29/01/2014].

64 Íbidem.

65 BIC. "El Banco Mundial amenaza con debilitar sus Salvaguardas y abrir una brecha hacia la flexibilización mundial de estándares sociales y ambientales". 22/07/2014. Disponible en: <http://www.bicusa.org/es/el-banco-mundial-amenaza-con-debilitar-sus-salvaguardas-y-abrir-una-brecha-hacia-la-flexibilizacion-mundial-de-estandares-sociales-y-ambientales/> [recuperado el 31/07/2014].

66 Banco Mundial, *Inspection Panel*, [en línea] Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,menuPK:64132057~pagePK:64130364~piPK:64132056~theSitePK:380794,00.html>, [recuperado el 30/01/2014].

Las principales sugerencias son:

- Evitar una dilución fuerte de las salvaguardas.
- Que las políticas de salvaguardas se armonicen acorde a las leyes internacionales y a los estándares y las normas más altas.
- El alcance de las salvaguardas debe ampliarse y estas deben garantizar una perspectiva de derechos humanos.
- Las salvaguardas deben aplicarse a todos los instrumentos de préstamo que tiene el Banco. En especial a los Préstamos para Desarrollo de Políticas o *Development Policy Loans (DPLs)*, al Programa para Resultados (P4R, por sus siglas en inglés) y a los Sistemas de País, que actualmente no están sujetos a las mismas, dejando a un importante porcentaje de la cartera de proyectos del Banco fuera de la aplicación de las salvaguardas. Por ejemplo, para el año fiscal 2010, el Banco aprobó 26.000 mdd en DPLs, lo que significa que el 52% de la cartera total de proyectos del BIRF quedó fuera del alcance de las Políticas de Salvaguardas.⁶⁷ Asimismo deben auxiliar en la gestión del riesgo en todas las etapas del ciclo del proyecto.
- Asegurar la implementación, esto implica asegurar el financiamiento necesario para que se implementen y monitoreen las salvaguardas al momento de que el Banco brinde financiamiento para algún proyecto.

A pesar de estas sugerencias, el borrador del nuevo marco de salvaguardas plantea:⁶⁸

- Dilución masiva de varios requisitos existentes para diseñar proyectos con protecciones que son los mecanismos de defensa para las poblaciones afectadas y el medio ambiente.
- Flexibilización, aplazamiento y postergación de responsabilidades para evitar daños hasta después de la aprobación del proyecto.
- Estrecha aplicabilidad a solamente el 50% del negocio del Banco, excluyendo préstamos de políticas (DPLs) y de programas.

- Insuficiente fortalecimiento de las salvaguardas, en particular, para las áreas donde el BM ha quedado atrás de las mejores prácticas internacionales.
- Falta de información adecuada para entender y juzgar a cabalidad los cambios propuestos, inclusive los compromisos y las opciones para un plan de implementación.

Asimismo, el Panel de Inspección en estos momentos revisa sus Procedimientos de Operación. Diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) han expresado la preocupación de que se debilite el Panel, dados los cambios que se han propuesto en torno a los criterios de elegibilidad para la investigación y el programa piloto. Además, el Panel ha sido criticado por no procesar debidamente quejas y por la falta de consecuencias en casos en los que las Políticas del Banco han sido violadas. En lo que respecta a la PAI del BM, aún hay una brecha importante que cubrir entre esta y su implementación.

2. LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (CFI)

La CFI fue creada en 1956 con el objetivo de promover la inversión del sector privado para apoyar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Cuenta con 184 países miembros y trabaja en más de 145 países.⁶⁹

2.1 La CFI en la región

La CFI ha estado presente en la región desde su creación. A la fecha, ALC es la región a través de la cual se canaliza el volumen más grande de recursos: 24% del total de recursos comprometidos para el año fiscal 2012 (ver Gráfica 7). Para el año fiscal 2013, 26.28% del volumen de recursos (4.8 billones de dólares) de la CFI fue canalizado a través del sector privado en ALC (ver Cuadro 6).⁷⁰ A lo largo de los años se ha incrementado el financiamiento de la CFI para la implementación de proyectos en la región, como lo muestra la Gráfica 8.

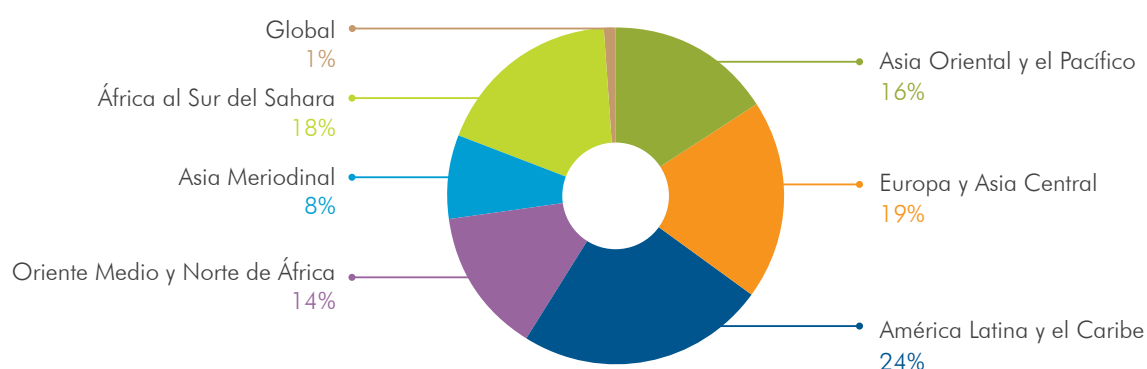
67 McELHINNY, Vince. *The World Bank and DPLs. What Middle Income Countries Want*. BIC. 02/2011. Disponible en: <http://www.bicusa.org/en/Document.102530.pdf>, [recuperado el 10/03/2014].

68 BIC. Op. Cit.

69 CFI. *IFC en América Latina y el Caribe. Creando Oportunidades*. 10/2012. Disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1cd3f0804d76ada9a9cabd48b49f4568/LAC+Brochure+SPANISH+FOR+WEB+PDF.pdf?MOD=AJPERES>, [recuperado el 10/03/2014].

70 CFI. *Informe Anual 2013*. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d020aa004112357a8975fffe5679ec46/AR2013_Full_Report.pdf?MOD=AJPERES [recuperado el 10/03/2014].

GRÁFICA 7: Compromisos del ejercicio 2012 por región (millones de dólares)



Fuente: IFC en ALC. Creando Oportunidades.

GRÁFICA 8: Total de cartera comprometida en LAC 2008-2012



Fuente: IFC en ALC. Creando Oportunidades.

CUADRO 6: Compromisos por región en millones de dólares. Año Fiscal 2013

POR REGIÓN	
Latinoamérica y el Caribe	\$4,822 (26.28%)
África subsahariana	\$3,501 (19.08%)
Europa y Asia Central	\$3,261 (17.77%)
Asia del Este y Pacífico	\$2,873 (15.66%)
Oriente Medio y África del Norte	\$2,038 (11.11%)
Asia del Sur	\$1,697 (9.25%)
Global	\$156 (0.85%)

Fuente: CFI. Informe Anual 2013.

Brasil, México y Colombia se encuentran en la lista de los diez países con mayor número de proyectos apoyados por la CFI (ver Cuadro 7).

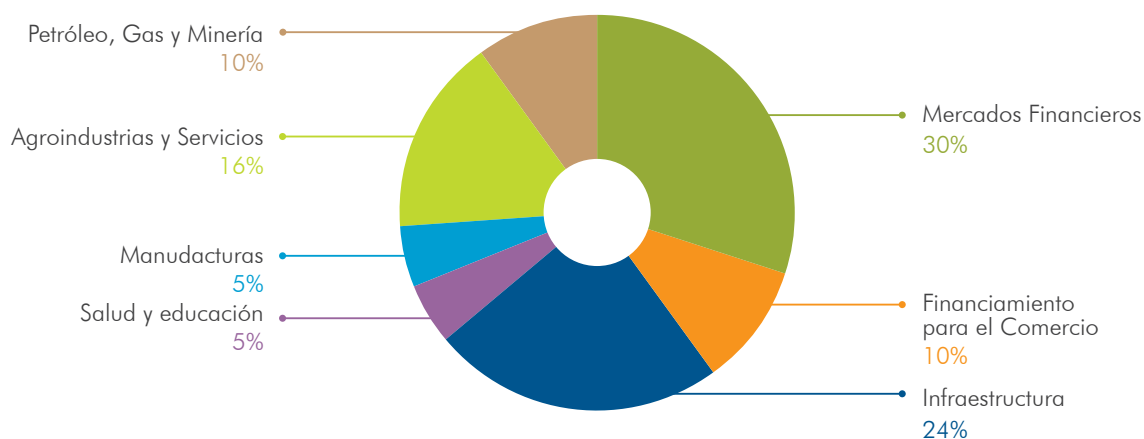
CUADRO 7: Países con mayor inversión de la CFI

PAÍS (Ranking global)	Cartera de compromisos (millones \$)	Portafolio Global (%)
India (1)	\$4,453	9%
China (2)	\$3,002	6%
Turquía (3)	\$2,856	6%
Brasil (4)	\$2,690	5%
Federación Rusa (5)	\$2,145	4%
México (6)	\$1,584	3%
Nigeria (7)	\$1,334	3%
Egipto / Países Árabes (8)	\$1,130	2%
Ucrania (9)	\$963	2%
Colombia (10)	\$947	2%

Fuente: CFI. Informe Anual 2013.

Los principales sectores a los que se destina el financiamiento de la CFI en la región de ALC son: mercados financieros (30%), infraestructura (24%), y agroindustrias y servicios (16%) como lo muestra la Gráfica 9.

GRÁFICA 9: Cartera comprometida por sector en la región. Año Fiscal 2012



Fuente: IFC en ALC. Creando Oportunidades.

2.2 Instrumentos normativos

Política de Acceso a la Información (PAI)

La CFI actualizó su Política de Acceso a la Información en 2012 (la anterior había entrado en vigor en 2006). Esta PAI establece la información que la Corporación debe publicar

para cada una de las inversiones propuestas, lo que incluye información sobre el proyecto y las implicaciones sociales y ambientales, entre otras. Para los proyectos que son clasificados como Categoría A (lo que significa que tiene fuertes e irreversibles impactos), la información sobre el proyecto debe publicarse 60 días previos a

la discusión del Consejo de Directores. Para el resto de las inversiones, la información debe divulgarse 30 días previos a dicha discusión.⁷¹ La política diferencia las responsabilidades de la Corporación de aquellas de sus clientes. Además, establece la información que debe ser divulgada rutinariamente. Dicha información se divide en cuatro categorías: institucional; la relacionada con las inversiones; la relacionada con servicios de asesoría; y la relacionada con terceras personas. La información requerida se puede obtener tanto a través de la página Web como de las oficinas *Infoshop* del Banco.⁷²

Estándares de Desempeño en Sustentabilidad Ambiental y Social

Los Estándares de Desempeño de la CFI son directrices para los clientes que reciben financiamiento de la institución. Estas buscan identificar los riesgos e impactos que cierto proyecto implicará, para gestionarlos, evitarlos o mitigarlos.⁷³ Dichos Estándares consisten en:⁷⁴

1. Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales
2. Trabajo y condiciones laborales
3. Eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación
4. Salud y seguridad de la comunidad
5. Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario
6. Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de recursos naturales vivos
7. Pueblos indígenas
8. Patrimonio cultural

Los Estándares de Desempeño son relevantes, ya que un buen número de instituciones financieras

privadas han consentido en seguirlos, por ejemplo, a través de los Principios del Ecuador.⁷⁵

Compliance Advisor Ombudsman (CAO)

El CAO fue creado en 1999 para actuar como un mecanismo independiente de quejas y rendición de cuentas de la CFI, en relación con cuestiones ambientales y sociales.⁷⁶ Su mandato consiste en atender los reclamos de personas afectadas por proyectos de la CFI y evitar impactos ambientales y sociales.

2.3 Principales críticas desde la sociedad civil

La CFI ha financiado y sigue financiando proyectos controversiales en la región de ALC. El ejemplo más reciente de esto es el caso Dinant en Honduras.⁷⁷ Con respecto a este caso, la propia CAO⁷⁸ concluyó que la CFI incumplió con sus propias políticas; no protegió a las comunidades locales y permitió que la compañía actuara indebidamente por los últimos cinco años; no publicó la información vital sobre el proyecto, la consulta a las comunidades y la identificación de riesgos altos por parte del proyecto; e ignoró la complejidad del contexto político y social y permitió que se violaran derechos humanos.⁷⁹ A la fecha, no ha habido consecuencias respecto a estas conclusiones. Esto muestra la gran brecha existente en cuanto a las Políticas y marcos normativos, su implementación y sanciones en caso de incumplimiento.

Asimismo, la CFI tiene el mandato de invertir en el sector privado, por lo que está involucrada en proyectos que suponen la privatización de bienes públicos y cuyo principal objetivo es la inversión del capital, más allá del desarrollo en sí mismo. Esto genera que cofinancie proyectos con el BID, la CAF y otras IFIs.

71 CFI. *Política de Acceso a la Información*. Disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?MOD=AJPERES>, [recuperado el 10/03/2014].

72 *Ibidem*. pp. 13

73 CFI. *IFC Performance Standard on Environmental and Social Sustainability*. 01/01/2012. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_pps, [recuperado el 10/03/2014].

74 Estándares completos disponibles en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3e6d2780403835ca89de9b82455ae521/IFCPerformanceStandardsSpanish.pdf?MOD=AJPERES>

75 Los Principios de Ecuador son directrices generales sobre gestión socio ambiental en el financiamiento de proyectos, que las instituciones financieras privadas deciden voluntariamente adoptar. Fueron creados en junio de 2003, y hasta el momento han sido adoptados por 79 instituciones en 35 países. Para mayor información, ver: <http://www.equator-principles.com/>

76 CAO. *Directrices Operacionales*. Disponible en http://www.cao-ombudsman.org/languages/spanish/documents/CAO_OpGuide_SPA_Final.pdf, [recuperado el 11/03/2014].

77 Para mayor información sobre el Caso Dinant, ver: <http://www.oxfamblogs.org/lac/el-banco-mundial-financia-una-empresa-implicada-en-violaciones-de-derechos-humanos-en-honduras/> ó <http://www.hrw.org/es/news/2014/02/12/honduras-sin-justicia-en-la-ola-de-homicidios-vinculados-conflictos-por-la-tierra>

78 CAO. Auditoría de la inversión de la IFC en la Corporación Dinant S.A. de C.V., Honduras. 20/12/2013. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/DinantAuditCAORefC-I-R9-Y12-F161_ESP.pdf [recuperado el 11/03/2014].

79 Ver *Respuesta de las OSCs a la Investigación de la CAO sobre la Inversión en la Corporación Dinant en Honduras*. Disponible en <http://www.grain.org/article/entries/4854-cso-response-to-the-cao-investigation-into-ifc-investment-in-corporacion-dinant-honduras>, [recuperado el 11/03/2014].

El IDB fue fundado en el año 1959 en virtud de los objetivos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la cual es totalmente independiente. Se encarga de financiar proyectos para lograr el desarrollo económico y social en pro de la integración comercial a nivel regional en ALC. Si bien, en el momento de su creación el IDB tenía como objetivo financiar la integración regional entre los países de América Latina (formación de mercados más grandes), actualmente arguye que su principal atención se centra en:⁸⁰

- La reducción de la pobreza y la desigualdad social;
- Abordando las necesidades de los países pequeños y vulnerables;
- Promoviendo el desarrollo a través del sector privado;
- Abordando el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y
- Fomentando la cooperación e integración regional.

En la actualidad, son 48 los miembros del Banco de los cuales 26 pertenecen a ALC.⁸¹ Todos los países que quieran ser miembros regionales deben pertenecer primero a la OEA; los países que quieran ser miembros no regionales deben pertenecer al FMI. Los accionistas o propietarios del IDB son los mismos Estados miembros, quienes delegan su autoridad en la Asamblea de Gobernadores. El poder de votación depende del monto de los recursos que suscriban a la institución. El accionista mayoritario como bloque son los 26 Estados de ALC que, con el 50% forman la voluntad de la organización; EE.UU. posee el 30% de los votos y entre Europa y otros países miembros el restante 20%.

El IDB, junto a la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), conforman el denominado Grupo IDB.⁸²

1. EL IDB EN LA REGIÓN

Dado que el IDB se constituye como una de las principales fuentes de financiamiento de proyectos en ALC, debido a que actualmente la institución proporciona a sus países miembros prestatarios parte del financiamiento que reciben de entidades multilaterales. De acuerdo a su Informe Anual de 2012,⁸³ en dicho año el IDB aprobó un programa de 169 proyectos con un financiamiento total de 11.424 mdd. Este programa incluyó 151 proyectos de inversión por un total de 9.165 mdd,

de los cuales 45 fueron operaciones sin garantía soberana (lo que quiere decir que va destinado al sector privado y no a los Estados) por un total de 1.511 mdd. Estos resultados consolidan la tendencia de crecimiento del volumen de las aprobaciones del Banco. Durante los cinco años recientes las aprobaciones casi se duplicaron en promedio, en relación con el quinquenio anterior, con un incremento del promedio anual de 6.932 mdd en el período 2003–2007, a 12.209 mdd en el período 2008–2012.⁸⁴

80 IDB. *Nuestras prioridades y áreas de acción* [en línea]

Disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/nuestras-metas-y-prioridades,6007.html> [recuperado el 11/03/2014].

81 Son miembros del IDB: Argentina, Alemania, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suecia, Suiza, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

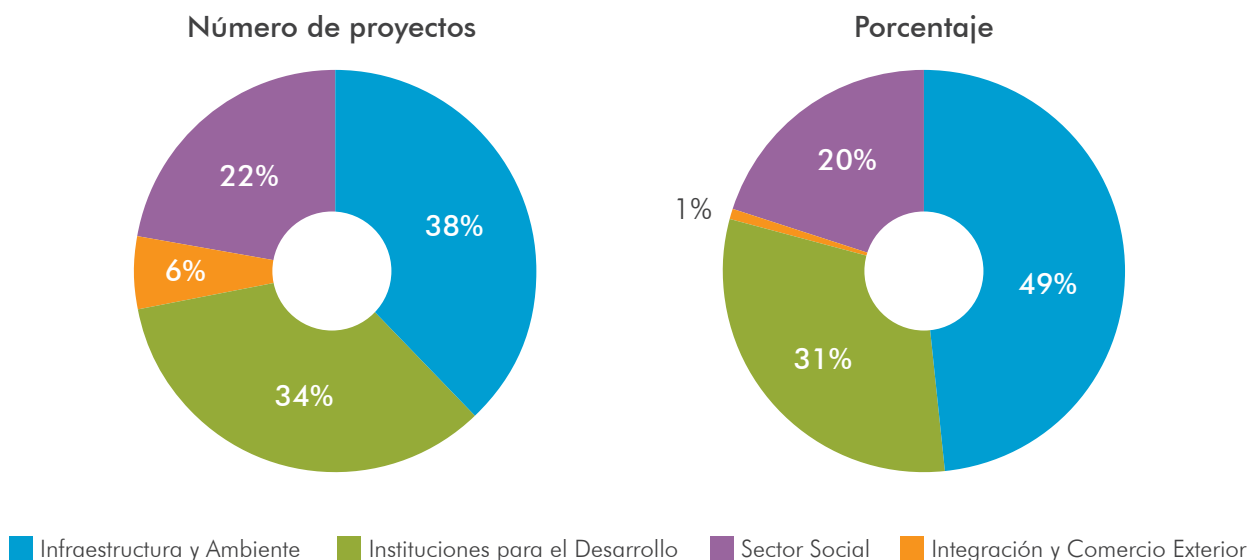
82 La CII se ocupa principalmente de apoyar a la pequeña y mediana empresa, mientras el FOMIN promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones, con énfasis en la microempresa.

83 IDB. *Informe Anual 2012*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37615287> [recuperado el 29/01/2014].

84 *Ibidem*. pp. 5.

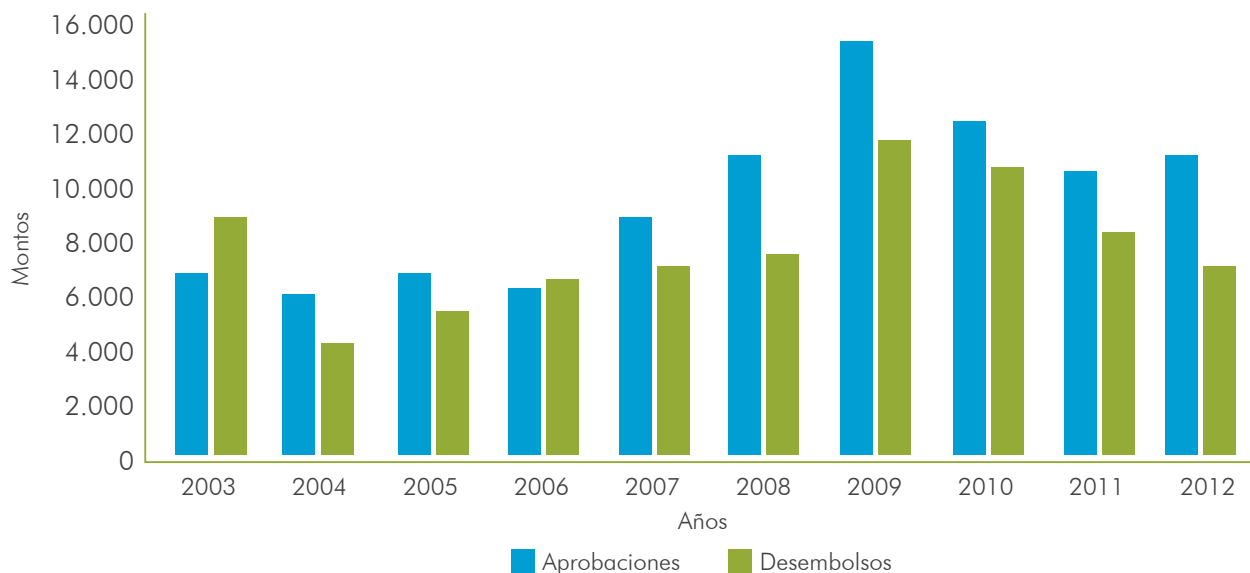
El desglose por sectores (ver Gráfica 10) indica que 49% del financiamiento aprobado se concentró en infraestructura y programas del sector ambiental, 31% en el fortalecimiento de instituciones de desarrollo, 19% en programas sectoriales sociales y 1% en programas de integración y comercio. En cuanto al número de operaciones, 38% de las nuevas operaciones aprobadas correspondieron a infraestructura y medio ambiente, 34% a instituciones de desarrollo, 22% a los sectores sociales y 6% a integración y comercio.⁸⁵

GRÁFICA 10: Aprobaciones por sector. Año Fiscal 2012



Fuente: BID. Informe Anual 2012.

GRÁFICA 11: Aprobaciones y Desembolsos. Período 2003-2012 (En millones de dólar de Estados Unidos)



Fuente: BID. Informe Anual 2012.

85 Ibidem. pp. 5.

En cuanto a la cartera de proyectos del Banco, a fines de 2012 la cartera activa de proyectos con garantía soberana en ejecución comprendió 622 operaciones con un saldo no desembolsado de 25.329 mdd. Del total de recursos no desembolsados, 61% correspondió a los sectores de infraestructura y medio ambiente, 24% a instituciones para programas de desarrollo y 14% a programas del sector social. Esos resultados, con el respaldo del mayor caudal de aprobaciones, consolidan la tendencia creciente de la cartera del Banco. En promedio, el volumen de la cartera ha aumentado 12% durante los cinco años recientes, en comparación con el quinquenio anterior. El promedio anual pasó de 38.927 mdd en el período 2003-2007 a 43.454 mdd en el período 2008-2012.⁸⁶

2. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

El BID cuenta con una serie de estrategias para realizar sus mandatos institucionales. En primer lugar tiene una Estrategia Institucional, incluida en el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos,⁸⁷ en la cual se establecieron cinco prioridades sectoriales: la política social para la igualdad y la productividad; la infraestructura para la competitividad y el bienestar social; las instituciones para el crecimiento y el bienestar social; la integración internacional competitiva a nivel regional y mundial; y la mitigación y adaptación al cambio climático, y de energía sostenible y renovable.

Infraestructura

El BID cuenta con una Estrategia de Infraestructura cuyo objetivo es, de acuerdo con el documento, *“Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de infraestructura del BID”*⁸⁸:

“guiar las actividades futuras del Banco para acompañar a los países de la región en el proceso de adopción de una nueva visión, en la cual la infraestructura se planifica, se construye y se mantiene para proveer

*servicios de calidad adecuada que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo. Esta nueva visión de la infraestructura incorpora como pilares fundamentales la sostenibilidad ambiental, social y fiscal, y reconoce que es necesario expandir enfoques multisectoriales que permitan aprovechar las sinergias entre los sectores de infraestructura”.*⁸⁹

Un dato que arroja esta Estrategia es que el financiamiento corresponde en su mayor parte al sector público, dejando a las APP en segundo plano. “La evolución de la inversión en infraestructura en ALC indica que el sector público seguirá siendo la principal fuente de recursos para el financiamiento de la infraestructura. Sin embargo, dadas las necesidades de inversión y las restricciones presupuestarias, se requerirá necesariamente incrementar las fuentes mixtas de financiamiento.”⁹⁰

Esta situación parece haberse modificado y el BID, en su última Asamblea de Gobernadores celebrada el 27 de marzo de 2014 en Costa do Sauípe, Bahia (Brasil) decidió reestructurar a la CII dotándola de nuevo capital, cuyo monto y modalidades se espera tener listos en octubre próximo. Uno de los campos de inversión es justamente el de la infraestructura bajo la modalidad público – privada.⁹¹

Sector privado

Adicionalmente, es importante destacar que la influencia del sector privado frente a la implementación de proyectos y políticas al interior del BID es fundamental. En el Informe del Noveno Aumento General de Recursos del BID se establece como un punto de vital importancia para las estrategias de desarrollo del Banco “el desarrollo de los países miembros a partir del sector privado”. En cuanto a la estrategia para el desarrollo del sector privado del BID, la misma se enfoca en promover el desarrollo en el continente por medio del sector privado y no promover el desarrollo del sector privado por sí mismo. Es decir que la construcción de APP que promuevan el desarrollo equitativo es vista como algo fundamental.

86 BID. *Informe Anual 2012*. Op. Cit. pp. 6-7.

87 Para mayor información, ver: <http://www.iadb.org/es/aumento-de-capital/noveno-aumento-de-capital-bid-9,1874.html>

88 BID. *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Estrategia de Infraestructura del BID*. Noviembre 2013. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38198348> [recuperado el 29/01/2014].

89 *Ibidem*. pp. 1.

90 *Ibidem*. pp. 12.

91 MORENO, Carlos A. *El BID crea la “Nueva Corporación” para atender al sector privado*. Redacción Sinembargo.mx. 03/2014. [en línea] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/30-03-2014/947943> [recuperado el 14/04/2014].

Política de Acceso a la Información (PAI)

Esta política, adoptada en el 2010,⁹² se basa en cuatro principios:

- Principio 1: Máximo acceso a la información
- Principio 2: Excepciones claras y delimitadas
- Principio 3: Acceso sencillo y amplio a la información
- Principio 4: Explicaciones de las decisiones y derecho a revisión

Las excepciones previstas comprenden un conjunto de condiciones que pueden interferir con el acceso a la información, como por ejemplo, la información suministrada en confianza e información comercial o financiera; información deliberativa; información específica de países que la clasifiquen como confidencial, entre otras.

CUADRO 8: Políticas de Sostenibilidad y Salvaguardas⁹³

Políticas medioambientales y sociales del BID	
Política operativa	Fecha de aprobación
OP-703: Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas	19 de enero de 2006
OP-710 Política operativa de reasentamiento involuntario	22 de julio de 1998
OP-765: Política operativa de pueblos indígenas	22 de febrero de 2006
OP-704: Política de gestión de riesgos de desastres	22 de febrero de 2007
OP-761: Política operativa sobre igualdad de género en desarrollo	13 de noviembre de 2010

Fuente: Página Web del BID.

El Informe *Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9. Salvaguardas Medioambientales y Sociales incluye Política de Género. Informe Detallado*,⁹⁴ realizado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)⁹⁵ y publicado en marzo 2013, menciona algunos aspectos sobre la implementación de estas Políticas que vale la pena destacar:

- **Fortalecer la supervisión de salvaguardas.** Se reconoce que ha habido un gran esfuerzo

para aplicarlas pero el proceso de seguimiento en campo sólo cubre un pequeño número de los proyectos con alto riesgo, y por consiguiente, no se registra nada sobre su desempeño en los Informes de Seguimiento y los Informes de Terminación del Proyecto.

- **Aumentar la atención de los aspectos sociales de la sostenibilidad.** No se ha hecho nada diferente al adoptar una Política de Género.

92 BID. *Política de Acceso a la Información*. 26 de abril de 2010. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2516/Pol%C3%ADtica%20de%20Acceso%20a%20Informaci%C3%B3n.pdf?sequence=1> [recuperado el 29/01/2014].

93 BID. *Políticas de Sostenibilidad y Salvaguardias*. [en línea] Disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/sostenibilidad/politicas-de-sostenibilidad-y-salvaguardias,1515.html>

94 BID. OVE. *Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9. Salvaguardas Medioambientales y Sociales incluye Política de Género. Informe Detallado*. 03/2013. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5870/IDB-9%3a%20Salvaguardias%20Medioambientales%20y%20Sociales%2c%20incluye%20Pol%C3%ADtica%20de%20G%C3%A9nero.pdf?sequence=2> [recuperado el 29/01/2014].

95 La Oficina de Evaluación y Supervisión es un ente independiente del Banco Interamericano de Desarrollo, encargado de evaluar externamente su trabajo y funcionamiento, para así ayudar a la institución a mejorar su efectividad en el desarrollo – BID. OVE. *Sobre Ove*. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/oficina-de-evaluacion-y-supervision/acerca-de-la-oficina-de-evaluacion-y-supervision-ove,6655.html>

- **Intensificar la implementación de la Política de Género y del Plan de Acción.** Se proponen dos líneas de trabajo: formular pautas de implementación de la política de género, conjuntos de herramientas, y capacitación al personal; y hacer un seguimiento cuidadoso sobre su implementación.
 - **Revisar la asignación de recursos disponible para tareas de salvaguardas medio ambientales y sociales.** Este Informe del organismo interno de veeduría da cuenta de las carencias que todavía faltan en la implementación de estas políticas.
2. **Capacidad presupuestaria.** Para que el MICI pueda ser efectivo, se debe dotar de recursos similares a los que reciben otros mecanismos internacionales de rendición de cuentas, tomando en cuenta las distintas funciones, número potencial de casos y área geográfica de acción.
 3. **Aclaración de roles internos del MICI.** La rendición de cuentas del MICI puede ser mejorada mediante la aclaración de roles por medio de una revisión de la Política y los procedimientos del MICI.

El MICI

El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)⁹⁶ fue establecido como respuesta parcial a la demanda ciudadana, y tiene como propósito permitir que quienes se sientan afectados por efectos de las operaciones del BID puedan presentar sus reclamaciones. Con menos de cinco años de existencia y como resultado de una evaluación que le hizo la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE), existen temores de que se suspenda. Ante esa posibilidad, en enero de 2013 un grupo de las OSC enviaron al Banco una carta resaltando los logros del MICI, haciendo algunas recomendaciones dentro de las cuales destacan los siguientes aspectos:

1. **La revisión de la Política.** El Directorio debe garantizar que la revisión de la Política del MICI (1) sea realizada por consultores independientes que cuenten con el apoyo de un grupo de asesores internos y externos (grupo de referencia); (2) sea transparente con respecto a la cronología y el ámbito de la revisión; (3) involucre a una amplia gama de partes interesadas, incluyendo comunidades afectadas o potencialmente afectadas; (4) proporcione una oportunidad bien notada, razonable y significativa para los comentarios del público sobre el borrador de la política revisada, y (5) se extienda a través de los enlaces de sociedad civil y las oficinas de los países, a consultar a los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOCs) y otros actores en la región.

Los ConSOCs

De acuerdo al Banco, los ConSOCs son la plataforma que busca promover el intercambio de información, el fortalecimiento del diálogo, y la consulta recurrente y oportuna entre el BID y aquellas organizaciones de la sociedad civil en los 26 países donde opera el Banco. Busca obtener comentarios de las OSC a través de sus miembros, respecto de las intervenciones del BID para mejorar el impacto y la efectividad en el desarrollo social y económico de los países. En teoría, las representaciones del BID en colaboración con el ConSOC, determinan las reglas del funcionamiento de la relación institucional, para que se ajuste a la realidad, al contexto y a la dinámica propia de cada país.⁹⁷

Actualmente se han conformado en algunos países: Argentina, Perú, México, Brasil, Ecuador y Colombia. Se desarrollan reuniones sobre algunos temas generales pero su funcionamiento no tiene reglas claras ni mecanismos de seguimiento, y estos no han sido del todo efectivos hasta el momento, dados los alcances que tienen en términos de participación, lo que ha levantado las críticas de la sociedad civil.

Entre ellas:

1. **Relación institucional.** Se alude a dos hechos: (i) varias de las OSC vinculadas a ConSOCs reciben financiación del BID por lo tanto habría conflicto de intereses; y (ii) otros actores

96 BID. *Acerca del MICI* [en línea] Disponible en <http://www.iadb.org/es/mici/inicio,7736.html> [recuperado el 29/01/2014].

97 BID. *Grupos Consultivos de la Sociedad Civil (ConSOCs)* [en línea] Disponible en: <http://www.iadb.org/es/sociedad-civil/grupos-consultivos-de-la-sociedad-civil-consocs,7238.html> [recuperado el 29/01/2014].

- son representantes de gremios que ejecutan proyectos financiados por el BID.
2. La no existencia de un reglamento operacional general o, al menos, ciertas líneas básicas a seguir, dejando en manos de cada representación nacional la definición de las reglas de funcionamiento, elección, entre otros criterios.
 3. Falta de procesos en la convocatoria para membresía, ya que generalmente se hacen por designación del propio personal del BID.

3. PRINCIPALES CRÍTICAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

El tema de la relación entre sociedad civil y el BID tiene ya un largo recorrido, con numerosos altibajos, en la medida de que se impulsan reformas y se elevan reclamos que en principio son aceptadas, pero que no tienen continuidad dentro de las políticas institucionales del BID. Algunas de las principales críticas son:

- La existencia de los ConSOCs se puede ver como un avance pero con serias limitaciones, ya que faltan por establecer reglas claras de membresía y alcances del espacio.
- Las consultas de políticas y estrategias se hacen esencialmente de manera virtual y las reuniones de los ConSOCs carecen de la preparación adecuada para tener opiniones informadas, al tiempo que no hay claridad en cuanto a los alcances que los comentarios tendrán en los procesos de consulta que realiza el Banco.
- Si bien la creación del MICI fue un avance importante para la sociedad civil, el mismo sufre una serie de limitaciones que es preciso solucionar. A su vez, existen fuertes temores de un intento de debilitamiento del Mecanismo por parte de la Administración del Banco.
- La Estrategia de Infraestructura vuelve a centrar todo su esfuerzo en la competitividad y, si bien esboza que deben existir condicionamientos y relaciones con políticas sectoriales, no avanza en el cómo llevar esto a la práctica. Lo que sí se puede concluir es que ya hay una Estrategia, lo cual implica que pronto aparecerá como un pilar en las Estrategias de País, que se reflejará en el apoyo concreto a nuevos proyectos.
- Recientemente, y sin aviso previo, el Banco ha decidido excluir a la sociedad civil de su Asamblea Anual 2014, en momentos en que la institución decide importantes medidas respecto al rol del sector privado en su agenda de desarrollo, lo que establece un riesgoso precedente.⁹⁸

98 Para mayor información, ver: <http://eurodad.org/Entries/view/1546179/2014/03/27/The-Inter-American-Development-Bank-excludes-civil-society-just-as-it-revises-its-work-with-the-private-sector>

D. EL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BRASIL (BNDES)

El BNDES, fundado en el año 1952, es una empresa pública federal brasileña, administrada por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil. En el transcurso de las últimas décadas, se ha constituido en uno de los principales agentes de financiamiento de la región sudamericana, desplazando a otras instituciones financieras internacionales que históricamente han sido las principales fuentes de financiamiento para los países de la región, tales como el BM o el BID.

Este incremento sustancial del nivel de financiamiento e involucramiento del BNDES en la región responde, esencialmente, a la estrategia de desarrollo nacional que ha impulsado Brasil, en virtud a la acelerada expansión y consolidación de su economía en las últimas décadas, así como el consecuente incremento en su demanda interna de energía y recursos naturales. A nivel regional, esto se ha traducido en una estrategia de internacionalización de las principales empresas nacionales brasileñas, en donde el BNDES ha pasado a jugar un rol central, ya que a través de sus operaciones promueve las exportaciones brasileñas y la participación directa de las principales transnacionales del país (Odebrecht, Camargo Correa, Vale, Andrade Gutiérrez, OAS, Braskem, entre otras) en grandes proyectos de infraestructura regional.

La misión del Banco consiste, de acuerdo a su página Web, en “promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña, con generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales y regionales”,⁹⁹ constituyéndose en el principal instrumento del gobierno federal para poner en marcha políticas de industria e infraestructura y para la implementación de la Política Industrial, de Infraestructura y de Comercio Exterior del gobierno brasileño. En ese sentido, el BNDES desempeña actualmente un papel clave en el fomento de la expansión de la industria y la infraestructura no sólo del propio Brasil, sino también de gran parte de los países latinoamericanos en los que el financiamiento del Banco está presente.

1. EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL BNDES

De acuerdo al propio Banco, uno de los objetivos corporativos de planeamiento estratégico más importantes de la institución consiste en expandir las inversiones en materia de infraestructura energética y de transporte, con el objetivo de contribuir al crecimiento de la economía brasileña.¹⁰⁰ La inversión en infraestructura incluye la construcción, ampliación y modernización de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrovías e hidrovías en el sector logístico y de transporte. Mientras que, en materia energética, dicha inversión incluye la generación y transmisión de energía eléctrica, térmica, eólica, nuclear y la explotación, la producción y el

transporte de petróleo, gas natural y combustibles renovables.

En este sentido, y de acuerdo al significativo apoyo al sector de infraestructura que históricamente ha otorgado, el BNDES desempeña un papel fundamental como el principal agente financiero de los proyectos de inversión en el ámbito del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del gobierno brasileño, cuyo objetivo consiste en acelerar el crecimiento económico, aumentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de la población brasileña a través de medidas que buscan incentivar la inversión privada, aumentar la inversión pública en infraestructura y remover obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos

99 BNDES. *Misión y Visión*. [en línea] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/BNDES/mision_y_vision.html [recuperado el 29/01/2014].

100 BNDES. *Relatorio Anual 2012*. Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2012/relatorio_anual2012.pdf [recuperado el 29/01/2014].

y legislativos— al crecimiento. Justamente, el BNDES ha lanzado el Programa BNDES de Financiamiento al PAC, que establece apoyos de proyectos del PAC en el sector de infraestructura.¹⁰¹

De acuerdo al Informe Anual 2012 del BNDES, el sector de infraestructura lideró los desembolsos del Banco en dicho año, ya que del total de 156 mil millones de reales, los desembolsos para el sector de infraestructura alcanzaron los 52,9 mil

millones de reales, representando 34% del total (superando al sector de industria, que representó el 31%). Dentro del sector de infraestructura, los desembolsos más significativos estuvieron dirigidos al sector de energía eléctrica con desembolsos que alcanzaron los 18,9 mil millones de reales (un 18% mayor que en 2011) y de transporte carretero, con 15,5 mil millones de reales (ver Cuadro 9 y Gráfica 12).¹⁰²

CUADRO 9: BNDES. Desembolsos por ramos de actividades (en billones de reales)

Ramo de actividades	2008	2009	2010	2011	2012
Industria	39,0	63,5	78,8*	43,8	47,7
Infraestructura	35,1	48,7	52,4	56,1	52,9
Comercio / Servicios	11,2	17,3	27,1	29,2	44,0
Agricultura	5,6	6,9	10,1	9,8	11,4
TOTAL	90,9	136,4	168,4	138,9	156,0

Fuente: BNDES. Relatorio Anual 2012.
*Incluye operaciones de mercado con Petrobras.

GRÁFICA 12: BNDES. Participación de cada sector en los desembolsos



Fuente: BID. Informe Anual 2012.

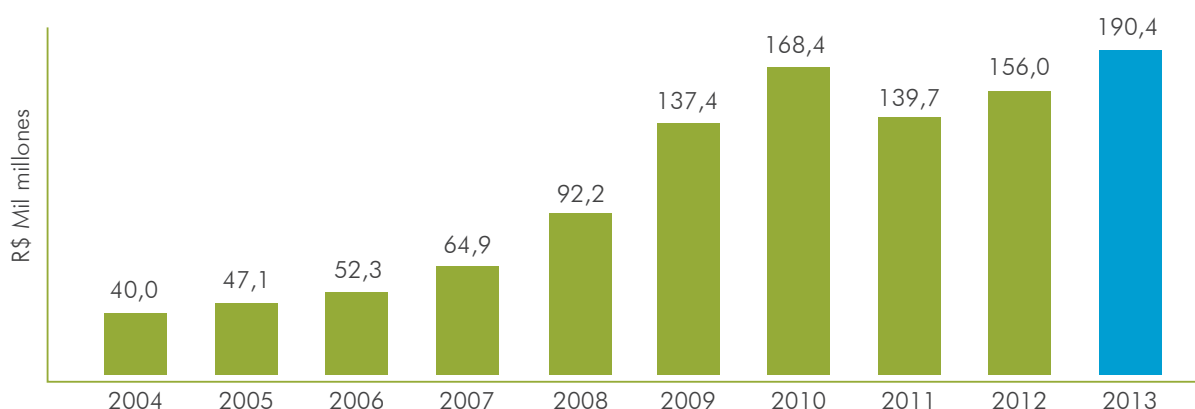
101 BNDES. Financiamiento PAC. [en línea] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/financiamentoPAC.html [recuperado el 29/01/2014].

102 BNDES. Relatorio Anual 2012. Op. Cit. pp. 9 y 40.

En el año 2013, los desembolsos del Banco llegaron a 190,4 mil millones de reales, un 22% mayor en comparación a 2012, y hubo un crecimiento en los desembolsos de todos los sectores, representando el sector de infraestructura, 33% del total con 62,2 mil millones de reales en desembolsos.¹⁰³

En la Gráfica 13, se puede apreciar la evolución de los montos totales de desembolsos del Banco entre 2004 y 2013, los cuales han crecido exponencialmente en el transcurso de los últimos años y han alcanzado una cifra récord en 2013.

GRÁFICA 13: BNDES. Evolución del desembolso



Fuente: Página Web BNDES.

2. EL BNDES EN LA REGIÓN

En el año 2003, el BNDES modificó su estatuto social para poder apoyar inversiones fuera del Brasil, a través del financiamiento de empresas brasileñas en el exterior. Aunque fue recién en 2005, con la aprobación de las normas de financiamiento directo internacional, que el Banco se convertiría en un importante agente en el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas.¹⁰⁴ Desde entonces, el Banco incrementaría sustancialmente sus operaciones en la región, pasando a constituirse en uno de los principales agentes de financiamiento de la región, esencialmente en el sector de infraestructura.

Así, en América Latina, (y en África también), las operaciones del BNDES están enfocadas principalmente en proyectos de infraestructura, particularmente en la construcción de centrales

hidroeléctricas, acueductos, gasoductos, operaciones de transporte, subterráneos, autopistas, ferrocarriles y parques eólicos. Justamente, los proyectos de infraestructura son los principales proyectos del apoyo otorgado por BNDES para fortalecer e internacionalizar a las empresas brasileñas,¹⁰⁵ en particular un pequeño número de empresas transnacionales cercanas al gobierno nacional.

La falta de transparencia en las actividades del Banco, sobre todo de aquellas fuera del Brasil, dificulta el acceso a información detallada y oficial acerca de las operaciones de la institución en América Latina. Sin embargo, algunas investigaciones provenientes de la sociedad civil permiten tener datos aproximados del nivel de financiamiento del Banco en la región. Así, de acuerdo a un estudio del Instituto Brasileiro de Análisis Sociais y Económicas (IBASE),¹⁰⁶ por ejemplo, en los últimos 10 años hubo un crecimiento del orden

103 BNDES. *Desempeho* 2013. [en línea] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/index.html [recuperado el 29/01/2014].

104 Pública, Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. "BNDES, para exportação" 28/11/2013. Disponible en: <http://www.apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/> [recuperado el 29/01/2014].

105 VERDUM, Ricardo. *Brasil, BNDES y proyectos de inversión con implicancias en la Amazonía*. 2013 Lima, Perú, pp 7. Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/122_Informe_espanol.pdf

106 IBASE. Os Bancos de Desenvolvimento nos BRICS. Disponible en: http://issuu.com/ibase/docs/brics_portugues [recuperado el 29/01/2014]

del 1185% en el financiamiento proveniente del BNDES, el cual fue otorgado a empresas brasileñas para sus operaciones en otros países. También, de 1998 a 2012 el Banco apoyó 48 proyectos de infraestructura en América Latina, todos ellos vinculados a empresas brasileñas, entre las cuales destacaba la constructora Norberto Odebrecht SA, con más de la mitad de dichos proyectos.¹⁰⁷

3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Debido a la falta de información en la página Web del BNDES, así como de los problemas de traducción y otras limitantes a la transparencia de la institución, resulta complicado conocer con exactitud los instrumentos normativos con los que cuenta la Institución. Sin embargo, por lo que puede apreciarse en su sitio Web, el Banco cuenta con tres políticas principales en materia de responsabilidad socio-ambiental donde se procura relacionar las dimensiones social y ambiental con las estrategias, políticas, prácticas y procedimientos del Banco:¹⁰⁸ la Política de Responsabilidad Social y Ambiental; la Política Socio-ambiental; y la Política de Compras Sustentables. Estas tres son consideradas por el Banco como parte de su Política de Transparencia. Por otro lado, si bien se cuenta con una Política de Salvaguardas Ambientales y Sociales, resulta prácticamente imposible conocer con exactitud cómo opera dicha política y de qué manera el Banco aplica el régimen de salvaguardas en sus operaciones.

En el caso del acceso a la información, la institución financiera carece actualmente de una PAI propia, y su régimen de transparencia y acceso a la información se rige básicamente por la Ley de Acceso a la Información N° 12.527/2011 de Brasil.¹⁰⁹ Al respecto, varias organizaciones de

la región han trabajado en un documento que establece los lineamientos para la discusión para una PAI del BNDES.¹¹⁰

Cabe destacar que recientemente, gracias al proceso de incidencia y presión ejercida por la sociedad civil brasileña y regional, el Banco ha decidido dar un paso adelante en materia de participación y establecer un Foro de Participación Ciudadana para dialogar con la sociedad civil. Si bien por el momento, el Foro está limitado a la participación únicamente de organizaciones brasileñas, las organizaciones de la región han podido contribuir en las discusiones elaborando insumos para ser presentados en el Foro. En este espacio, el Banco se ha comprometido, entre otras cosas, a mejorar la transparencia mediante nuevas prácticas; a trabajar con la sociedad civil una propuesta de salvaguardas; y a discutir la mayor injerencia del Banco a nivel regional.

De acuerdo a recientes comunicados de prensa del Banco, se ha realizado la revisión de su Política Operacional¹¹¹ en materia financiera en donde se destacan tres áreas prioritarias, una de las cuales es la de infraestructura económica, la cual enfatiza la prioridad dada al sector de logística.

Respecto al acceso a la justicia, existe dentro del Banco una *Oidoría (Ouvidoria)* encargada de recibir quejas y denuncias sobre el funcionamiento de la institución. Sin embargo, la *Oidoría* forma parte del entramado institucional del Banco, carece de independencia y no tiene un rol activo para responder a quejas de víctimas, ya que su función más bien es responder a clientes, principalmente micro empresarios, o personas que tienen dudas sobre ciertos productos financieros, como la Tarjeta BNDES, por ejemplo.

107 Pública, Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. "BNDES, para exportação" Op. Cit.

108 BNDES. Políticas. [en línea] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/politica_de_responsabilidade.html [recuperado el 29/01/2014].

109 Ley de Acceso a la Información N° 12.527/2011 de Brasil. 18/11/2011. Disponible en: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/acesso-informacao-brasil/legislacao-integra-texto-completo.asp>

110 Lineamientos para la discusión. Implementación de una Política de Acceso a la Información para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). 01/2014. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Lineamientos%20AJA.pdf> [recuperado el 20/03/2014].

111 BNDES. Nova Política Operacional do BNDES começa a vigorar. 04/02/2014 [en línea] Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2014/Institucional/20140204_novaspos.html [recuperado el 20/03/2014].

4. PRINCIPALES CRÍTICAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Las críticas a la labor del BNDES están relacionadas principalmente con los impactos socio-ambientales y las violaciones a los derechos humanos de los proyectos financiados por el Banco tanto en Brasil como en el resto de los países de Latinoamérica y de África.

En la actualidad, el principal cuestionamiento al Banco es la falta de transparencia y de acceso a la información en sus operaciones. En ese sentido, en los últimos años se han levantado diversas voces tanto de la sociedad civil brasileña y latinoamericana como de agrupaciones políticas, periodistas y demás actores, cuestionando la falta de transparencia del Banco y el sigilo bancario con el que justifica la opacidad en torno a información relacionada con el financiamiento que otorga y los proyectos que se realizan con este. Desde la sociedad civil latinoamericana también se ha

cuestionado fuertemente la poca accesibilidad a información acerca de los proyectos financiados fuera del Brasil, así como las políticas socio-ambientales que tiene el Banco y la manera como las aplica durante la aprobación de los proyectos.

Respecto al Foro de Participación Ciudadana, las principales preocupaciones giran en torno al cumplimiento efectivo de los compromisos que asuma el Banco; y a que se abra el espacio a la participación de las organizaciones de la región no brasileñas.

Los aspectos ya mencionados acerca del rol y el funcionamiento actual que cumple la *Oidoría* del Banco también han sido criticados por parte de la sociedad civil, que busca incidir sobre el Banco para que dicho mecanismo tenga presupuesto, sea fortalecido y funcione de manera efectiva al momento que se implementen proyectos que cuenten con financiamiento del BNDES.

E. EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA / CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

El Banco de Desarrollo de América Latina (anteriormente denominado CAF) es un banco multilateral de desarrollo regional, con una estructura similar a la del BID y que fue creado en el año 1967 (inició formalmente sus operaciones en 1970). En principio, se constituyó con los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador) pero actualmente está conformado por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa,¹¹² así como por 14 bancos privados de la región andina. Todos los países miembros pueden recibir préstamos de la Institución y varios países en el Caribe y Sudamérica son clientes regulares.

La misión de la CAF consiste en “promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante una eficiente movilización de recursos para la prestación oportuna de servicios financieros múltiples, de alto valor agregado, a clientes de los sectores público y privado de los países accionistas”.¹¹³ En virtud de esta misión, ha logrado constituirse en una entidad clave para el desarrollo de los países accionistas. Así, la CAF es actualmente una de las principales fuentes de financiamiento público de Sudamérica (sobre todo en la región andina) y ha sido uno de los principales impulsores de los proyectos de infraestructura regional enmarcados en IIRSA. La CAF es, además, una importante entidad financiera en el sector bancario que otorga importantes cantidades de financiamiento a corto y mediano plazo a bancos públicos y privados de la región.



1. LA CAF EN LA REGIÓN

De acuerdo al Informe Anual 2012 de la CAF¹¹⁴ el desempeño de la Institución en la región durante dicho año arrojó los siguientes datos:

Activos y patrimonio

De 2010 a 2011 los activos totales de la CAF pasaron de 18.547 mdd a 21.535 mdd. El patrimonio neto se incrementó de 5.753 mdd a 6.351 mdd durante el mismo período. Las cifras confirman la productividad y crecimiento sostenido que la consolidan como una de las principales fuentes multilaterales de financiamiento en la región. El capital autorizado de la CAF es actualmente de 10.000 mdd, un hito histórico para la Institución.¹¹⁵

Aprobaciones

Durante 2012, la CAF aprobó operaciones por 9.275 mdd (ver Gráfica 14). La creciente presencia de la CAF en América Latina se traduce

en un aumento de las operaciones en la mayoría de los países. Específicamente, destacan los 3.988 mdd aprobados a Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay, países que han pasado a ser miembros plenos del Banco y que totalizaron el 43% de las aprobaciones del ejercicio. Al sumar las aprobaciones de estos países a las de los fundadores, el monto asciende a 8.156 mdd y representa un 88% del total. Cabe señalar que en los casos de Perú, Brasil y Colombia las aprobaciones hacia el sector productivo a través del sistema financiero se ubicaron en 1.045 mdd, 1.000 mdd y 815 mdd respectivamente, todo ello mediante líneas de crédito a corto y mediano plazo. Desde la perspectiva sectorial, la CAF aprobó 1.975 mdd para el área de infraestructura, en línea con las prioridades establecidas en las agendas de desarrollo de los países accionistas, en especial en el ámbito vial. Estas aprobaciones representaron el 21% del total, de las cuales un 70% estuvo dirigido a respaldar actividades de infraestructura económica y el restante 30% fue destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura de integración entre los países.

112 Son miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

113 CAF. *Acerca de CAF*. [en línea] Disponible en: <http://www.caf.com/es/acerca-de-caf/que-es-caf-y-mision> [recuperado el 29/01/2014].

114 CAF. *Informe Anual 2012*. 05/2013. Disponible en: http://publicaciones.caf.com/media/29007/caf-informe_anual_2012.pdf [recuperado el 29/01/2014].

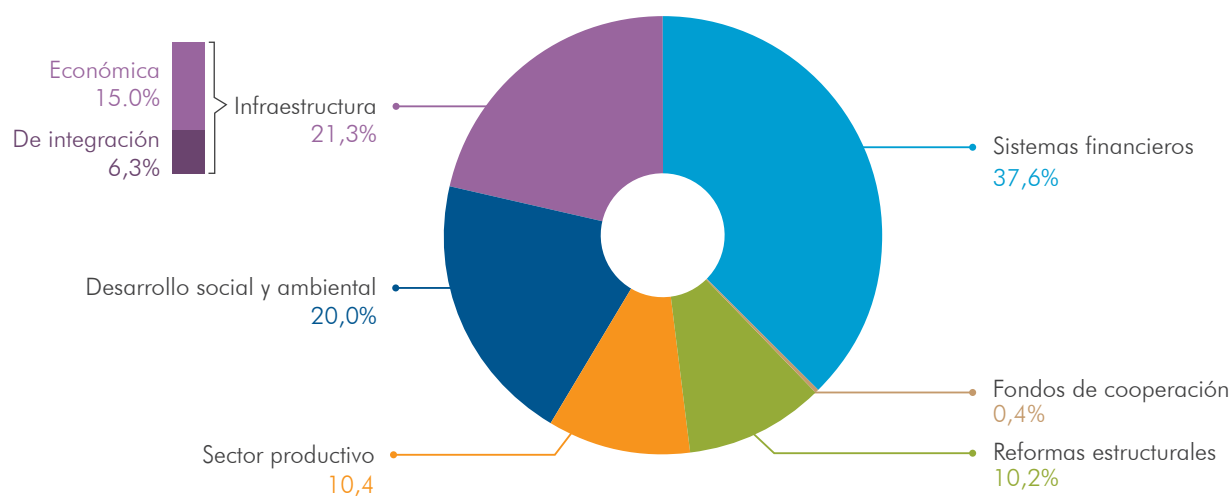
115 *Ibidem*. pp. 8.

GRÁFICA 14: Aprobaciones en mdd. Año Fiscal 2012



Fuente: CAF. Informe Anual 2012.

GRÁFICA 15: Aprobaciones por área estratégica. Año 2012



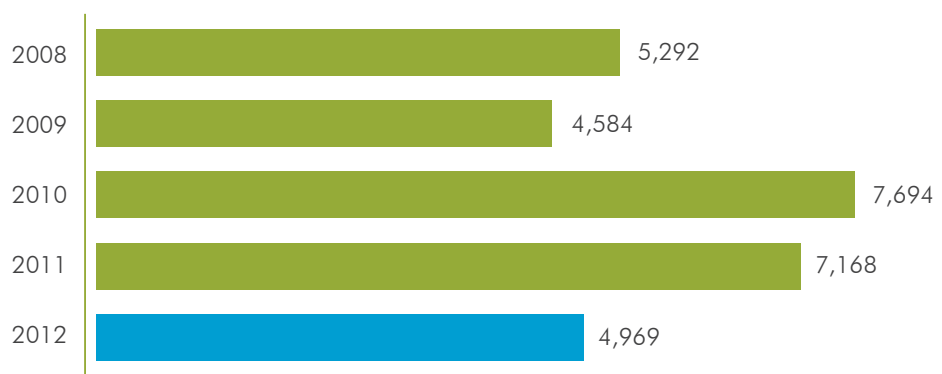
Fuente: CAF. Informe Anual 2012.

Desembolsos

Al cierre de 2012, el monto desembolsado por la CAF ascendió a 4.969 mdd (ver Gráfica 16) Una parte importante de los desembolsos del año, el 39%, fue destinada a programas y proyectos de inversión soberanos, entre otras áreas prioritarias en la Agenda de la CAF para el Desarrollo Integral.

Esto con el objeto de mejorar la competitividad de los sectores productivos y respaldar a los segmentos menos favorecidos de la población, particularmente a través de la dotación de servicios básicos.

GRÁFICA 16: CAF. Desembolsos



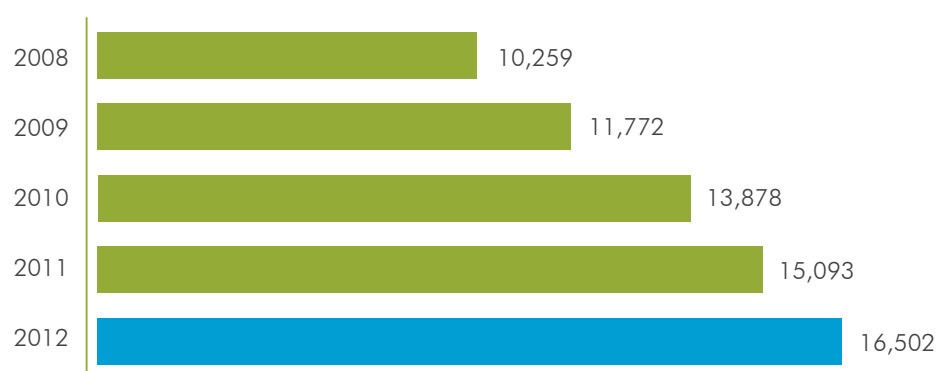
Fuente: CAF. Informe Anual 2012.

Cartera de proyectos

Al cierre de 2012, la cartera de la CAF se ubicó en 16.502 mdd (ver Gráfica 17), lo que se tradujo en un aumento del 9,3% con respecto al monto registrado en 2011. Cabe destacar que el elevado y sostenido ritmo de crecimiento de la cartera ha permitido que en tan solo seis años la CAF haya logrado duplicar el tamaño de la misma al pasar, en este lapso, de 8.191 mdd en 2006 a 16.502 mdd en 2012. Las proyecciones operativas y financieras de la Institución indican que esta dinámica de crecimiento sostenido se mantendrá sólida en el próximo quinquenio. La contribución a la construcción de infraestructura y al desarrollo social de los países constituye una de las principales líneas estratégicas de la CAF. En este sentido, la cartera asociada a los préstamos

otorgados al sector transporte ascendió a 5.787 mdd, lo que representa 35% de la cartera al cierre del año y la asociada a telecomunicaciones ascendió a 38 mdd, 0,2% de la cartera de cierre (ver Cuadro 10). La asociada a suministro de electricidad, gas y agua ascendió a 5.532 mdd, un 34% de la cartera total. Es preciso destacar que el creciente peso del sector energético en las variables operativas, 4.625 mdd al cierre del año, propició la decisión corporativa de crear una nueva vicepresidencia encargada de los proyectos de energía. Con esta decisión se quiso dar respuesta a la creciente importancia de este sector en la Agenda de Desarrollo Integral promovida por la CAF. Adicionalmente, un 12% del total de la cartera de préstamos de la institución corresponde a los sectores de enseñanza, servicios sociales y salud.¹¹⁶

GRÁFICA 17: CAF. Cartera de proyectos



Fuente: CAF. Informe Anual 2012.

116 *Ibidem.* pp. 27-33.

CUADRO 10: CAF. Cartera por sector económico

	2008	2009	2010	2011	2012
Infraestructura agrícola	88	78	40	34	63
Explotación de minas y canteras	70	43	66	50	0
Industria manufacturera	416	261	200	281	208
Suministro de electricidad, gas y agua	2,004	2,968	4,095	5,018	5,532
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,201	3,660	4,365	5,325	5,826
Banca comercial	1,457	1,500	1,698	1,077	1,144
Instituciones de desarrollo	210	225	345	354	641
Enseñanza, servicios sociales y de salud	1,740	1,698	1,599	1,854	1,970
Otras actividades	1,075	1,339	1,469	1,101	1,119
Total	10,259	11,772	13,878	15,093	16,502

Fuente: CAF. Informe Anual 2012.

2. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Estrategia de infraestructura

La infraestructura es entendida por la CAF como una de sus áreas de acción prioritarias, la cual ha sido apoyada por la institución buscando el desarrollo de los países accionistas, buscando un cubrimiento directo sobre sus necesidades básicas, de tal forma que se logre un respaldo directo sobre “el proceso de integración y de competitividad internacional de la región, orientado especialmente a las áreas de vialidad, energía, telecomunicaciones e integración fluvial latinoamericana”.¹¹⁷

La CAF establece una visión general sobre la participación e incidencia en esta área de trabajo, en la cual la institución ha generado una prestación de asistencia técnica y un asesoramiento financiero a los gobiernos; esto con el fin de “facilitar el proceso de construcción de los proyectos, el financiamiento de aquellos es considerados clave para el impulso del desarrollo nacional y regional, y

la realización de operaciones de cofinanciamiento y préstamos A/B¹¹⁸ (con participación de financistas privados) para atraer mayores recursos hacia el sector”.¹¹⁹

Para el desarrollo de esta área de trabajo, la CAF propone una Agenda para el Desarrollo Integral que busca el fortalecimiento del sector de infraestructura mediante la implementación de diferentes programas los cuales son:¹²⁰

- Programa de Energía Sostenible
- Programa GeoSUR
- Programa de Apoyo a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICAF)
- Observatorio de Movilidad Urbana (OMU)
- Programa Puertos de Primera
- Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF)
- Infraestructura de integración
- Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

117 CAF. *CAF en Infraestructura*. [en línea] Disponible en: <http://www.caf.com/es/areas-de-accion/infraestructura> [recuperado el 29/01/2014].

118 CAF. *Estructura de Capital*. [en línea] Disponible en: <http://www.caf.com/es/cifras-de-caf/estructura-de-capital> [recuperado el 29/01/2014].

119 CAF. *CAF en Infraestructura*. Op. Cit.

120 *Ibidem*.

Participación y acceso a la información

De acuerdo a la Estrategia Ambiental propuesta por la CAF en el 2010, el Banco “considera la participación y la información de los actores públicos, privados y de la sociedad civil como elementos determinantes en el logro de su misión y, en consecuencia, promueve y facilita espacios de discusión, así como mecanismos adecuados de difusión en torno a las actividades que realiza, en atención a las políticas y estrategias que, al respecto, definen a la CAF sus países accionistas”.¹²¹ Asimismo, el Banco establece que su Enfoque Integral y Sistémico “considera los mecanismos para propiciar la información y la participación de las comunidades presentes en las áreas de influencia, tomando en consideración sus puntos de vista en los cursos de acción determinados para el manejo social y ambiental de las operaciones.”¹²² A pesar de ello, el Banco carece de un instrumento normativo específico en materia de acceso a la información que establezca las directrices mínimas de transparencia a nivel institucional.

Política de Salvaguardas

La CAF incluye al medio ambiente como una de sus áreas de acción, arguyendo que el Banco “está comprometido con el medio ambiente porque lo considera un factor clave en la tarea de promover el desarrollo sostenible y la integración regional”,¹²³ para lo cual plantea una Estrategia Ambiental la cual tiene diferentes líneas de acción. Entre ellas se propone el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales en el desarrollo de las operaciones que financia, reconociendo que el conjunto de estas salvaguardas “establecen referentes básicos para el desarrollo de una gestión ambiental y social sostenible y responsable de todas las operaciones financiadas por la CAF.”¹²⁴

Asimismo, en la Estrategia Ambiental se plantea que como parte del enfoque metodológico de su

implementación, la CAF debe “llevar a cabo un seguimiento y control de manera continua en cuanto al cumplimiento de los principios ambientales, de los lineamientos de salvaguardas y, particularmente, de los compromisos adquiridos por la operación para el manejo y gestión ambiental y social, así como de su correspondiente ejecución presupuestaria.”¹²⁵ Las salvaguardas son reconocidas como referentes básicas para el desarrollo de la gestión ambiental y social sostenible de manera responsable de las operaciones y proyectos. La CAF reconoce las siguientes salvaguardas aplicables a los proyectos que financia:¹²⁶

- **Legislación nacional:** Proyectos financiados por la CAF ajustados a la legislación nacional ambiental de cada país en que se ejecutan y la aplicación de precauciones adicionales o referentes técnicos establecidos a nivel internacional.
- **Evaluación de impactos, riesgos y oportunidades ambientales sociales:** Proceso de revisión y complementación de la evaluación ambiental y social en cada proyecto desde su inicio
- **Medidas de manejo y presupuesto ambientales y sociales:** Resultado de la revisión de la evaluación ambiental y social de las operaciones realizadas con base en la implementación de costos del manejo ambiental y social requerido para manejar los impactos y oportunidades generados a nivel ambiental.
- **Fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos e información:** Fortalecimiento de la gobernabilidad y la generación de capacidades entre los actores vinculados en las operaciones financiadas por la CAF.
- **Conservación de recursos hídricos:** Uso sostenible del agua y recursos asociados, generación de un manejo integral de las cuencas hidrográficas.
- **Parques naturales y áreas naturales protegidas:** Preservación de estos territorios entendidos como bienes públicos, ajustando la implementación de los proyectos financiados.

121 CAF. *Estrategia ambiental de CAF*. 09/2010. Disponible en: http://publicaciones.caf.com/media/1140/estrategia_ambiental_esp.pdf pp. 13.

122 *Ibidem*. pp. 19.

123 CAF. *CAF y Medio Ambiente* [en línea] Disponible en: <http://www.caf.com/es/areas-de-accion/medio-ambiente> [recuperado el 29/01/2014].

124 CAF. *Estrategia Ambiental*. [en línea] Disponible en: <http://www.caf.com/es/areas-de-accion/medio-ambiente/estrategia-ambiental/lineas-de-accion> [recuperado el 29/01/2014].

125 *Ibidem*.

126 CAF. *Estrategia ambiental de CAF*. Op. Cit. pp. 17-18.

- **Prevención de riesgos de desastres:** Evaluación de operaciones con base en la vulnerabilidad frente a riesgos de origen natural por parte de la CAF cuando sea necesario frente a la implementación de un proyecto u operación financiada.
- **Prevención de la contaminación:** Implementación por parte de la CAF de medidas para la prevención de la contaminación.
- **Patrimonio cultural de la región:** Protección de áreas donde existan riquezas arqueológicas, históricas o sitios sagrados de pueblos indígenas.
- **Grupos étnicos y diversidad cultural:** Preservación y fortalecimiento de la diversidad cultural de la región en las operaciones financiadas por la CAF mediante el cumplimiento de los procesos de participación exigidos por la ley de cada país.
- **Participación y desarrollo comunitario:** Contribuir mediante las operaciones que financia la CAF al fortalecimiento de la participación informada, activa y oportuna de los habitantes de las zonas en que se desarrollan las operaciones que esta apoya.
- **Reasentamiento y/o relocalización involuntarios:** Cuando sea necesaria la reubicación de grupos humanos.
- **Protección a la niñez:** No financiamiento de actividades de explotación infantil.
- **Equidad de género:** Equidad de género en las actividades financiadas.

3. PRINCIPALES CRÍTICAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

A pesar de su importante alcance y creciente influencia, la CAF ha funcionado principalmente fuera del escrutinio público y del radar de varios grupos de la sociedad civil y de interés público en la región. En 2008, el Bank Information Center (BIC) documentó varios problemas graves con el desempeño institucional de la CAF en un informe titulado: *“Corporación Andina de Fomento (CAF): Guion Básico para la Sociedad Civil”*,¹²⁷ el cual concluye que la CAF es una institución financiera con falta de transparencia, muy flexible en sus préstamos, y que opera más como un banco comercial privado que como el motor de un desarrollo sostenible.

La CAF tiene una política ambiental muy débil, que usa un enfoque de sistema de países,¹²⁸ es decir, usan las regulaciones ambientales y sociales del país prestatario en vez de tener una política de leyes armonizadas que regule todos los proyectos financiados por el Banco. Además, depende de los países clientes el monitorear la implementación de los proyectos que la CAF financia. En el contexto de IIRSA, esto significa que los proyectos controversiales, con altos niveles de riesgo y de impactos negativos, están financiados por la CAF, porque puede financiarlos fácilmente sin tener que asegurar que el proyecto cumpla con regulaciones ambientales.

Además, la CAF no tiene una política de divulgación de información y tampoco adopta estándares mínimos de transparencia, convirtiéndola en una de las IFIs menos transparentes en la región.¹²⁹ La única fuente de información concreta sobre las actividades del Banco son los comunicados de prensa, que la mayoría de las veces brindan información incompleta. Los documentos de préstamo no están disponibles al público y la entidad no responde a pedidos de información sobre estos.

127 HAMERSCHLAG, Kari. *Corporación Andina de Fomento (CAF): Guion Básico para la Sociedad Civil*. BIC. 06/2008. Disponible en: <http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/01/Guion-Basico-para-la-Corporacion-Andina-de-Fomento-2008.pdf> [recuperado el 29/01/2014].

128 *Ibidem*. Resumen Ejecutivo pp. xii.

129 *Ibidem*. pp. 12.

REFLEXIONES FINALES

Tendencias del impacto del financiamiento

El análisis precedente sobre el panorama del financiamiento en infraestructura en la región de ALC, así como de los principales actores involucrados en este, permite extraer una serie de reflexiones con el fin de elaborar posibles estrategias de incidencia desde la sociedad civil latinoamericana.

Resulta evidente la complejidad de la arquitectura del financiamiento para infraestructura en la región, por lo que es necesario elaborar líneas de acción y estrategias de incidencia articuladas con alcances definidos a corto, mediano y largo plazo en distintos niveles (local, nacional y regional). En términos generales, se puede apreciar un creciente involucramiento y nivel de injerencia en la región de determinadas instituciones de desarrollo nacionales y regionales como son el BNDES, la CAF, el CDB y la IED de China, las cuales han ganado terreno en los últimos años en comparación con las instituciones tradicionales como el BM, la CFI y el BID. Sin embargo, estas últimas no han dejado de ser relevantes en cuanto al flujo de financiamiento en infraestructura en la región, sobre todo tras la crisis financiera de 2008. ALC sigue siendo la región con el mayor volumen de financiamiento de estas instituciones, y algunos países como Brasil, México, Argentina y Colombia son de los principales prestatarios tanto del BM como de la CFI.

La presencia de financiamiento de distintas fuentes exige una comprensión integral tanto del contexto,

como del entramado financiero presente en la región. Asimismo, es necesario generar estrategias de monitoreo constantes e integrales para poder incidir en las dinámicas macro en el ámbito del financiamiento para infraestructura, a partir de la comprensión de procesos globales y regionales, como son el G-20, la coalición de los BRICS, la construcción de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los procesos del COSIPLAN en la UNASUR, por mencionar algunos. Esta comprensión permitirá articularse estratégicamente a nivel regional para incidir en las tendencias de los países de la región y en procesos locales particulares.

Una primera tendencia de impacto es el debilitamiento de los marcos institucionales y reglamentos ambientales de las fuentes de financiamiento. La proliferación de fuentes de financiamiento para la región ha resultado en una competencia entre las diversas instituciones para otorgar préstamos y estar presentes en los países, ya que finalmente estas son instituciones bancarias y su prioridad es mover e incrementar su capital. Esto de diferentes maneras, ya que, como se mencionó previamente por ejemplo, el BNDES está presente a través de las empresas transnacionales brasileñas. Dicha competencia representa una potencial tendencia para debilitar los marcos normativos existentes que rigen el financiamiento de ciertas instituciones y que ayudan a prever y disminuir los impactos (estas aún no incorporan un discurso de derechos humanos).

Así, el BM está en proceso de debilitamiento de sus políticas sociales y medioambientales, a la vez que gran parte de su cartera de préstamos no está sujeta a dichas políticas. Por su parte, los préstamos que el BID brinda al sector privado están sujetos a distintas políticas. El BNDES y la CAF no tienen un marco de políticas sociales y ambientales precisos, mientras que los marcos normativos de los bancos chinos no son conocidos por gran parte de la sociedad civil de la región. En todos los casos, la brecha entre la normativa existente y su implementación se presenta como una constante. El hecho de que el BM genere un nuevo marco, más laxo y cuya implementación recaiga mayormente en los países prestatarios es preocupante, por un lado, porque dicha institución ha sido un referente tanto para otras bancas multilaterales de desarrollo como para el financiamiento internacional destinado al sector privado (a partir de los Estándares de Desempeño de la CFI). Por otro lado, varios marcos normativos en países de la región son más débiles en comparación con los marcos normativos de las IFIs (como las políticas salvaguardas), por lo que el tenerlos sirve como una estrategia más para la incidencia en casos particulares, a la vez que se busca fortalecer los marcos normativos de derechos humanos de cada uno de los países y su instrumentalización.

Una segunda tendencia es el debilitamiento de los mecanismos de acceso a la justicia y de rendición de cuentas en las fuentes de financiamiento. Los países de la región comparten débiles mecanismos institucionales de acceso a la justicia. En el caso de instituciones financieras internacionales y bancas nacionales de desarrollo se hace imprescindible que estas tengan mecanismos de queja o de rendición de cuentas como son el Panel de Inspección, el MICI, el CAO y mecanismos de evaluación como el Grupo Independiente de Evaluación del BM y la OVE del BID,

pero garantizando la imparcialidad y efectividad de los mismos, cuestiones que actualmente no suceden. En los mecanismos de rendición de cuentas también se observa una tendencia a debilitarlos, dado el contrapeso que estos suponen (o deberían de suponer) y el riesgo en cuanto a alentar o detener del todo ciertos procesos de financiamiento a proyectos que implican impactos sociales y ambientales y que no respetan los derechos humanos.

Una tercera tendencia es el debilitamiento de la reglamentación ambiental de los países prestatarios que es una implicancia del debilitamiento de los marcos institucionales y reglamentos ambientales de los financistas. Para que realmente pueda haber incidencia en lo normativo y en lo práctico es necesario que exista presupuesto institucional que permita la implementación de las normativas, tanto por parte de la institución financiera como por parte del cliente o país prestatario, lo que explica por qué hay resistencia: los presupuestos administrativos y los equipos de *staff* varían mucho entre instituciones, independientemente del volumen de su cartera de proyectos y préstamos. Otra de las razones por las cuales las instituciones se resisten a tener políticas sociales y ambientales que rijan su financiamiento es el tiempo que estos procesos implican, ya que se debe planear el proyecto, hacer una evaluación de los riesgos y un plan de acción que aborde estos riesgos, previo al desembolso del financiamiento. Por ejemplo, en el caso del BM y del BID, que cuentan con políticas salvaguardas y de acceso a la información, toma entre 16 y 20 meses la preparación de un proyecto y su aprobación, y hasta seis meses el tiempo entre aprobación y desembolso; mientras que para la CAF la preparación y aprobación toma menos de un año y el tiempo entre la aprobación y el desembolso es máximo de tres meses. Por lo que los países y clientes acuden a aquellas instituciones

con menor número de procedimientos y con procesos rápidos. Los espacios de participación existentes en las instituciones tienen alcances limitados y la mayoría de las veces son meramente procedimentales.

Una cuarta tendencia es la aparición de asociaciones mixtas (APP) con un rol preponderante de los actores privados en proyectos de infraestructura, las cuales son respaldadas por las distintas instituciones financieras. El sector privado ha cobrado relevancia en la cartera de proyectos y en las iniciativas de las instituciones financieras. Esto supone retos diferentes, dada la naturaleza de un ente privado que realiza actividades de interés público, tal y como se ha demostrado a través del secreto bancario en las transacciones del BNDES, pero que no se asume como actor público. Por lo tanto, la sociedad civil organizada de la región tendrá que analizar dichas asociaciones para entender su funcionamiento y poder crear estrategias de incidencia acorde a estas.

Este escenario permite prever que las tensiones existentes entre los proyectos de infraestructura y: a) los derechos humanos; b) los derechos colectivos de los pueblos indígenas; c) el respeto al medio ambiente; y d) los compromisos de desarrollo sustentable y de cambio climático; no sólo persistirán, sino que se agudizarán, lo cual supone diversos retos para la sociedad civil en cuanto a la incidencia en al menos tres niveles: a) en cada una de las instituciones financieras; b) a nivel regional y en particular en cada uno de los países de la región; y c) en lo local, de tal manera que se acompañen los casos de proyectos particulares que existen en la región. Estos niveles se deben enmarcar en una estrategia más completa que permita una mayor capacidad de vigilancia de la sociedad civil a los impactos negativos del financiamiento en infraestructura, pero también a

potencializar los impactos positivos que pueden generar a largo plazo.

Para ello, es necesario, al menos, que se sistematice información sobre la experiencia y el conocimiento acumulado y que existan mecanismos efectivos de articulación y de comunicación entre las diferentes redes, plataformas y organizaciones presentes en la región, que trabajen en diversos niveles estos temas, de tal manera que se puedan generar sinergias y estrategias integrales con mayores capacidades de transformación en los tres niveles, a la par que se generen alternativas concretas de desarrollo.

Panorama del financiamiento para infraestructura en América Latina
¿Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS?

Se terminó de imprimir en los talleres de ALEPH IMPRESIONES S.R.L.

Jr. Riso #580, Lince - Lima - Lima

Página Web: www.alephimpresiones.net

Se terminó de imprimir en septiembre de 2014

ISBN: 978-612-4210-18-1



9 786124 210181



Con el apoyo de:

