

Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF

Bruselas • Junio de 2013



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCION AL DESARROLLO A.C.



Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF

Bruselas • Junio de 2013



OXFAM
Solidariteit | Solidarité



JUNIO DE 2013

LA FACILIDAD DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA (LAIF)

ESTUDIO ENCOMENDADO POR CIFCA Y GRUPO SUR

CON EL APOYO DE OXFAM-SOLIDARIDAD Y LA PARTICIPACIÓN DE ALOP, APRODEV Y EURODAD

COMPILADORA:

LAURA PALOMO

AUTORES:

CAMILO TOVAR (CONSULTOR)

GUSTAVO HERNÁNDEZ (ALOP)

TONI SANDELL (APRODEV)

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

LAURA PALOMO

DISEÑO EDITORIAL:

MARTHA DELIA GÓMEZ DUEÑAS

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

DAVID MARÍN



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
PREFACIO	6
1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO	8
1.1. EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO Y LOS CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE DESARROLLO	
1.2. EL DESARROLLO Y EL FOCO EN EL SECTOR PRIVADO	
2. LA FACILIDAD LAIF : FUNDAMENTOS	12
2.1. FACILIDADES DE INVERSIÓN MIXTA: LA LÓGICA DEL MECANISMO LAIF	
2.2. LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO EN PROCESO DE CAMBIO: LO QUE HABRÁ QUE (DES)HACERSE	
3. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y LOS BANCOS DE DESARROLLO EN LAIF	15
3.1. EL APOYO AL SECTOR PRIVADO A TRAVÉS DE LAIF : ¿A QUÉ SECTOR PRIVADO BENEFICIA?	
3.2. EL “ENFOQUE ASCENDENTE”: EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO LATINOAMERICANOS	
4. CONFORMIDAD DE LAIF CON OBJETIVOS DE DESARROLLO	20
4.1. COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA UE Y LOS OBJETIVOS DE LAIF	
4.2. SECTOR PRIVADO COMO ACTOR CENTRAL	
5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAIF	27



6. LAIF: ESTUDIOS DE CASO	29
6.1. PROGRAMA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ENERGÍA RENOVABLE, CENTROAMÉRICA	
6.2. EXPANSIÓN DE LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA 5 DE NOVIEMBRE, EL SALVADOR	
6.3. PARQUE EÓLICO BII NEE STIPA II (STIPA NAYAA), MÉXICO	
6.4. GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS (COLOMBIA)	
7. APRECIACIONES SOBRE LAIF: DESDE LA SOCIEDAD CIVIL	37
8. APRECIACIONES SOBRE LAIF: DESDE EL PARLAMENTO EUROPEO	41
9. RECOMENDACIONES PARA LAIF	44
10. REFLEXIONES FINALES: RESPONSABILIDADES, RETOS FUTUROS, Y CONTRIBUCIÓN DE LAIF AL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO	46
11. LISTADO DE ABREVIATURAS	50



RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Europea (CE) está a punto de aprobar la versión revisada del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), que se enfoca en forma explícita a la reducción de la pobreza. La nueva estrategia que propone la CE, a través de su nueva política de cooperación “Agenda para el Cambio”, coloca “el crecimiento inclusivo y sustentable para el desarrollo humano” como centro. Esto produce también un cambio de foco en lo referente a la canalización de fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el sector privado. Como resultado de esta tendencia, se están promoviendo mecanismos financieros que combinan subvenciones con préstamos de la UE. Uno de ellos es la Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés). Estos mecanismos están diseñados para movilizar financiamiento adicional para apoyar el desarrollo, en especial para grandes proyectos de infraestructura aunque también para pequeñas y medianas empresas, en el marco del modelo de “economía verde”.

Desde septiembre de 2012, diez proyectos en América Latina han sido aprobados por el consejo operativo de LAIF, con sede en Bruselas. De esos proyectos, cinco son proyectos regionales o nacionales en América Central y tres abarcan toda América Latina. La CE es responsable de informar al Parlamento Europeo y a la sociedad en su conjunto sobre las posibles fortalezas y debilidades de las facilidades de inversión “mixta” como un método fiable de reducción de la pobreza. Surgen también dudas sobre la efectividad del sector privado como nuevo proveedor de ayuda y sobre su papel en el establecimiento de prioridades estratégicas. Preocupa además la falta de oportunidades para la participación de los beneficiarios locales. Otros temas que deben clasificarse son: la ausencia de exigencias mínimas para la selección de proyectos, de criterios para el seguimiento y evaluación, de salvaguardias sociales y medioambientales sólidas y transparentes y de mecanismos para la rendición de cuentas.

El conjunto de estudios producidos por la sociedad civil concluye que para que el mecanismo LAIF tenga un efecto positivo, debe revisarse la estructura de toma de decisiones, los criterios de selección de proyectos tienen que ser más transparentes, debe establecerse un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad civil y sobre todo clarificarse la manera en que los proyectos contribuyen a la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza. Con la presente publicación las organizaciones de la sociedad civil pretenden contribuir positivamente al diálogo y debate abiertos sobre los retos a los que se enfrentan los países de América Latina para financiar infraestructuras claves para un desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza, objetivos prioritarios en la creación de mecanismos de apoyo en la cooperación para el desarrollo.



PREFACIO

El presente documento es una compilación de textos extraídos de distintos informes producidos por diferentes organizaciones de las sociedades civiles europea y latinoamericana sobre la facilidad LAIF. En su conjunto, la totalidad de las contribuciones se enmarcan dentro de lo que puede considerarse una “investigación participativa”:

- “Ayuda para un *desarrollo verde*: El diseño de la Facilidad de Inversión en América Latina de la Unión Europea”, producido por Gustavo Hernández y Toni Sandell, de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) y la Asociación de Organizaciones Europeas de Desarrollo relacionadas con el Consejo Mundial de Iglesias (APRODEV), respectivamente.
- “Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF): ¿Ayuda al Desarrollo o Rentabilidad de la Inversión?”, producido por Camilo Tovar (consultor independiente) para la Iniciativa de Copenhagen para América Central y México (CIFCA) y la Red de Incidencia Unión Europea – América Latina Caribe, GRUPO SUR.
- Las minutas del evento “La ayuda al sector privado: ¿promueve inversiones responsables? América Latina como campo de pruebas”, celebrado el 21 de marzo de 2013 en el Parlamento Europeo, y en el que participaron representantes del Parlamento y la Comisión Europeas* y de las sociedades civiles europeas y de América Latina.
- Un texto de Reflexiones Finales sobre las responsabilidades y retos futuros de LAIF, haciendo especial alusión al papel desempeñado por LAIF en la lucha contra el cambio climático, escrito por Laura Palomo (Asesora sobre Medio Ambiente y Cambio Climático) para CIFCA y GRUPO SUR.

Desde que en la Cumbre UE-ALC en Madrid 2010 se anunciara por primera vez la creación del mecanismo LAIF, diversas redes de la sociedad civil han venido haciendo el seguimiento a esta iniciativa con el fin de

* La Comisión Europea participó en el mencionado evento en el Parlamento Europeo pero no autorizó la reproducción de su opinión en esta publicación.



influir su definición, especialmente en lo que refiere a la política al desarrollo de la UE en el contexto de las relaciones bilaterales. Temas de particular relevancia incluyen la promoción de la integración regional, la cohesión social y la reducción de la pobreza. Las contribuciones al presente estudio provienen de investigadores de la sociedad civil en Europa y América Latina. Se ha invitado, además, a expertos que trabajan en instituciones públicas en Europa a explicar sus planteamientos al respecto.

Las opiniones expuestas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de CIFCA y GRUPO SUR.

Bruselas, Junio de 2013

Erik Van Mele

OXFAM-SOLIDARITÉ



1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Autores: Gustavo Hernández (ALOP) y Toni Sandell (APRODEV)

1.1. EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO Y LOS CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE DESARROLLO

Durante las tres últimas décadas ha caído en términos relativos la participación de la Unión Europea (UE) en el comercio latinoamericano, principalmente debido a que China y otros países en desarrollo asiáticos han logrado una mayor participación en el mercado de América Latina. Aunque la UE sigue siendo el segundo mayor socio comercial, podría perder esta posición con China hacia mediados de esta década. América Latina y el Caribe (ALC) apenas representa cerca del 2% del comercio total de la UE (o 5%, si se excluye el comercio entre países de la Unión). La UE fue también la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en ALC en la primera década de este siglo, aunque últimamente su crecimiento se ha frenado y se ha vuelto más volátil.¹

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, los planes para ampliar las inversiones europeas en la región están condicionados por la adversa situación económica en Europa, donde las empresas europeas tienen, en mayor o menor medida, casi todos sus activos. Esto vuelve los activos latinoamericanos extraordinariamente importantes para estas empresas, como mercados potenciales con perspectivas de crecimiento y alta rentabilidad. Por otro lado, como la crisis se profundiza y las condiciones crediticias empeoran, las empresas europeas enfrentan cada vez más dificultades para financiar sus inversiones. La CEPAL ha identificado también un fenómeno cada vez más relevante a partir de 2004: la repatriación creciente de ganancias de las empresas transnacionales que invierten en la región. Los recursos de IED retransferidos desde ALC a los países de origen han crecido de USD 20 mil millones por año entre 1998 y 2003 a USD 84 mil millones por año entre 2008 y 2010.²

Aunque el peso relativo de la UE en la IED en ALC ha caído en los últimos años, durante la década de 1990 la IED europea fue importante, en particular por la participación de empresas europeas en las privatizaciones masivas que se procesaron por entonces en la región. Mayormente dominada por la inversión de origen español, las inversiones europeas se enfocaron en los sectores de servicios y energía, en especial en países del Mercosur, como Argentina y Brasil.³

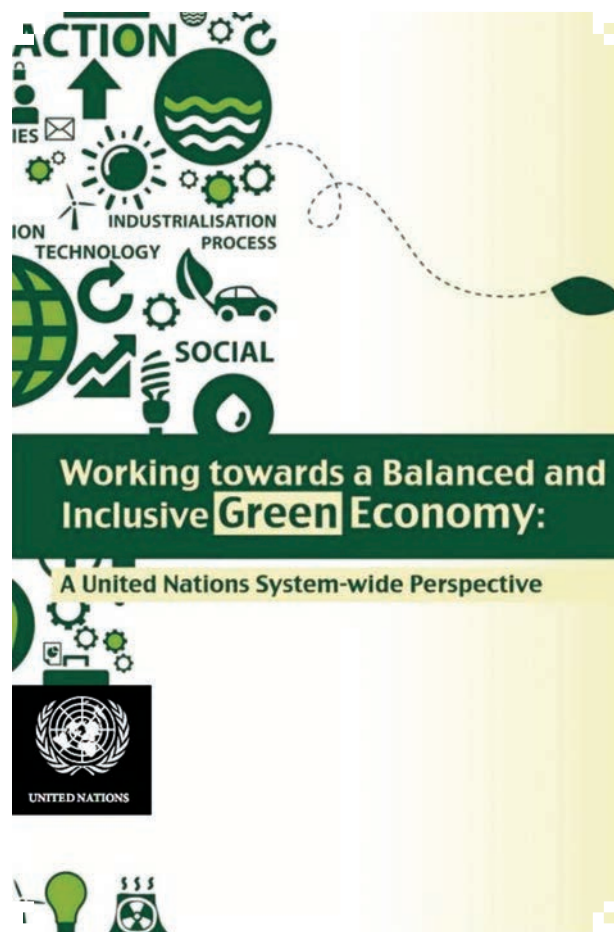
1. "Informe sobre las inversiones en el mundo: Hacia una nueva generación de políticas de inversión". Naciones Unidas. 2012. Disponible en: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Overview-es.pdf>

2. La CEPAL estima que, en 2012, los flujos de IED hacia ALC mantendrán niveles altos. Sin embargo, la organización teme que, si la crisis de la eurozona empeora el flujo de inversiones – en especial los que proceden de Europa – puedan revertirse. Comunicación de prensa disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/46574/P46574.xml&xsl=/prensa/tpl-i/p6f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xml>

3. "Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa". Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Caracas, marzo de 2011.



En la actualidad, la denominada “economía verde” está en el corazón de la discusión de la inversión extranjera privada y la UE es uno de los actores que más fuertemente sostienen este concepto, formulado originalmente por la comunidad empresarial internacional y luego adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).⁴ Tal como se vio en la Cumbre Río+20, la economía verde prevé cambios en el panorama de la ayuda para el desarrollo tradicional. Destaca en primer lugar el rechazo de los países industrializados a aumentar los esfuerzos tendientes a alcanzar la meta de AOD equivalente al 0,7% del producto nacional bruto (PNB), y no menos importante, su necesidad de reducir en forma significativa el papel del financiamiento público en las transferencias de financiamiento hacia los países en desarrollo y pasarlo al financiamiento privado.⁵ Esta creciente importancia del financiamiento para el sector privado ya se expresa en números concretos: se espera que el monto que fluye desde las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) hacia el sector privado crezca de USD 40 mil millones en 2010 a USD 100 mil millones en 2015.⁶ Se argumenta entonces que los nuevos proveedores de ayuda y los novedosos enfoques mixtos, que utilizan modalidades diferentes de cooperación para el desarrollo, ayudarán a aumentar el flujo de recursos. Es decir, se argumenta que la interrelación de la ayuda al desarrollo con la inversión privada, el comercio y el rol de nuevos actores en la cooperación brindan oportunidades para que la AOD apalanque flujos de recursos privados.



Portada de la publicación sobre la economía verde lanzada por PNUMA de forma previa a la Cumbre de Río+20

El documento de la CE “Río+20: hacia la economía verde y la mejora de la gobernanza”⁷ subraya claramente los objetivos y las acciones implícitas en los conceptos en juego. Algunos organismos de la UE, sin embargo, han señalado que un énfasis en la economía verde y el sector privado no debe desviar la atención de la necesidad de empoderar a los ciudadanos y promover la buena gobernanza medioambiental, más allá de los acuerdos institucionales.⁸ El documento de la CE propone que para lograr la transición hacia una economía

4. Palomo L. and Hernández G. (2012). “Más allá de la Economía Verde: Desarrollo y Sostenibilidad en América Latina”. ALOP, 2012, p.30.

5. Update on Sustainable Development Conference: “Developed countries oppose new and additional funding proposals”. Third World Network. 2012.

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

7. El documento sentó las bases para el diálogo entre la CE, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, los Estados miembros, la sociedad civil y los empresarios en preparación de Río+20, antes de que se presentara una posición consolidada de la UE ante la ONU a fines de 2011. Véase COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: “Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza”. Bruselas, 20.6.2011 COM(2011) 363 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:ES:PDF>

8. Resolución del Parlamento Europeo del 29 de septiembre de 2011 sobre el desarrollo de una posición común de la UE hacia la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río +20), B7-0522/2011. El Consejo de la Unión Eu-

verde necesitamos abordar tres dimensiones políticas interrelacionadas: (1) inversión en la gestión sustentable de los recursos clave y el capital natural ('qué'); (2) establecimiento de condiciones regulatorias y de mercado adecuadas ('cómo') y, finalmente, (3) mejora de la gobernanza y del involucramiento del sector privado ('quién')⁹. Sin embargo, para algunos sectores de la sociedad civil la economía verde no representa una ruptura significativa con el actual modelo macroeconómico.

1.2. EL DESARROLLO Y EL FOCO EN EL SECTOR PRIVADO

El sector privado y su papel en el desarrollo están en el centro de una discusión política mayor en la UE. Esto se debe tanto a un cambio en el panorama político en Europa como a las perspectivas de reducción de los flujos de AOD. Hay también un reconocimiento creciente de los donantes en cuanto al papel fundamental del sector privado en el crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo, lo que brinda ingresos fiscales a los gobiernos pobres, al tiempo que ofrece servicios y bienes a los ciudadanos. Un ejemplo destacado es la alianza entre el Banco Europeo de Inversión (BEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004, con el propósito de desarrollar instrumentos de mitigación de riesgo diseñados para fomentar la IED europea y la cooperación multilateral en los países de ALC.¹⁰

Además de las IFI, los donantes bilaterales y la UE están cada vez más interesados en colaborar con el sector privado. La CE y algunos estados miembros de la UE, tales como Países Bajos y Suecia, ya derivan cantidades significativas de fondos de AOD al sector privado a través de diferentes "ayudas al comercio" y otras iniciativas. Tal como explicó la CE, la UE mantiene su compromiso de lograr el objetivo de 0,7% del PNB en AOD para 2015. Para ello, se ha propuesto el aumento de la asignación presupuestaria para la acción externa, de EUR 56 mil millones a EUR 70 mil millones, y un mayor despliegue de instrumentos financieros (tales como préstamos, garantías, fondos de capital e instrumentos de riesgo compartido) destinados a catalizar la inversión privada. Pese a la reducción de la AOD en los últimos años de países como Italia, Países Bajos y Reino Unido, la proporción de la contribución de la CE ha crecido, lo que refleja tanto los cambios producidos en la agenda internacional de desarrollo como la "securitization" de la ayuda.¹¹

El sector privado está también muy involucrado en la AOD a través de los procesos de compras públicas. De acuerdo a cálculos de Eurodad, más del 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69 mil millones anuales. Eurodad también señala que aproximadamente dos tercios de la ayuda no condicionada aún se vinculan a empresas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el 60% de los recursos de ayuda interna en los países en desarrollo también van a empresas del país donante.¹² En tal sentido, uno de los principales objetivos de las instituciones financieras europeas es mantener la presencia europea en América Latina mediante la financiación de la IED. Según un estudio de un grupo interguberna-

ropea adoptó una postura similar, pidiendo un mayor esfuerzo para integrar las dimensiones económica, social y medioambiental de forma más balanceada. Véase 3118th ENVIRONMENT Council Meeting Luxembourg, 10 de Octubre de 2011.

9. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: "Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza". Bruselas, 20.6.2011 COM(2011) 363 final., p. 5-6. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:ES:PDF>

10. "El atractivo de una alianza del BEI con el BID surge de su propósito de brindar más apoyo a la IED europea en proyectos de interés mutuo en América Latina y el Caribe, así como en proyectos de infraestructura de integración regional. Su motivación se relaciona, entre otras cosas, con el apoyo del sistema multilateral mediante la cooperación más cercana con los mayores prestadores multilaterales en América Latina y el Caribe, el alcance político del BID y su capacidad de convocatoria y prestigio, su cobertura extensiva de las regiones de América Latina y el Caribe y su capacidad para identificar e implementar proyectos emblemáticos tanto con socios públicos como privados." MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between THE EUROPEAN INVESTMENT BANK and THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 13 de Diciembre de 2004.

11. Sanahuja J.A. (2011). "La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional".

12. "Cómo gastarlo. Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz", Eurodad 2011, p. 20-23. Disponible en: <http://eurodad.org/4639/>



mental de expertos latinoamericanos, “la IED europea en América Latina se ve favorecida por la existencia de mecanismos que la facilitan, como es el caso del BEI. Las operaciones del BEI, una agencia de la UE, son un mecanismo poderoso para la cooperación a través de los flujos de inversión y el financiamiento de proyectos en los países en desarrollo.”¹³

La UE se esfuerza por encontrar nuevas formas de poner el sector privado en el centro de sus estrategias de desarrollo. En su documento “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”,¹⁴ la CE identifica una triple estrategia para apoyar al sector privado: (1) apoyo a un ambiente de negocios para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) a través del impulso a la creación de capacidades y los marcos legales, el acceso a los negocios y a los servicios financieros, así como de la promoción de las políticas agrícolas, industriales y de innovación, (2) apoyo a la integración regional, en especial a través de Tratados de Libre Comercio y finalmente (3) incentivos al sector privado para financiar e implementar proyectos de desarrollo, en especial en iniciativas de infraestructura. De acuerdo a la CE, “es crucial para el éxito de los países en desarrollo atraer y retener inversión privada nacional y extranjera sustancial y mejorar la infraestructura.”¹⁵

Es en este contexto, los llamados “mecanismos mixtos” o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las IFI – en particular para grandes proyectos de infraestructura – se han convertido en el buque insignia del financiamiento del sector privado.¹⁶ En tal sentido, el número de las llamadas asociaciones público-privadas han aumentado en el marco de la acción europea para el desarrollo, convirtiéndose en el referente para iniciativas estratégicas conjuntas en proyectos a gran escala, así como en plataformas para la colaboración y la coordinación entre los financiadores.¹⁷ Al mismo tiempo, la CE reconoce que estas facilidades están todavía en etapa de diseño y que está “aprendiendo sobre la marcha”. Esto brinda una oportunidad para tener un debido debate sobre los beneficios y las limitaciones de estas modalidades de inversión y ayuda combinadas.

13. “Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa”. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Caracas, marzo de 2011., p. 21.

14. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y LOS COMITÉS DE LAS REGIONES: “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”. Bruselas, 13.10.2011 COM(2011)637 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf

15. *Idem.*, p. 8.

16. Sobre los mecanismos mixtos, véase por ejemplo la reflexión del European Think Tank Groups, “EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options”, Overseas Development Institute, Enero 2011. Véase también “Leveraging private sector finance: How does it work and what are the risks?”, Bretton Woods Project, Abril de 2012.

17. Núñez Ferrer J. and Behrens A. (2011). “Innovative Approaches to EU Blending. Mechanisms for Development Finance”. CEPS, 2011.



2. LA FACILIDAD LAIF: FUNDAMENTOS

Autores: Gustavo Hernández (ALOP) y Toni Sandell (APRODEV)

2.1. FACILIDADES DE INVERSIÓN MIXTA: LA LÓGICA DEL MECANISMO LAIF

Las nuevas facilidades de inversión mezclan donaciones no reembolsables de la CE con préstamos de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) europeas y bancos regionales latinoamericanos. El propósito declarado de estas facilidades mixtas que combinan donaciones y préstamos es movilizar financiamiento adicional para apoyar el desarrollo. Una primera facilidad se creó para África (Fondo Fiduciario UE-África para la Infraestructura) en 2007. Desde entonces, se han lanzado siete nuevas facilidades que cubren casi todas las regiones con las que la UE tiene cooperación para el desarrollo.

La combinación de donaciones con préstamos en un mismo proyecto no es del todo nueva. El BEI y el KfW alemán, por ejemplo, han tenido acceso durante años a sus propios recursos para donaciones que han utilizado junto a préstamos para proyectos de infraestructura y otras iniciativas de desarrollo. Durante la última década la CE ha trabajado hombro a hombro con el BEI y con bancos regionales de América Latina, financiando asistencia técnica y ofreciendo garantías de préstamo o donaciones para proyectos de infraestructura.¹⁸ Una innovación de las facilidades mixtas, también llamadas mecanismos de asociación público-privadas (LGBF, por sus siglas en inglés), es que reúnen a varios financiadores públicos y privados para apoyar una inversión conjunta. Esto también hace posible el financiamiento de proyectos de gran escala.

En entrevistas llevadas a cabo por los autores del estudio en Bruselas en mayo de 2012, funcionarios de la CE se mostraron entusiasmados por el mecanismo LGBF por las siguientes razones: (1) el apalancamiento económico obtenido: “con una pequeña contribución en forma de donación de los contribuyentes europeos se consigue una inversión muy grande basada en préstamos (hasta 30 o 40 veces el valor de la donación)”, (2) la visibilidad que este mecanismo le da a Europa (difícil de lograr con otros mecanismos no lanzados por la UE, tales como los fondos fiduciarios del Banco Mundial)¹⁹ y, finalmente, (3) el diálogo

18. La UE ha estado co-financiando, con el BEI e instituciones financieras regionales, proyectos como el “corredor de transporte Santa Cruz-Puerto Suárez” en Bolivia, brindando por ejemplo una primera inversión no reembolsable de EUR 38,17 millones y un monto complementario de EUR 18,89 millones. Entre estos proyectos, debe destacarse el gasoducto Bolivia-Brasil, la mayor inversión conjunta en América Latina, que cruza los ecosistemas de Gran Chaco, Pantanal y la selva atlántica al sudoeste de Brasil. Véase Hernández, G. (2008), “La Crónica de una Muerte Anunciada. El Corredor de Transporte Bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez y sus Impactos Socio-Ambientales”. CLAES, 2008.

19. Tal como expresó un alto funcionario de la CE (Entrevista con los autores, Bruselas, 10 de mayo de 2012) “LAIF es un mecanismo europeo y, por lo tanto, se puede contratar a un europeo. La colaboración con instituciones multilaterales y con estados miembros otorga mucha visibilidad y funciona como una tarjeta de negocios para que los estados miembros muestren que son interlocutores esenciales. Estados Unidos está celoso por la visibilidad que la UE está obteniendo con este



y la mejor coordinación que este mecanismo posibilita entre las instituciones financieras, los gobiernos y el sector privado.

En América Latina, la facilidad fue oficialmente lanzada en mayo de 2010.²⁰ El mecanismo LAIF se financia con fondos del ICD de la UE, que tiene un foco explícito en la reducción de la pobreza. Esta facilidad pretende contribuir a la consecución de los objetivos de la regulación del ICD y la Estrategia Regional para América Latina abordando, por ejemplo, los desafíos identificados recientemente, tales como el cambio climático y su impacto en el medio ambiente. La CE justifica el mecanismo LAIF porque el fondo común de inversiones apoya la *interconectividad* en la región y ayuda a la integración regional.²¹ Esta es la razón por la que la CE desea cubrir toda la región con estos proyectos.

En la práctica, el LAIF se enfoca en inversiones para energía, medioambiente y transporte. Estos sectores prioritarios para el desarrollo de infraestructura coinciden con los sectores en los que la UE tiene altos intereses geopolíticos y económicos. También coinciden con la *Estrategia de Crecimiento 2020 de la UE*, que pretende lograr una “economía inteligente, sustentable e inclusiva”, incluyendo la capitalización del liderazgo de Europa en el desarrollo de tecnologías, servicios y métodos novedosos de producción “verde”.²² Estos temas se explicitan en el documento de la CE titulado *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio y están en el centro de la agenda de competitividad de la UE frente a las economías emergentes, tales como China e India.*

Además, con el mecanismo LAIF, la CE planea apoyar infraestructura social y a las PYMES. En consecuencia, los resultados esperados del mecanismo LAIF se relacionan con una mejor infraestructura de transporte y de energía, una mayor protección del medioambiente, una mejora de los servicios sociales y la infraestructura, y el crecimiento fuerte de las PYMES. Los beneficiarios primarios para la CE serán los países de América Latina y su sector privado, en particular las PYMES.²³



Mapa sobre las inversiones de la facilidad LAIF en AL presentado en el informe operativo para el período 2010-2011

mecanismo. Además, los bancos regionales de América Latina están interesados en incorporarse al financiamiento con los europeos por su visibilidad”.

20. Véase el espacio dedicado a LAIF en la página web de DG DEVCO: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm

21. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO: “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”. Bruselas, 30.09.2009 COM(2009) 495/3. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf

22. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020 : “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

23. “LAIF al detalle”, Anexo 4 (Latin American Investment Facility, 2009). Disponible en: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

La UE justifica el foco en la energía y la infraestructura argumentando que los países latinoamericanos tienen grandes problemas para encontrar capital de inversión para mejorar la infraestructura que es clave para el desarrollo tecnológico y para mejorar la competitividad en los mercados mundiales. A su vez, esto podría acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Por su parte, los gobiernos latinoamericanos también resaltan la orientación del sector privado, el acceso a inversores europeos y la importancia del papel de estos inversores en el apoyo a la IED de la UE en la región.

2.2. LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO EN PROCESO DE CAMBIO: LO QUE HABRÁ QUE (DES)HACERSE

El financiamiento para el mecanismo LAIF para el periodo 2009-2013 es relativamente modesto (EUR 125 millones) pero la CE ha anunciado “una proporción mayor de ayuda a ser entregada a través de estas innovadoras herramientas financieras.”²⁴ Como los flujos de ayuda para el desarrollo se están reduciendo, la utilización de fondos para mecanismos de combinación significa la reducción de ayuda para otros fines. En otras palabras, tal como lo plantea un estudio publicado por el Breton Woods Project, existen costos de oportunidad cuando se utiliza la limitada inversión pública para apalancar la inversión privada.²⁵ En diciembre de 2011 la CE propuso recortes nacionales y nuevas prioridades para la ayuda a América Latina como parte de su propuesta para el ICD en el periodo 2014-2020. El ICD propone eliminar la cooperación al desarrollo bilateral en países con ingreso superior al medio, así como en países cuyo PIB exceda el 1% del PIB mundial (India e Indonesia). De los 19 países en los que se proponen recortes, 11 están en América Latina.²⁶

La cooperación de la UE a nivel nacional continuaría sólo con Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.²⁷ Pero todos los países de América Latina permanecerían elegibles para programas regionales como LAIF, los dos programas temáticos del ICD (bienes públicos y organizaciones de la sociedad civil/autoridades locales) y los instrumentos horizontales para la cooperación al desarrollo de la UE (Instrumento para la Estabilidad, Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos e Instrumento de Asociación). Temáticamente, el ICD propone más cooperación del sector privado y nuevas modalidades, mezclando préstamos y donaciones. Esto significa que el LAIF será probablemente la modalidad de cooperación simple más importante para aquellos países latinoamericanos que dejarán de recibir ayuda de la UE a nivel bilateral. Considerando que América Latina es aún el continente más desigual del mundo, y que una de cada tres personas (alrededor de 180 millones) viven aún en la pobreza,²⁸ surge una importante pregunta: ¿es ésta la modalidad más adecuada para enfrentar el *problema de la desigualdad* en la región?

24. Véase: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148992.EN.pdf

25. Véase: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570165>

26. La propuesta del ICD refleja las prioridades establecidas por la CE el 13 de octubre de 2011 en su documento estratégico, “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”. El documento político propone cortar la ayuda a los países de ingreso medio así como focalizar la ayuda en dos prioridades generales – gobernanza y crecimiento inclusivo y sustentable – y no más de tres sectores en el ámbito nacional. Además, la CE exige a los estados miembros de la UE que implementen esta agenda.

27. El Parlamento Europeo pide a la UE que continúe también el apoyo bilateral con Colombia, Ecuador y Perú. Véase la resolución del Parlamento Europeo del 12 de junio de 2012 sobre la definición de una nueva cooperación para el desarrollo con América Latina, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0235+0+DOC+XML+V0//EN>

28. Sobre diferentes aspectos de la desigualdad en América Latina, véase por ejemplo: “The Scandal of Inequality in Latin America and the Caribbean”. ChristianAid (2012). Disponible en: <http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean.pdf>



3. LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y LOS BANCOS DE DESARROLLO EN LAIF

Autores: Gustavo Hernández (ALOP) y Toni Sandell (APRODEV)

3.1. EL APOYO AL SECTOR PRIVADO A TRAVÉS DE LAIF: ¿A QUÉ SECTOR PRIVADO BENEFICIA?

Hasta septiembre de 2012, diez proyectos habían recibido la aprobación final de la Junta de Operaciones del LAIF, con sede en la UE. De estos proyectos, cinco son proyectos regionales o nacionales en América Central, y tres cubren toda América Latina. Dos proyectos se relacionan a la producción de energía renovable, dos a lograr acceso al financiamiento internacional para enfrentar el cambio climático, tres son para la construcción de infraestructura de transporte y uno es sobre gestión del agua.²⁹ La CE argumenta que la ayuda combinada a través del LAIF puede apoyar tanto a inversiones públicas como privadas. En este contexto, conviene precisar que ‘el sector privado’ en sentido amplio comprende un heterogéneo espectro de entidades económicas formales e informales, desde grandes empresas internacionales y transnacionales hasta empresas estatales, empresas locales, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y una amplia diversidad de empresas sociales. En tal sentido, una pregunta pendiente es qué sector privado está siendo apoyado con estos mecanismos mixtos en la región.

De hecho, las MIPYMES latinoamericanas son clave para el desarrollo y la creación de empleo. La CEPAL ha señalado este asunto y también la brecha de productividad existente entre las grandes empresas y las PYMES (que son la principal fuente de empleo tanto en Europa como en América Latina). En especial en América Latina, las PYMES tienen acceso muy restringido al capital que necesitan para crecer y expandirse, y cerca de la mitad de ellas en los países en desarrollo ven el acceso al financiamiento como un obstáculo importante para su desarrollo.³⁰ Sin embargo, en el contexto de los proyectos aprobados por el LAIF, solo uno de ellos apoya directamente a las PYMES. Este proyecto regional relativamente pequeño en América Central otorga financiamiento a PYMES para invertir en áreas de reducción del consumo de energía, eficiencia energética y tecnología renovable para la generación de energía.³¹ El proyecto será llevado adelante a través de intermediarios financieros a quienes se brindará asistencia técnica y financiamiento para apoyar a las PYMES.

29. Los proyectos aprobados son: (1) Programa de Eficiencia Energética para Centroamérica, (2) Programa de Electrificación Sostenible y Energía Renovable en Nicaragua, (3) Mecanismo REDD Cambio Climático (México), (4) Extensión de la planta hidroeléctrica “5 de Noviembre” (El Salvador), (5) Programa de Cambio Climático (Regional), (6) Redes Sostenibles de Transporte (Regional), (7) Programa de Carreteras Rurales (El Salvador), (8) Facilidad de Financiación del Carbono para América Latina (Regional), (9) Planta eólica Bii Nee Stipa (México) y (10) Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Colombia). Información disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january_2012.pdf

30. Véase: “Report on Support to SMEs in Developing Countries through Financial Intermediaries”. Dalberg, noviembre 2011. Disponible en: http://www.eib.org/attachments/dalberg_sme-briefing-paper.pdf

31. La lista de los proyectos puede consultarse en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/projects_en.htm





Las poblaciones del istmo de Tehuantepec rechazan los proyectos de energía eólica

En lugar de las PYMES, la evidencia disponible muestra que el sector corporativo se encuentra fuertemente apoyado por LAIF a través de los procesos de compras públicas relacionados a inversiones en infraestructura. Como las prioridades de los proyectos LAIF se enfocan en la introducción de innovación tecnológica desde Europa bajo el marco de la “economía verde”, en especial en los sectores de energía y tecnología, no sorprendería que la mayor parte de los contratos vayan a ser adjudicados a empresas europeas.³² Tal es el caso de los diez proyectos aprobados hasta ahora, pero el ejemplo más claro es la construcción de la granja eólica en el istmo de Tehuantepec, en México, a través de un proyecto llamado Bii Nee Stipa II. La implementación de este proyecto, que se encuentra en su etapa pre-contractual, estará liderada por SIMEST, una institución de financiamiento para el desarrollo italiana cuya misión es apoyar las actividades de empresas italianas en el extranjero, y sería llevado adelante por el gigante energético italiano ENEL.³³ España, un estado miembro de la UE, muy probablemente haya votado a favor de la aprobación del proyecto ya que ENEL es un colaborador cercano de la empresa española de energía eólica Gamesa.³⁴ Las granjas eólicas ya instaladas en Tehuantepec han sido criticadas por la población indígena porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales, y brindan energía principalmente para empresas filiales o socias (ENEL Green Power en México, Grupo Nestlé y Coca Cola), no para las poblaciones del área.³⁵

En el contexto de presuntos conflictos es bastante razonable preguntarse si este proyecto fue aprobado debido a su potencial impacto positivo en la lucha contra las desigualdades y la reducción de la pobreza o si intereses menos altruistas, como los de las empresas europeas, tuvieron en definitiva un papel más importante.³⁶ En el

32. Sobre la importancia de las empresas europeas en el sector de la energía en América Latina, véase por ejemplo: http://cepal.org/publicaciones/xml/0/46570/2012-181-LIE-capitulo_IV.pdf

33. Véase: <http://www.simest.it/home.html> (link consultado en Octubre de 2012).

34. Véase: http://www.enelgreenpower.com/es-ES/plants/projects/mexico/bii_nee/

35. Véase: <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/beneficiados-empresas-eolicas-istmo>

36. Esto vale también para las facilidades mixtas en general, tal como concluye un estudio comisionado por el Parlamento Europeo. “Existen preocupaciones justificadas que indican que estos mecanismos mixtos no son apropiados para abordar las necesidades del desarrollo y que la cooperación en forma de préstamos en condiciones favorables puede poner países muy endeudados en riesgo. Sin embargo, el uso de mecanismos mixtos en el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo puede ser beneficioso si está bien ideado. Deben ser utilizados para complementar pero no sustituir a las fuentes tradicionales de financiamiento al desarrollo. Además, atención es necesaria para garantizar que los mecanismos mixtos sean efectivamente orientados a la reducción de la pobreza, evitando así un retorno a un enfoque exclusivo en las inversiones”. “Blending Grants and Loans for Financing the EU’s Development Policy for 2014-2020”. DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES, Parlamento Europeo, 28 de Junio 2012.

actual esquema, los aspectos sociales positivos para las poblaciones locales permanecen muy poco claros, más allá del compromiso privado para la contratación de personal de la zona como contribución al desarrollo económico sustentable. Lo que diversos actores y analistas reclaman es un sistema que no solo mida resultados a corto plazo sino que también valore los impactos y los resultados a largo plazo³⁷, incluyendo las posibilidades de acceso a la información (directa o indirectamente a través de los parlamentarios) y las oportunidades de supervisar las acciones del proyecto. La evidencia también indica la necesidad de una evaluación de impacto sobre los derechos humanos que reconozca y opere las obligaciones de los estados europeos sobre derechos humanos.

Junto a beneficios financieros que fluyen hacia empresas europeas, parece claro que el mecanismo LAIF brinda una visibilidad y un apalancamiento político para que la UE influya en las decisiones estratégicas de los gobiernos socios.³⁸ En tal sentido, el mecanismo tiene impacto no sólo en los gobiernos de la UE sino también, indirectamente, en los gobiernos de América Latina. Tómese el ejemplo de Nicaragua. Los donantes bilaterales europeos y la CE detuvieron su apoyo presupuestario al actual gobierno sandinista debido a problemas de gobernanza y, especialmente, debido a las fraudulentas elecciones municipales de noviembre de 2008.³⁹ La CE tiene destinados estos fondos, por un total de cerca de USD 47 millones, para ser usados en proyectos LAIF en Nicaragua. La UE tomó la decisión de derivar estos fondos al sector del agua, para apoyar un programa de agua y saneamiento del gobierno de Nicaragua (Programa Vida). La iniciativa combinará préstamos de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que han sido utilizados en agua y saneamiento durante mucho tiempo en América Latina. Las condicionalidades de gobernanza, por un lado, y las necesidades de desarrollo económico de la gente, por otro, son siempre un balance delicado para los donantes. En este caso, el gobierno de Nicaragua seguramente ha aplaudido este cambio en las estrategias de la CE, ya que los proyectos LAIF no requieren un compromiso del gobierno de discutir temas de gobernanza. Además, los grandes proyectos de infraestructura financiados por el LAIF y por otros préstamos dan gran visibilidad al gobierno nicaragüense.



En los últimos años los países latinoamericanos han podido aumentar sus reservas monetarias internacionales y mantener sus deudas públicas y externas bajo control. Sin embargo, las situaciones macroeconómicas pueden cambiar rápidamente como se ha visto nuevamente con la actual crisis económica en Europa. Además, muchos proyectos LAIF se llevan adelante en países centroamericanos como Nicaragua, en los que el endeudamiento sigue siendo una amenaza relativa. Por tanto, se vuelve aún más importante tener un criterio claro y transparente con respecto a las prioridades, la creación y ejecución de proyectos LAIF, a fin de reducir cualquier duda sobre la existencia de posibles conflictos de interés entre reducción de la pobreza, intereses de las empresas europeas y temas de sostenibilidad en las decisiones de mega inversiones. Además, mientras los mecanismos mixtos pueden brindar más apalancamiento político para que la UE influya en las decisiones

37. "Aid and the Private Sector", Eurodad, 7 de enero de 2012. <http://eurodad.org/4741/>

38. "Para la UE, las facilidades de combinación de donaciones y préstamos permiten en cierta medida engranar las actividades de préstamo con áreas de interés específicas para la UE y sus socios". Nuñez Ferrer, J.; Morazán, P.; Schäfer, T.; Behrens, A. (2012): "Blending Grants and Loans for financing the EU's Development Policy in the light of the Commission proposal for a Development Cooperation Instrument (DCI) for 2014-2020". Departamento de Políticas del Parlamento Europeo. EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/29, junio de 2012.

39. Sandell, T. (2010). "Nicaragua: A testing ground for Aid Effectiveness Principles". RoA 2010.

estratégicas de los gobiernos en cuanto a infraestructura, éste puede reducirse en otras áreas, tales como buena gobernanza, democracia y derechos humanos, a los que la CE también piensa dar una importancia creciente a partir de 2014.

3.2. EL “ENFOQUE ASCENDENTE”: EL PAPEL DE LOS BANCOS DE DESARROLLO LATINOAMERICANOS

La CE y el Consejo de la UE consideran que el mecanismo LAIF apoya un enfoque ascendente en la planificación de la política de desarrollo. Es decir, argumentan que los bancos regionales latinoamericanos toman la iniciativa en las propuestas de los proyectos LAIF junto a los socios europeos. Entrevistado sobre el tema, un funcionario de la CE específicamente explicó al respecto: “Se solicita la opinión de las delegaciones de la UE, de la sociedad civil y de los gobiernos. Existe una gran transparencia. Pero como en el caso de una cirugía, no todos tienen algo que decir.” La mayor preocupación de la CE es que los proyectos deben ir en línea con el plan de desarrollo nacional (es decir, de los beneficiarios). Tales argumentos, sin embargo, apenas aseguran un enfoque ascendente. La toma de decisión real en LAIF está altamente concentrada en Bruselas. Esto se debe a la propia estructura de toma de decisiones: los proyectos son presentados por las instituciones financieras internacionales (por ejemplo el BEI) o instituciones nacionales tales como la Agencia Francesa de Desarrollo (Agence Française de Développement, AFD), o el Banco Alemán de Crédito (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), al Grupo Institucional Financiero (Financial Institution Group, FIG) donde se discuten los aspectos técnicos y se preseleccionan los proyectos. Luego se envían los proyectos a la Junta del LAIF para la aprobación final.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen un papel directo en la estructura de gobernanza del mecanismo LAIF y no existen mecanismos para la participación y la consulta de la sociedad civil. Como se señaló antes, la decisión final recae en la Junta, que está en manos de la CE y de los estados europeos miembros.⁴⁰ Las instituciones financieras de Europa y América Latina tienen un papel consultivo y uno ejecutivo, pero sólo los bancos europeos pueden tomar el liderazgo en la implementación y el seguimiento de los proyectos.⁴¹ En resumen, el papel de los beneficiarios en el establecimiento de las prioridades estratégicas no está claro y hay poca información formal disponible, tanto sobre cómo se toman opciones específicas como sobre qué proyectos se apoyan.⁴² En conclusión, las instituciones financieras europeas tienen un poder considerable en el mecanismo, ya que presentan los proyectos y además los preseleccionan. Es bastante poco usual en un sistema de presentación de proyectos que las entidades elegibles sean las que evalúan la calidad de las propuestas de proyectos y las que asesoran al organismo de toma de decisión. Sin embargo, este es claramente el caso en el mecanismo LAIF así como en otros mecanismos mixtos.

Además, debido a la ausencia de salvaguardias socio-ambientales sólidas y transparentes para sus propias operaciones, las instituciones financieras latinoamericanas – el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) – difícilmente puedan considerarse los guardianes más adecuados de la apropiación, la transparencia y el desarrollo sustentable. A pesar de algunos avances en la incorporación de la sostenibilidad ambiental y social en sus operaciones,

40. De acuerdo al funcionario de la CE, esto se debe también a las regulaciones financieras de la UE, según las cuales sería muy complicado brindar apoyo financiero a través de instituciones financieras con sede fuera de Europa.

41. La Junta del LAIF está presidida por la CE y se reúne una o dos veces al año. La Junta define la estrategia general y toma las decisiones operativas. Está compuesta por representantes de la CE, los estados miembros de la UE y otros donantes. Pueden concurrir a estas reuniones observadores de cada país socio y de cada institución financiera elegible: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

42. Obtener información sobre los documentos de un proyecto LAIF es realmente difícil. Pudimos acceder a una solicitud de aprobación final de la Junta LAIF sobre el Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (PNESER, Nicaragua). Este documento justifica la inversión en unas pocas líneas, muy generales, de acuerdo a objetivos estratégicos y no se enfoca en absoluto en criterios de reducción de la pobreza. Al menos en este documento parece evidente que no existe enfoque estratégico alguno en los documentos de toma de decisiones.



su ventaja comparativa como bancos “verdes” en América Latina permanece poco clara. Tal como lo demuestran evaluaciones independientes, iniciativas recientes sobre el cambio climático y energía sostenible han estado al margen de sus negocios centrales, mientras que infraestructura mal planificada e inversiones en el sector extractivo han exacerbado las contribuciones del uso de la tierra a las emisiones de gases de efecto invernadero.⁴³



43. Una nueva política ambiental del BID entró en vigor en 2006 y un Panel de Alto Nivel (PAN) sobre medioambiente volvió a reunirse en 2007 para asesorar a la administración del BID en temas de sostenibilidad en la reorganización del Banco. El PAN hizo llegar tres recomendaciones a la administración del Banco para hacer de la sostenibilidad un resultado viable del reajuste: 1) cambiar el enfoque de “no dañar” a “beneficiar”, 2) corregir las funciones de sostenibilidad dentro de la organización del Banco y 3) brindar recursos humanos y financieros adecuados a las funciones de sostenibilidad <http://www.iadb.org/en/topics/sustainability/blue-ribbon-panel,1538.html>



4. CONFORMIDAD DE LAIF CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

Autor: Camilo Tovar (Consultor)

4.1. COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA UE Y LOS OBJETIVOS DE LAIF

La cooperación al desarrollo de la UE tiene como fundamento jurídico el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE que dispone claramente que el objetivo principal es la reducción, y finalmente, la erradicación de la pobreza. Este objetivo se materializa mediante el acto legislativo (reglamento) que rige actualmente la cooperación al desarrollo de la UE: el ICD, que define como objetivo primordial y general de dicha cooperación la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, mediante la prosecución de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM), y la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho⁴⁴. Bajo el ICD se establecen los programas geográficos y temáticos, que para el caso de la cooperación regional de la UE con América Latina para el periodo 2007-2013 se estableció en el Documento de Programación Regional 2007-2013. Este documento reconoce que el grave problema de las desigualdades y la exclusión en América Latina “constituyen un obstáculo importante para la reducción de la pobreza, para el propio desarrollo económico duradero y, en última instancia, una amenaza para la estabilidad política de la región”⁴⁵. En base a un análisis de contexto, una evaluación de la cooperación anterior y las prioridades acordadas en las Cumbres ALC-UE, la CE define en 2007 tres ejes de actuación (prioridades) para su cooperación con la región: (a) cohesión social y reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la exclusión; (b) integración regional; (c) recursos humanos y comprensión mutua. Para afrontar estas prioridades se decidió dar continuación a una serie de programas regionales que se venían implementando (como EUROSocial, URB-AL, AL-INVEST, @LIS, ALFA, ERASMUS MUNDUS).

En 2010 la CE llevó a cabo la revisión de medio término de esta estrategia de cooperación regional, proponiendo la fusión de las dos primeras prioridades: cohesión social e integración regional. Se estableció que esta prioridad fusionada sería materializada en el periodo 2011-2013 por medio de LAIF, tomando también en cuenta las nuevas prioridades identificadas por la CE como el cambio climático y la energía, y en comple-

44. “Reglamento (CE) No. 905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo”. Diario Oficial de la Unión Europea L 378 de 27.12.2006, p. 41/71. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>

45. “América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013”. Comisión Europea, Bruselas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf



mento a los programas regionales EUROsociAL, AL-INVEST y EUROCLIMA⁴⁶. Bajo la tercera prioridad: invertir en recursos humanos y apoyar la comprensión mutua, se continúa con el programa regional ERASMUS MUNDUS. La revisión de medio término define el Programa Indicativo Regional 2011-2013 para América Latina bajo el cual se asigna un monto de € 102 millones para LAIF (que complementa los € 22 millones ya asignados en los años 2009 y 2010). El documento establece que el objetivo principal de LAIF es la movilización de financiamiento adicional para apoyar la inversión en infraestructuras claves para América Latina. Al promover esta inversión, LAIF contribuirá directamente a las prioridades de la UE en la región: integración regional, un desarrollo socio-económico equitativo, no exclusivo y sostenible, y hacer frente a las amenazas ambientales. Además, al juntar recursos de varios donantes LAIF responde a los principios acordados en la agenda de la Eficacia de la Ayuda.

La cooperación otorgada por la CE en el marco de LAIF debe contribuir primordialmente al objetivo definido por el ICD (erradicación de la pobreza, promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho). Bajo este objetivo primordial, LAIF debe responder a los objetivos específicos (prioridades) de apoyar la cohesión social, la reducción de las desigualdades y la exclusión, y promover la integración regional. La CE afirma que el objetivo principal de LAIF es la movilización de financiación adicional para apoyar “inversiones esenciales” en América Latina, las cuales contribuirán al progreso en las prioridades de la cooperación de la UE con la región. Aquí hay una clara contradicción entre el marco político y legal al cual debe responder LAIF y los objetivos planteados en la concepción de este mecanismo: el objetivo primordial de LAIF debe ser contribuir a la erradicación de la pobreza y el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, no la movilización de recursos (esta puede ser una de las estrategias o medios para lograr el objetivo primordial, pero no un objetivo per se). La CE argumenta por un lado que LAIF es complementario y no reemplaza las operaciones de cooperación destinadas a combatir la pobreza, pero esto no justifica que LAIF no tenga como su objetivo principal la erradicación de la pobreza. Además, en el caso de la futura cooperación con América Latina que prevé el retiro de la cooperación bilateral de la CE con 11 países, LAIF se convertiría en uno de los mecanismos de cooperación prioritario en ausencia de la cooperación tradicional. Por otro lado, la CE argumenta que a través de las inversiones promovidas y apoyadas por LAIF se está contribuyendo directamente a las prioridades de la cooperación de la UE en América Latina y que el carácter de “desarrollo” se asegura al canalizar los fondos de LAIF a través de instituciones financieras europeas con un mandato de desarrollo. Esto último se puede valorar revisando los objetivos específicos (prioridades) de LAIF y analizando los mandatos de las instituciones financieras elegibles, pero el presente informe argumenta que solo es posible verificarlo con una evaluación de los resultados e impactos de los proyectos apoyados por LAIF con respecto a las prioridades de la cooperación de la UE anteriormente mencionadas.

La información publicada por la CE sobre LAIF asevera que para alcanzar el objetivo principal (movilización de financiación adicional) se persiguen tres objetivos estratégicos: (i) mejorar la interconectividad de infraestructuras energéticas, de transporte y redes de comunicaciones sostenibles; (ii) incrementar la protección del medio ambiente y apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático; (iii) promover el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las PYME⁴⁷. La primera observación al respecto se refiere a una falla de coherencia interna de los objetivos de LAIF. Tomando como referencia el enfoque de marco lógico, el logro de los tres objetivos estratégicos de LAIF (objetivos específicos) no conduce directamente a la consecución del objetivo principal. En concreto, mejorar la interconectividad, incrementar la protección ambiental y promover el desarrollo sostenible en América Latina no conduce a una movilización de financiación adicional. La segunda observación refiere a la coherencia de los objetivos estratégicos de LAIF con las prioridades de la cooperación regional de la UE con América Latina. Tal como lo han demostrado numerosos estudios, mejorar la “interconectividad” de in-

46. “Mid-Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 for Latin America”. Comisión Europea, Bruselas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/csp/11_13_mtr_en.pdf

47. “Latin America Investment Facility. Strategic Orientations Proposal”. Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_strategic_orientations_proposal_-_march_2010.pdf



fraestructuras no se puede confundir con promover la “integración regional”⁴⁸. La integración regional es un proceso que comprende una estrecha vinculación de los ámbitos políticos y culturales entre países, donde si bien la interconectividad de infraestructura puede (o no) ser uno de estos ámbitos, no es la pieza fundamental ni el motor de la integración, y la experiencia de la integración europea puede dar fe de esto. En otras palabras, la integración entre países es un hecho político, y no solamente comercial o físico, ya que se abordan otros temas, como las relaciones laborales, educativas, culturales y políticas. La protección del medioambiente, segundo objetivo estratégico de LAIF, es crucial, aunque se refiere a las “nuevas” prioridades identificadas por la CE en la revisión de medio término de la estrategia de cooperación regional para América Latina, y en 2010 se estableció el programa regional EUROCLIMA para este fin. El tercer objetivo estratégico de LAIF: la promoción del desarrollo equitativo y sostenible, sería coherente, en principio, con la prioridad de cohesión social y lucha contra la desigualdad. Sin embargo, esto sería necesario verificarlo analizando los proyectos cofinanciados por LAIF y los impactos generados por estos en la desigualdad y exclusión social.

4.1.1. ORIENTACIÓN DE LOS PROYECTOS LAIF

Con base a la información actualmente disponible sobre los proyectos apoyados por LAIF, no se puede hacer una evaluación del impacto de los proyectos. No sólo por la ausencia y escasez de información relevante, si no porque la mayoría de los proyectos aprobados apenas están siendo implementados o su ejecución no ha comenzado aún. Sin embargo, es posible realizar un análisis de los objetivos y el perfil de los proyectos para los cuales se pudo encontrar esa información. La CE afirma que hasta marzo de 2013 han sido aprobados 20 proyectos para financiación de LAIF. Sólo se pudo confirmar la aprobación, y obtener algo de información por parte de la CE, sobre diez de estos proyectos que han sido la base de la presente investigación.

Entre estos diez proyectos, la mitad de ellos tienen como objetivo principal la protección del medioambiente y/o la mitigación del cambio climático, y sólo uno de ellos menciona un enfoque en la población más desfavorecida con posibles efectos en la reducción de la pobreza. Uno de estos proyectos está orientado al sector privado, en particular a mejorar la competitividad de las MIPYMES a través de la inversión en eficiencia energética y energías renovables. Otros tres proyectos son en el sector energético, de los cuales dos de ellos están enfocados a la generación de energía renovable, y el tercero a ampliar el acceso al servicio eléctrico en las zonas rurales (incluyendo un componente de energía renovable), siendo este último el único que menciona explícitamente la reducción de la pobreza como uno de sus objetivos. Dos proyectos están orientados al sector de transporte, uno de ellos enfocado en carreteras rurales, que prevé un impacto positivo en el desarrollo económico rural y, por lo tanto, en la reducción de la pobreza. En conclusión, de los diez proyectos revisados sólo uno de ellos incluye explícitamente como objetivo la reducción de la pobreza, y dos más mencionan posibles efectos sobre la población más desfavorecida. Los otros siete proyectos destacan por la ausencia de un enfoque en la reducción de la pobreza y las desigualdades. En general, no se puede observar un vínculo directo de LAIF con la reducción de la pobreza y las desigualdades en América Latina, ni en los proyectos analizados se puede observar un enfoque de derechos. La prioridad en el crecimiento económico a través de la inversión en infraestructura no siempre es conducente a impactos positivos sobre la pobreza (“efecto derrame o goteo”), y en algunos casos puede generar mayor exclusión y desigualdad. Es por lo tanto crucial que los proyectos identifiquen los canales de transmisión mediante los cuales se contribuye al logro de los objetivos de desarrollo⁴⁹, e incluyan, desde su concepción, mecanismos para monitorear y finalmente poder evaluar los impactos que han tenido en términos de reducción de la pobreza, las desigualdades y los derechos humanos.

48. Gudynas, E. (2004). “Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible”. Montevideo. Centro Latinoamericano de Ecología Social.

49. Nuñez Ferrer, J.; Morazán, P.; Schäfer, T.; Behrens, A. (2012): “Blending Grants and Loans for financing the EU’s Development Policy in the light of the Commission proposal for a Development Cooperation Instrument (DCI) for 2014-2020”. Departamento de Políticas del Parlamento Europeo. EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/29, junio de 2012.



4.1.2. INTEGRACIÓN REGIONAL

Con respecto a la prioridad de integración regional, tres proyectos tienen un carácter regional. El Programa de Cambio Climático promueve inversiones en proyectos de infraestructura basados en tecnologías limpias. Otro proyecto fomenta la inversión en infraestructuras de transporte público respetuosas con el medio ambiente y mayoritariamente de movilidad urbana. El tercer proyecto es la Facilidad de Financiación de Carbono para América Latina que busca facilitar el acceso a financiación para inversiones en reducción de emisiones y acción climática, basándose en ingresos futuros de créditos de carbono. En base a la escasa información que se tiene sobre estos proyectos no es posible realizar una valoración rigurosa de los posibles efectos en la integración regional latinoamericana, pero en ninguno de ellos se encontró un enfoque específico en la integración regional, y da la impresión que la mayoría de las inversiones o acciones promovidas tendrán más bien un alcance nacional o sub-nacional. Uno de los diez proyectos tiene un alcance sub-regional (América Central) apoyando la inversión de MIPYMES en eficiencia energética y energías renovables, pero el proyecto está organizado país por país y no parece tener un enfoque de apoyo a procesos de integración regional. En ninguno de los otros proyectos se encontraron evidencias de actividades o acciones que promuevan la integración regional o busquen hacer un vínculo político o cultural a nivel regional, son proyectos claramente anclados en el ámbito nacional.

En conclusión, dada la escasa y muy superficial información que se pudo obtener sobre los diez proyectos revisados, la evidencia no es contundente respecto a la coherencia entre los objetivos de los proyectos financiados por LAIF y los objetivos y prioridades de la cooperación al desarrollo de la UE para América Latina. Sin embargo, es importante resaltar que la gran mayoría de los proyectos no contemplan la reducción de la pobreza, de las desigualdades y la exclusión (cohesión social) como su objetivo o posible impacto como resultado de una efectiva implementación del proyecto. Un tercio de los proyectos tienen un carácter regional, pero eso no significa que tengan como objetivo apoyar la integración regional y más bien es previsible que su alcance sea más a nivel nacional, así como lo es en todos los demás proyectos. La protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático si es un objetivo principal o secundario en la gran mayoría de los proyectos. Cabe recordar que este objetivo corresponde a una “nueva” prioridad de la cooperación regional de la CE para América Latina, y sería importante que la CE explore y aclare las concordancias y complementariedades de los proyectos financiados por LAIF y el programa regional EUROCLIMA lanzado en 2010. También es importante que la CE aclare la coherencia y las sinergias existentes entre la prioridad en medioambiente y cambio climático y el enfoque de lucha contra la pobreza y las desigualdades, y que los proyectos medioambientales evalúen y tengan en cuenta sus impactos sociales y en los derechos humanos.



4.1.3. CAMBIO CLIMÁTICO

Así mismo, es fundamental tener claridad sobre cómo estos recursos se contabilizan como financiamiento para la lucha contra el cambio climático. En el marco de LAIF, así como de otras facilidades de este tipo, la UE ha incorporado el mecanismo conocido como “Ventanas de Cambio Climático” mediante el cual se busca dar un mejor seguimiento y visibilidad a la financiación de proyectos de cambio climático. Cada proyecto presentado para financiación de LAIF debe especificar, por medio de los marcadores de Río⁵⁰, si contribuye a medidas de mitigación o adaptación al cambio climático y si éste es un objetivo principal o significativo del proyecto, o si no es un objetivo del proyecto. De esta manera se hace un seguimiento y cálculo de los recursos destinados al cambio climático. Todos los proyectos financiados con subvenciones de LAIF (de los 10 proyectos estudiados) están relacionados con mitigación o adaptación al cambio climático, y cerca del 90% de las contribuciones de LAIF se contabilizan como acciones a favor del clima. Por lo tanto, resulta crucial que la CE aclare si realmente éstos representan recursos “nuevos y adicionales” bajo el compromiso de la UE y los Estados miembros en los acuerdos de las negociaciones internacionales sobre cambio climático.

4.2. SECTOR PRIVADO COMO ACTOR CENTRAL

Es importante resaltar una preocupación muy relevante con respecto a LAIF, y en general con respecto a los mecanismos de asociación público-privados con recursos de cooperación al desarrollo, que tiene estrecha relación con la coherencia de estos mecanismos con los objetivos de desarrollo bajo los cuales se inscriben. Los fondos de la cooperación al desarrollo se enmarcan en la ética de la solidaridad y responden a una lógica donde los objetivos de desarrollo y los positivos impactos sociales y ambientales son los criterios principales para la toma de decisión sobre la asignación de recursos. De acuerdo al Tratado constitutivo de la UE, no se inscriben per se en una lógica donde la rentabilidad financiera es el criterio decisivo. En el contexto de los mecanismos de combinación de préstamos y subvenciones (como LAIF) se mezclan las lógicas de la rentabilidad y la solidaridad, y se corre el riesgo de que los principios de rentabilidad financiera y crecimiento económico se sobrepongan a los objetivos de desarrollo, es decir, que los recursos de cooperación al desarrollo terminen subvencionando la rentabilidad de las inversiones (públicas y privadas) y el mercado financiero, o sean aprovechados por los inversionistas para reducir costos y aumentar su utilidad. En un contexto de recursos escasos, también es necesario tener en cuenta que existe un costo de oportunidad al utilizar los recursos de cooperación para movilizar la inversión privada⁵¹, ya que esos recursos públicos no son adicionales y están reduciendo la disponibilidad de recursos para otros fines más claramente alineados con los objetivos de desarrollo. Es por lo tanto crucial que en la valoración de los proyectos presentados a LAIF, los objetivos de desarrollo (y entre ellos el objetivo primordial de erradicar la pobreza) sean los criterios principales para las decisiones de financiación.

Esto nos conduce a hablar del rol del sector privado en el desarrollo, y más específicamente en las políticas y programas de cooperación al desarrollo, que se ha convertido en un debate central en la comunidad de donantes en los últimos años. Es indudable que el sector privado es un actor importante para el desarrollo económico, la generación de empleo, los ingresos fiscales, la innovación y la oferta de bienes y servicios, y ha participado en la cooperación al desarrollo por varias vías: ayuda ligada, contratación pública, gestión de la cooperación, asistencia técnica y capacitación, provisión de servicios, filantropía, etc. El sector privado está compuesto por un amplio abanico de operadores económicos formales e informales, empresas transnacionales, nacionales, MIPYMES y también una variedad de emprendimientos locales y comunitarios enmarcados en la economía social y solidaria. Para efectos del presente análisis se hace una distinción entre el sector privado corporativo (grandes empresas transnacionales y nacionales) y el sector privado local que comprende

50. Desde 1998 el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE viene monitoreando la ayuda orientada hacia los objetivos de las Convenciones de Río (1992) utilizando los “marcadores de Río”.

51. Griffiths, J. (2012): “‘Leveraging’ private sector finance: How does it work and what are the risks?”. The Bretton Woods Project, London, abril 2012.



las MIPYMES y los actores de la economía social y solidaria. Este último es un actor fundamental en la dinamización del mercado interno, motor de innovación y es la principal fuente de generación de empleo en América Latina con un 86% del total de empleo del sector privado, y también en Europa con un 67% del total de empleo del sector privado⁵². El sector privado corporativo es un actor muy influyente en la definición de las agendas económicas nacionales y globales, ha sido el motor de la globalización y ha contribuido al crecimiento económico global. Los efectos directos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y las desigualdades son bastante cuestionables, y la evidencia demuestra que la “teoría del derrame” (tan popular en la década de los 90) no siempre funciona⁵³. Por otro lado, las corporaciones han sido seriamente cuestionadas por su vulneración de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, así como por su injerencia y prácticas de corrupción tanto al interior de su sector como en el sector público⁵⁴.

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) se ha convertido en una estrategia clave para muchos operadores del sector privado corporativo en la última década. Ella ha permitido exitosamente a las corporaciones acercar su discurso al lenguaje de la cooperación internacional al desarrollo y se ha convertido en el soporte conceptual que permite y facilita su mayor involucramiento en las políticas de cooperación. En el contexto actual en que los recursos públicos para la cooperación están bajo presión, se viene produciendo un importante cambio en el enfoque de la agenda internacional que busca legitimar, formalizar y ampliar significativamente la participación e influencia del sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo. Por su parte la comunidad internacional de donantes ha venido también moldeando su discurso para articular los principios, objetivos y prácticas del sector privado en la agenda de cooperación. Como lo explican algunos autores⁵⁵ son procesos complementarios: mientras la RSC y los “negocios inclusivos” buscan integrar en el mercado a los sectores empobrecidos (ampliando su base de negocios), las alianzas público-privadas buscan incorporar en la agenda de desarrollo a las corporaciones (ampliando su participación en la definición y ejecución de políticas).

Se viene dando de esta manera una convergencia de políticas, mecanismos e instrumentos de la UE (tratados de libre comercio, alianzas público-privadas, mecanismos como LAIF y otros), que en el contexto de una reconfiguración del panorama político y económico global, y las perspectivas de reducción de flujos de ayuda oficial para el desarrollo, se alinean y orientan hacia apoyar y promover al sector privado como actor central del desarrollo, ubicándolo en el corazón de las estrategias de cooperación al desarrollo de la UE. Sin embargo, no existen en el momento normas vinculantes ni obligaciones legales globales para regular la actuación del sector privado, en especial con respecto a los derechos humanos y el marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar. El valioso trabajo desarrollado durante más de seis años por John Ruggie (Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales), deriva en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos que fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en junio de 2011. Pero estos Principios Rectores “representan una guía para los Estados y las empresas, y no nuevas obligaciones legales internacionales, y no contienen, por ahora, mecanismos de aplicación que resulten suficientes como para suplir las carencias reconocidas en el ámbito de la gobernanza”⁵⁶. Esto nos devuelve a la reflexión anterior sobre la mezcla de dos lógicas diferentes, y posiblemente contrapuestas, en el marco de facilidades como LAIF. Una lógica donde la rentabilidad

52. Henríquez Amestoy, L. (2009): “Políticas para las MIPYMES frente a la crisis. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa”. Documento de Trabajo. Organización Internacional del Trabajo (OIT) y EuropeAid.

53. Antón, J.I.; Carrera, M.; Muñoz de Bustillo, R.; Rodrigues-Silveira, R. (2009): “Pobreza y desigualdad en América Latina. Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta”. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85-86, p. 157-183. Barcelona, España.

54. Evidencia de las vulneraciones de derechos por parte de las corporaciones se han documentado por diversos autores e iniciativas. Por ejemplo, el trabajo del Tribunal Permanente de los Pueblos y sus sentencias: <http://www.internazionaleleliobasso.it/?cat=15>. También el trabajo del Observatorio de Multinacionales en América Latina: <http://omal.info/>

55. Ramiro, P.; Pérez, S. (2011): “Sector Privado y Cooperación al Desarrollo: Empresas, Gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas”. Boletín de recursos de información n° 28. Centro de Documentación Hegoa. Bilbao, Julio de 2011.

56. “El Marco de la ONU ‘Proteger, Respetar y Remediar’ y los Principios Rectores: ¿Motores del cambio?”. Nota informativa de CIDSE, p. 6. Marzo de 2013. Bruselas, Bélgica.



y el crecimiento económico impulsado por el sector privado son el principio organizador del desarrollo, en contraste con una lógica donde el enfoque de derechos en el marco del Estado de derecho es el principio organizador y la erradicación de la pobreza el objetivo primordial. La pregunta crucial es ¿cuál de estas lógicas va a predominar en la cooperación al desarrollo? Como lo pone crudamente un alto directivo empresarial en un informe reciente sobre el tema: “el sector público necesita enfocarse más en cómo puede encajar en las estrategias de inversión del sector privado, que en cómo involucrar a las organizaciones del sector privado en sus programas”⁵⁷ (CSIS, 2013, traducción propia).

57. “Our shared opportunity. A vision for global prosperity”. Report of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Executive Council for Development. Washington. Disponible en: http://csis.org/files/publication/130304_Nesseth_DevCouncilReport_Web.pdf



5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAIF

Autor: Camilo Tovar (Consultor)

El artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea otorga a todos los ciudadanos de la UE, así como a cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, el derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la UE. Este artículo es la base jurídica del Reglamento (CE) n° 1049/2001 el cual regula el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. Las instituciones de la UE han puesto empeño en los últimos años para mejorar la transparencia y el acceso a la información, quizás como una de las formas de afrontar al llamado “déficit democrático” de la UE. En el ámbito de la cooperación al desarrollo de la UE también se ha hecho énfasis en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, y en la página web de la Dirección-General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid - existe una sección dedicada a esto que tiene como introducción la siguiente frase: *“Facilitar el acceso, entendimiento y uso de la información sobre el gasto de la ayuda al desarrollo significa que los contribuyentes de la UE y los ciudadanos de países pobres pueden hacer más fácilmente que la Comisión Europea, los donantes de la UE y los gobiernos receptores den cuenta de un uso sabio de la ayuda al desarrollo. La Comisión Europea y los Estados miembros de la UE están comprometidos en lograr una ayuda al desarrollo de la UE transparente.”*⁵⁸

La información disponible sobre LAIF en la página web de EuropeAid incluye información general sobre el contexto, los objetivos, la arquitectura, el funcionamiento y el tipo de operaciones que LAIF apoya. Cuatro “documentos clave” aparecen publicados: informe operativo 2010-2011, documento de orientaciones estratégicas, una presentación de LAIF y la “action-fiche” de 2009. El vínculo a los proyectos aprobados contiene información muy general y breve (un párrafo por proyecto) de 8 proyectos aprobados por LAIF. La última actualización de esta información es del 17 de febrero de 2012. El documento de orientaciones estratégicas menciona que la CE elaborará a comienzo de cada año un informe de actividad anual el cual incluirá información sobre las operaciones financiadas y valorará la contribución hacia el logro de los objetivos definidos por LAIF⁵⁹. Al día de hoy sólo está disponible un informe operativo de 2010-2011. La “action fiche” para 2009 menciona que los informes anuales se presentarán al Comité ICD del Parlamento Europeo⁶⁰. Algo de información adicional, en especial sobre las asignaciones presupuestales anuales de LAIF se puede acceder en las “action-fiche” que se encuentran disponibles en la página web de EuropeAid (para los años 2009, 2010 y 2011)⁶¹. Para los años 2012 y 2013 las “action fiche” no están disponibles en la página web.

58. Traducción propia de: http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/iati_en.htm

59. “Latin America Investment Facility. Strategic Orientations Proposal”. Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_strategic_orientations_proposal_-_march_2010.pdf

60. “Action Fiche – Latin America Investment Facility 2009”. Comisión Europea, Bruselas.

61. Véase: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_en.htm



Información más amplia sobre los proyectos aprobados, estudios de impacto social y ambiental, la cartera de proyectos, los procedimientos y criterios para la valoración de proyectos y las decisiones de financiación, así como información de monitoreo sobre la implementación no se encuentra disponible. Para el estudio de los proyectos LAIF se realizaron una variedad de consultas y solicitudes de información más detallada sobre los proyectos aprobados por LAIF, algunos ya en implementación. Naturalmente la primera institución a la cual se recurrió para solicitar información sobre los proyectos aprobados fue a la Comisión Europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior nos remitió a la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (DEVCO), donde los responsables de LAIF nos remitieron a la información contenida en el informe operativo 2010-2011 y mencionaron que se preveía publicar un informe durante el 2012 que se colgaría en la página web cuando éste estuviera disponible. Respecto a la información específica sobre proyectos aprobados por LAIF, la respuesta fue que: *“la información detallada de los proyectos aprobados bajo LAIF se encuentra elaborada por las IFI elegibles a LAIF y como tal se considera como un documento de terceros y no de la Comisión Europea. Dado que la publicación de dicha información podría dañar intereses comerciales y/o personales, incluyendo de propiedad intelectual, preferiríamos se dirigiese a la Institución Financiera pertinente para solicitarle dicha información.”*⁶² Sin embargo, la CE no facilitó los contactos con las instituciones financieras pertinentes para dirigir la solicitud de información.

En conclusión, la CE otorga acceso público a través de la página web de EuropeAid solo a información general sobre LAIF y muy superficial sobre los proyectos aprobados. El único informe operativo existente hasta el momento presenta algo más de información sobre los ocho proyectos aprobados en 2010-2011, pero es a todas luces insuficiente para un análisis o valoración objetiva de estos proyectos. Las repetidas solicitudes de información más detallada y específica sobre los proyectos no fueron atendidas por la CE, aduciendo que la CE no está facultada para compartir dicha información ya que ésta ha sido elaborada por las instituciones financieras elegibles a LAIF y su publicación puede afectar los intereses de los actores involucrados. Por su parte, las instituciones financieras elegibles a LAIF respondieron en dos casos (KfW) que sólo la CE puede autorizar la divulgación de la información solicitada, devolviendo la responsabilidad a la CE. En otro caso, la institución financiera (SIMEST) argumentó que no puede compartir información ya que el acuerdo de financiación con la CE no ha sido firmado, aunque el proyecto ya ha sido implementado. En el cuarto caso hubo más apertura para el diálogo por parte de la institución financiera (AFD), pero tampoco compartieron información relevante para el análisis.

Esta situación hace pensar que no existen en el marco de LAIF criterios claros ni mecanismos definidos para la divulgación de información específica respecto a las propuestas de proyectos, los estudios de impacto social y ambiental, el plan operativo de los proyectos, los procedimientos de contratación y ejecución y el monitoreo de la implementación. Tampoco parece haber claridad sobre responsabilidades y competencias entre los diferentes actores involucrados (CE, instituciones financieras europeas, instituciones financieras latinoamericanas, instituciones de gobierno y sector privado) en cuanto al acceso a la información. Es de particular preocupación que, en principio, todos los proyectos deberían contar con un estudio de impacto social y ambiental ex-ante, pero sólo para uno de los cuatro proyectos estudiados fue posible encontrar y acceder a este estudio, y esto fue a través de la página web del BEI y no de la institución financiera líder o de la Comisión Europea / EuropeAid.

62. Comunicación electrónica de 07/02/2013 con responsable de LAIF en DEVCO, Comisión Europea.



6. LAIF: ESTUDIOS DE CASO

Autor: Camilo Tovar (Consultor)

En el marco del seguimiento y reflexión estratégica que una variedad de redes y organizaciones sociales europeas y latinoamericanas vienen llevando a cabo respecto a la cooperación al desarrollo de la UE para América Latina, en especial en el contexto actual de discusión sobre la definición de las futuras políticas e instrumentos para la cooperación al desarrollo de la UE, los mecanismos de financiación como la facilidad LAIF toman una importancia especial. En razón de esto y en vista de la escasa disponibilidad de información sobre la implementación de LAIF, las redes CIFCA y GRUPO SUR, con el apoyo de Oxfam-Solidaridad, quisieron profundizar el análisis con la realización de una investigación que se enfoca en LAIF como mecanismo de cooperación al desarrollo, su coherencia con los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de la UE y la centralidad que viene tomando el sector privado en el ámbito de la cooperación. Sobre la base de un mapeo general de diez proyectos aprobados para financiación por LAIF, se seleccionaron cuatro proyectos⁶³ sobre los cuales se realizó una investigación y análisis más profundo con la escasa información disponible y accesible⁶⁴.

6.1. PROGRAMA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ENERGÍA RENOVABLE, CENTROAMÉRICA

El programa, llamado Iniciativa MIPYMES Verdes, facilita el acceso a financiación de las MIPYMES para inversiones en eficiencia energética y energía renovable. Su objetivo es contribuir a la protección del medioambiente a través del ahorro energético. La finalidad es mejorar la competitividad de las MIPYMES con la adopción de tecnologías que permiten aumentar su productividad, reducir costos de operación y mejorar su rentabilidad económica. El programa es liderado por KfW (Alemania) con un préstamo de € 30 millones, y ejecutado por el BCIE, que aporta € 3.3 millones en préstamo y recibe una subvención de € 3 millones de LAIF destinada a asistencia técnica y estudios.

El programa aborda un factor crucial que se ha identificado como una de las principales barreras para el desarrollo de las MIPYMES y es el acceso al financiamiento. Los préstamos otorgados por KfW y BCIE son canalizados hacia las MIPYMES y los desarrolladores energéticos a través de las IFI centroamericanas que sean elegibles para una Línea Global de Crédito aprobada por el BCIE. La subvención de LAIF brinda asistencia

63. En base a cuatro criterios: 1) balance geográfico y temático, 2) relevancia de los proyectos para las redes de la sociedad civil, 3) disponibilidad de información, y 4) balance entre casos potencialmente “buenos” y “malos”.

64. Los capítulos de la presente publicación: “Conformidad de LAIF con los objetivos de desarrollo” y “Transparencia y rendición de cuentas en LAIF”, respectivamente, fueron escritos en base a los estudios realizados de estos cuatro proyectos.



técnica y capacitación a las IFI que tengan una orientación hacia las MIPYMES para que establezcan productos crediticios destinados al financiamiento de inversiones ambientales en proyectos de eficiencia energética y energía renovable. LAIF también financia auditorías energéticas a MIPYMES para determinar la inversión necesaria y el potencial de ahorro energético con un proyecto de eficiencia energética, así como estudios de factibilidad y de impacto ambiental para pequeños proyectos de energía renovable. Finalmente, LAIF apoya actividades de promoción entre las IFI y MIPYMES sobre la importancia de invertir en ahorro energético y fuentes alternativas de energía.

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

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

6.2. EXPANSIÓN DE LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA 5 DE NOVIEMBRE, EL SALVADOR

El objetivo del proyecto es satisfacer la demanda de electricidad en El Salvador con la generación de energía renovable, contribuyendo a la protección del medio ambiente y reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles importados en busca de una mayor seguridad energética. El proyecto consiste en la extensión de la central hidroeléctrica “5 de Noviembre”, de los actuales 99 megavatios (MW) a 180 MW mediante la instalación de dos turbinas de 40 MW utilizando la presa y el embalse existentes. El proyecto es liderado por KfW (con un préstamo de € 46 millones), cofinanciado por el BCIE (con un préstamo de € 46 millones) y por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa (CEL) con un aporte de € 34.4 millones. La subvención de LAIF (€ 6 millones) es una contribución directa a la inversión que se mezcla con los recursos de KfW y BCIE (“pooling of funds”) y, según la CE, ayuda a que CEL no tenga que pedir un préstamo más elevado y hacer el paquete financiero total lo suficientemente asequible para que el proyecto sea viable. El contrato de las obras de construcción del proyecto fue firmado el 29 de enero de 2013 por CEL con el ganador de la licitación: UDP Consorcio Constructor Expansión Cinco de Noviembre (Constructora Queiroz Galvão S.A.- Andritz Hydro Inepar do Brasil S.A.). El proyecto tiene previsto un plazo para la ejecución (periodo de construcción) de 36 meses.

La CEL contrató un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto que fue realizado por Euroestudios, una empresa española de consultoría y asesoramiento técnico, que presentó el EIA en Mayo de 2012. En



términos generales, el EIA concluye que “desde el punto de vista ambiental, el proyecto se considera apropiado, no introducirá cambios significativos en las condiciones hidrológicas o hidráulicas, no se reubicarán poblaciones, no se han identificado especies de flora y fauna protegidas en la zona de influencia directa del mismo, ni se comprarán u ocuparán tierras particulares”⁶⁵. El EIA identifica algunos impactos negativos y sugiere una serie de medidas de prevención, atenuación y compensación a adoptar en el Programa de Manejo Ambiental con un presupuesto estimado de USD 784,096.

El EIA también hace un análisis de costo-beneficio desde una perspectiva financiera que calcula que los ingresos netos del proyecto por venta de energía y bonos de carbono, considerando costos de operación y mantenimiento, serían del orden de USD 211 millones, estimando unos costos del proyecto de USD 136.4 millones (incluyendo los costos de mitigación y monitoreo ambiental), con lo cual se generaría un beneficio neto de USD 74.6 millones⁶⁶. Sin embargo, estos cálculos fueron bastante optimistas ya que según información de CEL los costos se estiman en USD 189.37 millones⁶⁷. Adicionalmente, el EIA asume un precio por venta de bonos carbono de USD 10 por tonelada de CO₂ (t CO₂), pero el mercado de bonos de carbono se encuentra colapsado y a marzo de 2013 se estima un precio de USD 0.44 /t CO₂. No se pudo confirmar con los gestores del proyecto si éste ha sido registrado y aprobado bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), pero no parece ser el caso ya que no se encontró registro alguno en la página web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). Según la evaluación económica que hace el EIA, el beneficio que obtendría El Salvador se estimó con los costos ahorrados por la no utilización de la energía térmica y de las importaciones de energía, generando un beneficio neto de USD 21.1 millones. Sin embargo, tomando los costos mayores estimados por CEL y los cálculos del EIA, se daría un escenario en el cual el proyecto estaría generando un déficit o beneficio económico negativo, sin tener en cuenta el menor nivel de ingresos debido a los bonos de carbono, como se explica anteriormente. Se realizaron repetidos contactos con CEL para verificar estos datos y obtener un análisis de costo-beneficio actualizado del proyecto, pero no se obtuvo respuesta alguna de parte de CEL.

Adicionalmente, el EIA tiende a ver el impacto en los usos del agua desde una perspectiva economicista, cuantificando los usos del agua en términos de su potencial energético. El EIA no tomó en cuenta variables medioambientales y sociales en las distintas categorías del uso del agua, por ejemplo, no se utilizaron técnicas para medir la “huella hídrica” y la cantidad de “agua virtual” en cada uno de los distintos impactos⁶⁸. El Río Lempa es la principal fuente de agua de El Salvador, representando dos terceras partes del potencial hídrico del país, que depende de su agua para múltiples usos, es fuente de vida y el ciclo hidrológico está vinculado con la vitalidad de los ecosistemas. También el agua tiene una función social esencial y es sabido que el desarrollo y la relativa riqueza de las regiones en El Salvador están vinculados con la disponibilidad del agua, por lo cual se debería priorizar el abastecimiento de agua para satisfacer las necesidades básicas y una mejor la calidad de vida de las personas⁶⁹, otra variable que no toma en cuenta el EIA. A su vez, el Río Lempa nace en Guatemala y pasa por Honduras antes de entrar a El Salvador, por lo tanto su gestión integral requeriría una concertación entre los tres países, hecho que se evidencia en las recientes disputas entre los dos países por la explotación de la Mina Cerro Blanco en Guatemala. Como afirma el Dr. Ángel Ibarra, presidente de la Unidad Ecológica Salvadoreña, “*Está claro que para avanzar en el sendero de la sustentabilidad social y ambiental del país, la recuperación del Lempa es una batalla decisiva; no es exagerado si se afirma que el futuro del Río Lempa determina en buena medida el futuro de El Salvador*”⁷⁰.

65. “Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre”. Contrato No. CEL-4561-S. Mayo de 2012.

66. Idem, p. 5-8.

67. “Perfil de Proyecto. Expansión de la Central Hidroeléctrica 5 de Noviembre”. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (2013)

68. Se agradecen los aportes y comentarios realizados por Carlos Salvador Zepeda, Candidato a PhD por la Universidad de Warwick, Reino Unido.

69. Ibarra, A.; Campos, U. y Rivera, F. (2005): “Hacia la Gestión Sustentable del Agua en El Salvador. Propuestas básicas para elaborar una Política Nacional Hídrica”. Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), El Salvador, Agosto de 2005.

70. Idem.



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

6.3. PARQUE EÓLICO BII NEE STIPA II (STIPA SAYAA), MÉXICO

El proyecto tiene como propósito promover la industria de energía eólica a través de un esquema de financiación público-privado de un parque eólico en el Ejido La Ventosa, istmo de Tehuantepec, de 74MW con 37 turbinas eólicas generadoras. Éste representa la segunda etapa del proyecto Bii Nee Stipa (BNS), planificado y desarrollado por Gamesa Energía S.A. (España) y la mexicana Cableados Industriales S.A. de C.V. (CISA), que consta de 3 fases. La primera fase (BNS I, 26MW) fue vendida a Iberdrola (España) a inicios de 2010. Enel Green Power (Italia) adquirió la segunda fase del proyecto (BNS II, 74MW) y en diciembre de 2012 anunció la finalización de la tercera fase (BNS III, 70MW). El proyecto aprobado para una subvención de LAIF por € 3.3 millones es liderado por SIMEST (una institución gubernamental italiana de financiamiento para el desarrollo cuya misión es apoyar las actividades de empresas italianas) con un aporte de € 5 millones y co-financiado por el BID con un préstamo corporativo de USD 76 millones otorgado a Enel Green Power (EGP) a través de su subsidiaria en México, Impulsora Nacional de Electricidad S. de R. L. de C.V. (INELEC). SIMEST también proporcionó una subvención al tipo de interés para la financiación otorgada por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA, España) a EGP por un monto de € 44 millones⁷¹.

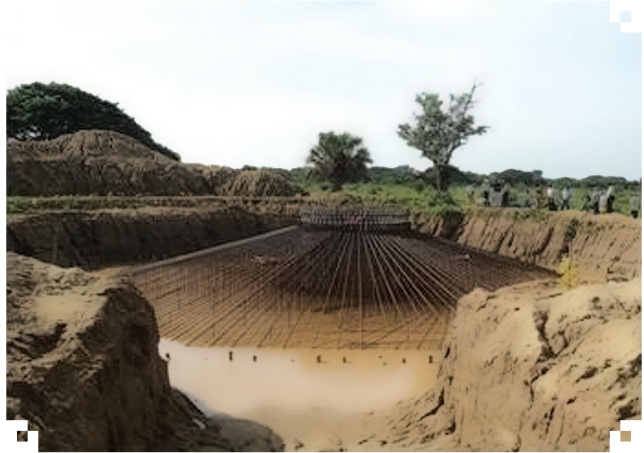
Gamesa y CISA constituyeron en 2011 la sociedad mexicana Stipa Nayaa S.A. de C.V. que es la propietaria y quien opera el parque eólico BNS II, el cual se terminó de construir en junio de 2012 por Gamesa y CISA. La sociedad Stipa Nayaa fue adquirida por EGP e INELEC en 2012 con los fondos de capital suministrados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

La subvención aprobada por LAIF de € 3.3 millones se destinaría a financiar este componente público de infraestructura, para el cual se estimaba una inversión de € 8 millones, de los cuales LAIF cubriría el 41% del costo. El acuerdo de financiación (“delegation agreement”) no ha sido firmado aún con SIMEST, por lo tanto la Comisión Europea no ha desembolsado los recursos, pero según Gamesa este componente del proyecto ya ha sido construido. Esta situación genera varios interrogantes que no han podido ser resueltos por la presente investigación debido a que los actores involucrados (CE, SIMEST, EGP) no han respondido a las solicitudes que se les han dirigido en este sentido. Dos de los interrogantes cruciales al respecto son: ¿cómo se pudo financiar finalmente el componente público si se estimaba que la contribución de LAIF era fundamental para este fin? ¿La CE aceptará una subvención retroactiva (obra ya ejecutada)? Y, en tal caso, ¿cómo se emplearán los recursos de LAIF una vez se firme el acuerdo de financiación con SIMEST? Estos interrogantes llevan a su vez a cuestionar qué tan rigurosa fue la evaluación del proyecto por parte de las estructuras de LAIF respecto

71. “Report and Financial Statements of Enel Green Power SpA”. Enel Green Powe, at December 31 2011.



a la necesidad y justificación de la contribución de LAIF, si finalmente el proyecto fue financiado y ejecutado sin el desembolso de los recursos de LAIF. Más aún, cuando la misma empresa, EGP, ejecutó un proyecto similar (BNS III) tan solo unos meses después del BNS II y sin la necesidad de una subvención.



El perfil del proyecto BNS II presentado a LAIF argumenta que está alineado con los principios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al involucrar a las comunidades locales e indígenas por los acuerdos pactados con los Ejidos La Mata y Ixtaltepec y a través de una serie de actividades promovidas por EGP⁷². Se buscó contacto con EGP para obtener información sobre la implementación de estas actividades, pero no se logró obtener respuesta. Un documento borrador del BID sobre la estrategia medioambiental y social del proyecto BNS II, afirma que *“No hay indicación alguna en la documentación de que las personas afectadas hayan sido debidamente consultadas sobre el proyecto, lo cual será investigado durante la ‘due diligence’”*⁷³. No se encontró más información al respecto ni tampoco el informe final de la “due diligence” del BID.

Los parques eólicos en Tehuantepec han sido resistidos por la población indígena y local porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales y algunos territorios sagrados, así como por los impactos sociales que están generando. Evidencia de esto es la situación actual respecto a la construcción de un gran parque eólico por la empresa Mareña Renovables en el municipio de San Dionisio del Mar, Oaxaca, donde la comunidad local se ha organizado en un movimiento de resistencia y defensa de su territorio y ha sido el blanco de amenazas, hostigamiento y ataques. Su labor de defensa de sus derechos ha sido deslegitimada a través de declaraciones difamatorias por parte de autoridades locales y estatales, y algunos de los líderes sociales han tenido que abandonar su comunidad y refugiarse en lugares más seguros por el alto riesgo que implicaba su actividad⁷⁴. Por su lado, la empresa Mareña Renovables ignora la resistencia de las comunidades al proyecto y presiona a las autoridades de Oaxaca para que ofrezca garantías para la inversión y facilite el inicio de las obras, sin el consentimiento de la población local y sin tomar en cuenta el impacto cultural, social y ambiental que tendrá⁷⁵.

72. “Contribution Request nr A1 to be presented by written procedure of the Operational Board on April 2012”, Latin America Investment Facility (LAIF). SIMEST, February 23rd, 2012.

73. “Environmental & Social Strategy – Draft”, *Bii Nee Stipa II Wind Power Project – Mexico*. BID, 2012.

74. “Informe la situación de los derechos humanos en Oaxaca. Grandes pendientes”. Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. CODIGO DH, 2012, p. 68-78.

75. Para mayor información consultar: <http://cencos.org/taxonomy/term/975>

El uso del suelo predominante en la zona donde se construyó el parque eólico BNS II es agropecuario. Los desarrolladores del proyecto informan que todos los predios son de propiedad privada⁷⁶, pero líderes sociales de la región, como Bettina Cruz, afirman que algunos de ellos han sido declarados comunales por una resolución gubernamental de años atrás. Un argumento comúnmente utilizado por los desarrolladores y el gobierno es decir que las tierras donde se instalan los parques eólicos son improductivas. Sin embargo, el dirigente de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), Carlos Beas Torres, recuerda que en los territorios donde hoy funcionan los parques eólicos había una importante producción agrícola y ganadera. En La Ventosa, donde se construyó el BNS II, *“hace pocos años se producía el mejor queso del Istmo, ahora escasea el alimento para el ganado y con ello ha decaído la producción de leche y de otros productos lácteos; por ello mucha gente perdió su trabajo”*⁷⁷. Las alternativas productivas y laborales que generan los parques eólicos no son sostenibles ni significativas. Durante la etapa de construcción del parque se contrató personal local (cerca de 200 empleados) generando una bonanza de muy corto plazo (algunos meses). Una vez finalizada esta etapa, la gran mayoría de los trabajadores quedan sin empleo y sin la alternativa de la producción agropecuaria. Sólo muy pocos trabajadores locales permanecen con empleo para labores de vigilancia y monitoreo, ya que el parque eólico opera automáticamente y el mantenimiento es generalmente realizado por técnicos foráneos.

Respecto a los impactos ambientales del proyecto BNS II, la información que publica el BID incluye un documento que contiene una sección que describe la problemática ambiental en el área de influencia del proyecto y otra sección de identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales. En ésta se identifican algunos posibles impactos durante las actividades de delimitación de predios, instalación de los aerogeneradores y el tráfico vehicular. El estudio concluye que el proyecto no producirá afectaciones graves al entorno ya que la mayoría de impactos son moderados y de duración temporal, y destaca la necesidad de un estudio sobre las rutas migratorias de aves⁷⁸. Gamesa y CISA contrataron un estudio de aves residentes y migratorias para este proyecto, finalizado en junio de 2011. El estudio⁷⁹ concluye que no se espera que el número de colisiones (de aves con las turbinas) sea significativo y provoque impactos negativos en la población de aves, sin embargo recomienda desarrollar un plan de vigilancia y monitoreo al respecto. En la solicitud de contribución presentada a LAIF, se afirma que SIMEST y el BID van a monitorear los aspectos medioambientales, sociales, laborales, de salud y de seguridad del proyecto por medio de sus procesos de supervisión internos (p. ej. visitas al sitio del proyecto, revisión de documentación, etc.), pero en el momento no hay información disponible respecto a este monitoreo.

Finalmente, es importante mencionar que el BNS II fue registrado por Gamesa Energía en 2005 bajo el MDL de la UNFCCC para la obtención de Créditos de Reducción de Emisiones (CRE). El Documento de Diseño del Proyecto (PDD, por sus siglas en inglés) presentado por Gamesa al MDL afirma que el proyecto necesita de los ingresos que se puedan derivar de la venta de los CRE, a un precio de entre 5 y 20 USD/t CO₂, para hacer financieramente viable el proyecto⁸⁰. Sin embargo, es importante señalar que el mercado de bonos de carbono ha colapsado y los CRE que en 2008 se cotizaban en el mercado a un precio de USD 20/t CO₂, están a marzo de 2013 a un precio de USD 0.44/t CO₂. Al día de hoy (finales de marzo de 2013) no se registra en la página web del MDL del UNFCCC solicitud alguna para la emisión de CRE por este proyecto.

En conclusión, este proyecto BNS II aprobado por LAIF tiene varios elementos para poder catalogarlo como una “mala práctica” de cooperación al desarrollo, aunque en la valoración técnica realizada por las estructuras de LAIF se considera como una referencia de cómo LAIF puede contribuir a una iniciativa público-privada

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

77. Beas Torres, C. (2012): “Los mitos del megaproyecto eólico del Istmo de Tehuantepec”, ALAI –America Latina en Movimiento, 24 de octubre de 2012.

78. “Guía sector eléctrico modalidad particular”, Parque Eólico Bii Nee Stipa II. BID, 2009.

79. Montejo Díaz, J. E. (2011): “Reporte final del estudio de aves residentes y migratorias del proyecto eólico ‘Bii Nee Stipa I’, La Ventosa, Oaxaca.”, Xalapa, Veracruz.

80. “Project Design Document (CDM – PDD) – Bii Nee Stipa”, Clean Development Mechanism. Gamesa, 2005, pp. 14.



en el sector energético. Por un lado, todo parece indicar que la subvención solicitada y aprobada por LAIF no era del todo necesaria e indispensable para la viabilidad del proyecto, pues este se ejecutó sin que los recursos de LAIF hayan sido desembolsados, lo cual lleva a cuestionar si la CE va a otorgar una subvención retroactiva para este proyecto. Por otro lado, el proyecto es fundamentalmente una iniciativa privada (inversión y ejecución privada) para fines privados (destino de energía producida para grandes empresas privadas), cuyo componente público es mínimo y no generaría beneficios directos para la población local, mientras las tarifas locales de energía para los pobladores de la zona siguen en aumento. El proyecto se implementó en un contexto de alta resistencia social a este tipo de proyectos y de conflictividad latente entre la población local, las autoridades mexicanas y las empresas eólicas, situación que al parecer no se tuvo debidamente en cuenta en la visita de la Delegación de la UE a Oaxaca, ni por la CE en la evaluación del proyecto y su contexto.

6.4. GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS (COLOMBIA)

El objetivo del proyecto es apoyar la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) del gobierno de Colombia y acompañar la ejecución de su Plan Hídrico Nacional en el horizonte 2014. El proyecto presentado a LAIF por la AFD, con co-financiación de la CAF, consta de un apoyo presupuestario por 5 años para el Estado colombiano, un mecanismo de seguimiento de la puesta en marcha de la política de GIRH y una cooperación técnica. Los objetivos específicos del proyecto son: (i) asegurar que hayan sido priorizadas las cuencas de los ríos seleccionadas para implementar las acciones; (ii) proveer los medios técnicos y financieros para la ejecución de las políticas de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), responsables de la gestión medioambiental y de los recursos naturales en sus territorios; (iii) integrar la gestión de riesgo en la planificación del desarrollo para las cuencas de los ríos; (iv) asegurar la implementación de una gestión participativa de las cuencas de los ríos a través de los Consejos de Cuencas; (v) dotar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) con herramientas efectivas de monitoreo de los recursos hídricos en las áreas prioritarias.

El proyecto tiene tres componentes principales: (i) un apoyo presupuestario de € 137.8 millones otorgado por los préstamos de AFD (€ 78.8 millones) y CAF (€ 59 millones), para la implementación de la política de GIRH; (ii) monitoreo de la implementación de la política de GIRH con un informe anual en base a indicadores pertinentes seleccionados para cada autoridad ambiental; (iii) cooperación técnica y un proyecto piloto. La subvención aprobada por LAIF de € 4.5 millones se destina a este último componente. Según la información disponible a finales de marzo de 2013, se encuentra en fase de negociación el acuerdo de financiación (“delegation agreement”) de la Comisión Europea con AFD para iniciar la implementación de este componente del proyecto. La subvención de LAIF será desembolsada por AFD directamente al Ministerio de Ambiente y permitirá la elaboración de guías metodológicas que serán la base de la estandarización de la implementación del Plan Hídrico Nacional. La mayoría de los costos serían en recursos humanos (consultorías y estudios) y algunas inversiones (equipos y trabajos). Según la solicitud de contribución del proyecto presentada a LAIF y la información suministrada por el Ministerio de Ambiente de Colombia, la subvención de LAIF será empleada así:

- a) € 1 millón en asistencia técnica por 4 años al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- b) € 2.8 millones para un proyecto piloto de implementación del plan de ordenamiento y manejo de la cuenca (POMCA) en el lago de Tota, que busca fortalecer a CORPBOYACA (entidad de gobierno encargada de la ejecución del proyecto), fortalecer los conocimientos técnicos y fortalecer la participación de la comunidad.
- c) € 0.3 millones para labores de sensibilización y comunicación sobre la GIRH.
- d) € 0.4 millones para contratar una unidad de ejecución externa que apoye al Ministerio de Ambiente en el acompañamiento técnico y financiero de la implementación del proyecto.



El lago de Tota es el lago de agua dulce más grande de Colombia con un ecosistema *sui generis* que se ubica a una altitud de 3015 msnm. Su importancia ecológica es indudable pero en el momento existen una serie de conflictos ambientales y sociales por el uso inadecuado del recurso hídrico y su cuenca, como el extensivo uso de agroquímicos y abonos en los grandes cultivos de cebolla adyacentes al lago, el avance en la industria del cultivo de trucha en jaulas flotantes (actividad que ha sido proscrita en otros países por ser insostenible), la demanda de infraestructura para el turismo y la urbanización de las riberas, el uso libre e inadecuado del agua para riego y otras actividades industriales sin control alguno, contaminación por vertido de agua residuales y la deficiencia de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado y recolección de basuras) en la zona riverense. A esto se suman las carencias en la actuación de las entidades estatales de control y vigilancia, la inexistencia de organismo autónomo visible dedicado exclusivamente al manejo de la cuenca del lago de Tota (ej. un Consejo de Cuenca), así como que el lago no se encuentra catalogado bajo ninguna forma de protección. También hay una gran preocupación por la amenaza de impactos de la reciente presión exploratoria y extractiva de la minería en el territorio de cuenca y páramos circundante al lago, en especial la exploración y explotación de petróleo planeada por la multinacional francesa Maurel & Prom⁸¹.

La ficha del proyecto presentada a LAIF solo menciona que el proyecto, al mejorar la implementación de la gestión del recurso hídrico, ayuda a optimizar el flujo de los cauces y por lo tanto contribuye a la adaptación al cambio climático al reducir las disparidades regionales en la distribución del recurso hídrico en Colombia. La información sobre el proyecto en la página web de la AFD destaca que el proyecto tendrá un impacto social positivo en la disminución de los conflictos ligados al recurso hídrico entre la población, las instituciones y el sector privado. La población desfavorecida será beneficiada por la reducción de los impactos relativos a la falta de disponibilidad del agua o las inundaciones. No era un requisito la elaboración de un estudio de impacto socio-ambiental previo a la ejecución del proyecto, pero el Ministerio de Ambiente presentó a AFD un diagnóstico socio-económico-ambiental a partir del cual se construyó la línea de base para la ejecución del proyecto.

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

81. Información obtenida de la “Causa Tota” y el Movimiento Cívico pro lago de Tota y su cuenca (MOCILATO). Consultar en: <http://www.causatota.net/index.html>



7. APRECIACIONES SOBRE LAIF: DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Esta sección recoge las preocupaciones y comentarios de distintos representantes de la sociedad civil sobre la facilidad LAIF y las repercusiones de las nuevas estrategias de cooperación de la UE en América Latina, expuestas durante el evento celebrado el 21 de marzo de 2013 en el Parlamento Europeo: “La ayuda al sector privado: ¿promueve inversiones responsables? América Latina como campo de pruebas”.

Las voces de la sociedad civil: **Gérard Karlshausen**, miembro de la junta directiva de la Confederación de ONG Europeas para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD) y encargado de políticas internacionales del Centro de Cooperación al Desarrollo Belga (CNCD) / 11.11.11. **María José Romero**, Licenciada en Ciencias Políticas, trabaja como parte de la Red Europea de Deuda y Desarrollo (EURODAD) sobre Financiación Privada e Instituciones de Financiación para el Desarrollo. **Bettina Cruz**, activista mexicana defensora de los derechos humanos, integrante de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIITDIT) en Oaxaca (México). **Antonio Tricarico**, representante de Counter Balance, una coalición europea de ONGs de desarrollo y de medio ambiente que desafían al Banco de Inversiones Europeo.

GÉRARD KARLSHAUSEN

De acuerdo a la nueva estrategia de cooperación de la UE, la mayor parte de los países de América Latina perderán próximamente la AOD que reciben por superar el límite establecido de renta media. ¿Qué va a significar esto en América Latina? ¿Qué implicaciones tendrá en la ayuda que recibe esta región y en su rol en la lucha por la erradicación de la pobreza? Por otro lado, ¿qué repercusiones tendrá el impulso al crecimiento de las inversiones “verdes” y a la participación del sector privado? En el nuevo panorama que se plantea, ¿cómo enfocar ahora el papel de contrapeso y de vigilancia que realizan las organizaciones de la sociedad civil?

Es importante tratar los siguientes puntos en las nuevas estrategias de cooperación: i) que los mecanismos de consulta sean auténticos y no puramente cosméticos, ii) que se establezcan garantías para que realmente se promueva el crecimiento y el desarrollo, y iii) que se evalúe el impacto del sector privado sobre las políticas de cooperación.



El escenario del financiamiento al desarrollo europeo ha cambiado drásticamente en los últimos años: las subvenciones han disminuido, los flujos privados de capital hacia los países en desarrollo se han recuperado de forma sustancial desde su colapso en 2007, y los recursos públicos destinados al desarrollo se canalizan cada vez más hacia el sector privado. La ayuda pública al sector privado se canaliza de tres formas diferentes: 1) a través de las IFD, 2) a través de la AOD, que se transfiere al sector privado mediante procesos de adquisición pública, y 3) de AOD que se utiliza para apoyar a las empresas privadas mediante el apalancamiento de financiación privada.

- 1) Las IFD han participado en la transferencia de fondos y préstamos a países en desarrollo por décadas. La novedad es que se han incrementando las sumas y que éstas se destinan primordialmente al sector privado. En el período 2000-2010 la suma que el sector privado ha recibido de las IFD ha aumentado de 5 a 40 billones de dólares, estimándose una cifra de 100 billones de dólares para el 2015. Tratándose de fondos públicos, es importante utilizar estos recursos de manera inteligente y hacerlo de manera transparente. El informe de Eurodad, “Fondos públicos para el sector privado: ¿Es posible invertir en empresas privadas para beneficiar a los pobres?”⁸² identificó que alrededor de la mitad de la financiación está destinada a compañías con base en países de la OCDE y en paraísos fiscales.
- 2) La AOD también se transfiere al sector privado a través de las compras públicas. El informe de Eurodad “¿Cómo gastarlo? Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz”⁸³, señala que casi el 50% del total de la AOD se destina a la contratación de bienes y servicios de proveedores externos para proyectos de desarrollo. También aquí es necesario utilizar el dinero de manera inteligente y transparente. El informe de Eurodad señala que dos tercios de la ayuda no ligada formalmente de las agencias bilaterales se otorgan también a los países donantes.
- 3) Respecto a la AOD que se utiliza para fomentar el apalancamiento de inversión privada, supone un mecanismo que pretende compensar la disminución de presupuestos públicos dedicados al desarrollo. A nivel europeo, se lleva a cabo a través de las facilidades que combinan subvenciones y préstamos (facilidades mixtas); un mecanismo que no es nuevo, y que se utiliza desde hace tiempo por el Banco Europeo de Inversiones y otras agencias bilaterales para subvencionar sus propios préstamos. Sin embargo, lo que es nuevo en el contexto actual es el amplio uso de estos mecanismos para apalancar financiamiento privado de diferentes fuentes y la nueva narrativa que está siendo desarrollada para justificar su uso.



82. Disponible en: http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/08/Private_profit_report_spanish-WEB-version.pdf

83. Disponible en: http://www.eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/eurodad%20-%20como%20gastarlo.pdf

LAIF (una de las 8 facilidades creadas por la UE a nivel mundial) está dirigida a la región de América Latina. Las subvenciones más comunes que ofrece son subsidios de intereses y asistencia técnica. Se dirige a los sectores de transporte, energía, socio-ambiental y la financiación para PYMES, lo que no necesariamente coincide con las prioridades en materias de desarrollo definidas por la UE, así como por las de los países en los que se ponen en práctica.

A finales de 2012 se lanzó la Plataforma de la UE sobre mecanismos mixtos en cooperación exterior, con el objetivo de revisar los estándares de acción de las facilidades mixtas, por lo que nos encontramos en el momento indicado para discutir el mecanismo LAIF. En base a distintos informes elaborados por distintas organizaciones, se destacan diversos problemas. Si los fondos vienen del sector privado, cuya prioridad es la del beneficio económico y no la del desarrollo, ¿a quién beneficia realmente el apalancamiento económico? Los objetivos del sector privado van a reemplazar al de las instituciones públicas y esto se verá reflejado en el diseño y la implementación de los proyectos. Y cuanto mayor sea el apalancamiento y menor la participación de las instituciones públicas, menos influencia podrán tener estas últimas y más dominarán los intereses económicos.

Además existe el problema de la falta de transparencia y de rendición de cuentas. No está claro que la adicionalidad suponga un beneficio. Los métodos de evaluación no son claros. Los costos de oportunidad son elevados, ya que los recursos que se utilizan para financiar este tipo de proyectos no se pueden utilizar de otra forma, especialmente para financiar servicios públicos prioritarios como salud y educación. Aunque este tipo de mecanismos sirva para reducir los presupuestos de cooperación, éstos pueden tener un gran impacto negativo en la promoción al desarrollo, por lo que suponen un gran riesgo en este sentido.

BETTINA CRUZ

Las inversiones europeas en México han llegado a la región del Istmo de Tehuantepec, una región de fuertes vientos durante todo el año. Todo comenzó cuando se descubrió el beneficio del viento, entonces empezaron a llegar las empresas repartiéndose el territorio como si estuviera vacío, sin tener en cuenta los cinco pueblos indígenas que habitaban allí, ni respetar sus derechos establecidos en convenios internacionales (convenio 169 de las Naciones Unidas).

La construcción del parque eólico de Bii Nee Stipa II no ha tenido impactos sociales positivos en la región: el empleo asociado al parque se limitó a la contratación de peones durante el periodo de construcción y, por el contrario, hubo una fuerte migración de personal técnico europeo en la zona. La energía generada no se destina a las comunidades locales, por lo tanto no favorece a su desarrollo. Tampoco hubo consulta previa libre e informada con las comunidades locales. No nos han consultado, no nos tratan como iguales, no respetan nuestros derechos.



Los pueblos indígenas no estamos de acuerdo en que se nos imponga un proyecto que está lejos de nuestra visión del mundo. Somos diferentes, y tenemos derecho a vivir según nuestra visión. Nosotros pensamos más en el bienestar que en la rentabilidad.

Los molinos de viento se han construido en las mejores tierras de cultivo, lo que afecta a la justicia alimentaria. Algunos vivimos desplazados de la zona, amenazados de muerte por sicarios contratados. Esta es la situación que vivimos, a causa de unas inversiones que se están estableciendo en nuestra región, sin nuestra consulta y sin que nos produzca un beneficio a nosotros. No hay inclusión, no hay consulta, no hay garantías para los pueblos, no hay respeto hacia los derechos humanos. Estos proyectos sólo están trayendo pobreza a las comunidades locales de la región. No entendemos por qué los países europeos están financiando proyectos que vienen a hacernos daño.

ANTONIO TRICARICO

El alcance de las facilidades de asociación público-privadas, en términos de cooperación al desarrollo, es muy criticable. Por ejemplo, la empresa italiana SIMEST, mencionada en el proyecto del parque eólico de México, es una empresa entre cuyos objetivos no se menciona la erradicación de la pobreza, ¿cómo entonces puede considerarse como actor responsable recibiendo apoyo público de los mecanismos de asociación? La competencia de los actores implicados en este tipo de mecanismos debería definirse de forma previa a nivel institucional.

Las instituciones financieras no están cumpliendo el artículo 21 del Tratado de Lisboa, sobre el respeto de los derechos humanos para cualquier acción de la UE. Sus objetivos no coinciden con los de la UE en materia de desarrollo. El Defensor del Pueblo Europeo debería examinar las violaciones externas de los derechos humanos asociada a las subvenciones.

La visión de la economía verde es simplista y muy cuestionable. La etiqueta economía verde no quiere decir que su implementación sea sostenible o tenga un impacto positivo en el desarrollo. El caso de México ilustra cómo el desarrollo de las tecnologías pueden conducir a violaciones de los derechos humanos. También están los proyectos que se benefician de los créditos de carbono proporcionados por el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Es una estafa que no está funcionando, y todo en nombre del desarrollo.



¿De qué sector privado estamos hablando? Se cuenta con distintos tipos de ayuda, con expertos europeos, pero no se está llevando a cabo una transferencia de tecnología. Hay mucha economía informal y empresas informales que no están registradas. También hay que cuestionarse que las asociaciones público-privadas sean la mejor forma de favorecer a las PYMES. Finalmente, el que se beneficia es el gran sector privado y se sigue favoreciendo el desarrollo financiero.



8. APRECIACIONES SOBRE LAIF: DESDE EL PARLAMENTO EUROPEO

Esta sección recoge los comentarios de distintos Miembros del Parlamento Europeo (MEP) sobre la facilidad LAIF, expuestos durante el evento celebrado el 21 de marzo de 2013 en el Parlamento Europeo: “La ayuda al sector privado: ¿promueve inversiones responsables? América Latina como campo de pruebas”.

Las voces del Parlamento Europeo: **Gay Mitchell**, político irlandés, MEP afiliado al Grupo del Partido Popular Europeo, pertenece al Comité sobre Desarrollo del Parlamento Europeo (PE) y al Comité Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social. **Franziska Keller**, política alemana, MEP miembro del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea. **Thijs Berman**, político holandés, MEP del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, participa en el Comité sobre Desarrollo y el Subcomité sobre Derechos Humanos del PE. **Charles Goerens**, político de Luxemburgo, MEP adherido a la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, ha sido Ministro para la Cooperación, Ayuda Humanitaria y Defensa (1999-2005) y Ministro de Asuntos Exteriores (2004) en su país.

GAY MITCHELL

Los presupuestos europeos y nacionales se encuentran bajo presión, limitando las posibilidades de gastos en desarrollo e infraestructuras. Sin embargo, todavía debemos mostrar un compromiso con el mundo en vías de desarrollo, pues existe aún demasiada gente con problemas de pobreza a la que no se puede ignorar. También existen otras razones más egoístas, como los intereses comerciales y la prevención de migraciones hacia el Norte. Creo en los buenos servicios públicos, en el marco de la justicia social, siempre que se responsabilicen de sus acciones. Y para éstos es imprescindible un espíritu emprendedor y la participación de las empresas. El emprendimiento y los servicios públicos van de la mano, y si fomentamos el servicio empresarial en Europa, también hay que hacerlo en los países en desarrollo.

En el nuevo ICD se han intentado introducir algunos aspectos de evaluación de rendimiento que indiquen cómo seguir en el futuro. Entre los elementos que se discuten, se plantea la contribución del sector privado y las PYMES. También se da importancia a los seguros y a la oportunidad empresarial que éstos plantean. Existe además una preocupación sobre el pro-



blema de la corrupción. Si se fomenta el espíritu empresarial, hay que aplicar medidas para fomentar también la ética, la transparencia y la responsabilidad, tanto en Europa como en los países en desarrollo. Hay que asegurarse que la acción que la CE está llevando a cabo se corresponde realmente con los objetivos deseados, incluyendo el fomento de las PYMES y las empresas. Respecto al poder que le damos a la CE con los actos de ejecución, hay que asegurarse de que nuestras preocupaciones sean consideradas, y que tenemos incidencia a la hora de su implementación.

FRANZISKA KELLER

La UE está realizando grandes cambios en sus estrategias de cooperación para el desarrollo, por lo que, antes de seguir adelante, es importante analizar en este momento las consecuencias y los impactos que estos cambios están produciendo en la lucha contra la pobreza. La CE quiere darle un rol más importante al sector privado. En América Latina ya se pueden observar los efectos prácticos de la reforma del ICD. En este sentido, un artículo presentado por ALOP y APRODEV indica ciertos problemas que pueden estar surgiendo en esta región en cuanto a los nuevos mecanismos de asociación público-privadas. Se plantean muchas cuestiones: ¿Quién se beneficia realmente de estas asociaciones? ¿Son realmente la mejor forma de contribuir a la disminución de la pobreza? ¿Pueden incluso entrañar un riesgo para los países en desarrollo? ¿Cuáles son las implicaciones de una mayor intervención del sector privado? En mi opinión, el sector privado puede contribuir al desarrollo, pero sus actividades deben seguir los mismos objetivos y ser monitoreadas, puesto que el primer objetivo de la empresa privada es el beneficio. Otra cuestión es ¿cómo pueden los grandes proyectos de infraestructura reflejarse en una disminución de la pobreza?

THIJS BERMAN

El debate sobre el desarrollo ha cambiado en los últimos años, incluyendo actualmente la cuestión de la producción económica. Es importante asegurarse que el rápido crecimiento económico que se observa actualmente en los países en desarrollo se esté llevando a cabo de forma correcta y que se trata de un crecimiento inclusivo. Para esto necesitamos una intervención pública muy fuerte. Los servicios públicos locales tienen un rol definitivo, asegurándose, por ejemplo, que los servicios financieros estén disponibles a las minorías. Pero la UE también es responsable y debe jugar un papel importante. El BEI tal vez debería centrarse menos en grandes proyectos e invertir en garantías de crédito para darles el efecto de apalancamiento a las microfinanzas y ayudarles a reducir sus tasas de interés.

Los insumos de la sociedad civil son importantes para la formulación de nuevas políticas y, para extraer lecciones de los resultados de las mismas, las OSC también son imprescindibles en sus países, donde los gobiernos deben comprender que el crecimiento debe ser inclusivo y que se necesita también la mano pública.



CHARLES GOERENS

Si un proyecto de energía eólica en México no funciona, esto es un problema para la UE pero también para el gobierno de México. La responsabilidad debería ser compartida desde ambas partes. La AOD debe servir para la erradicación de la pobreza y la financiación del sector privado no puede ir en contra de este objetivo. Si hay problemas, hay que ir a la fuente y evaluar la responsabilidad del sector privado.

Sobre la cuestión de un nuevo partenariado, es al otro país al que le corresponde decidir sobre la pertinencia de un proyecto, y la forma en que se va a decidir lo que es útil y lo que no. Si se excluye a la sociedad civil, entonces la CE debe plantearse si merece la pena financiar estos proyectos. Porque nuestro objetivo es buscar el desarrollo y que éste sea sostenible.

Necesitamos el desarrollo de infraestructuras en los países en desarrollo, como el acceso a internet, y para esto es necesario una implicación grande del sector privado. También hay que considerar los clientes de estas infraestructuras, que puedan ser solventes o no. La responsabilidad debe ser compartida entre los estados correspondientes y sus socios del Norte. Las sociedades deben seguir un código de conducta que integre los principios de la ayuda al desarrollo; y los proyectos pilotos que se presenten a la CE deben definir bien quién es responsable de qué.

Los partenariados deben ser auténticos. En los países del Sur los parlamentos y la sociedad civil deben estar presentes acompañando a los proyectos, y por otro lado, el PE también debería implicarse más al definir estrategias y establecer prioridades. El PE debe asegurarse que las políticas de ayuda al desarrollo sean claras, y si se delegan competencias a la CE, también se le pueden retirar. Se responsabiliza a la CE y a los estados miembros, pero también hay que responsabilizar a los estados socios del Sur. En definitiva, debe de haber un buen diálogo.

Hay países con suficientes recursos hoy en día y deberían salir de la lista de países que reciben nuestras subvenciones, porque hay otras formas inteligentes de avanzar. Se puede colaborar de otras maneras, por ejemplo ofreciendo asistencia técnica en lugar de ayuda al desarrollo. O se puede promover la cooperación Sur-Sur. El principio de la distinción debe aplicarse, para darles participación a todos los actores involucrados. Es más pertinente que las empresas del Sur, con una visión más pertinente a la de sus países, se encarguen de los proyectos, en vez de que lo hagan las empresas del Norte, que tienen visiones diferentes.



9. RECOMENDACIONES PARA LAIF

Autor: Camilo Tovar (Consultor)

En base a la investigación y el análisis realizado sobre los proyectos aprobados para financiación en AL, se proponen una serie de recomendaciones. Por un lado, en la perspectiva de mejorar la transparencia y facilitar el acceso a la información sobre LAIF, lo cual redundaría en una mayor claridad para todos los actores involucrados y rigurosidad en la valoración de los posibles impactos de los proyectos respecto a los objetivos de desarrollo. Por otro lado, se plantean medidas a la hora de la evaluación de los proyectos, tanto en la fase de selección, como en las de implantación y posterior monitoreo de los impactos.

- El Consejo Estratégico de LAIF debe definir criterios y directrices claras sobre transparencia y acceso a la información relativa a LAIF y los proyectos aprobados bajo esta facilidad. Así mismo se deben precisar las responsabilidades y competencias de los diferentes actores en cuanto al acceso a la información.
- Cada proyecto se presenta para valoración de LAIF en un formato (solicitud de contribución) pre-establecido que incluye información relevante y detallada sobre el proyecto, sus objetivos, el esquema financiero, los impactos esperados, la contribución solicitada a LAIF y la justificación de esta solicitud, la concordancia del proyecto con las orientaciones estratégicas de LAIF, el valor agregado de la contribución de LAIF, un análisis de riesgo e información sobre la implementación, monitoreo, evaluación y sostenibilidad del proyecto. En base al análisis de esta información, en el mismo formato, se incluye la valoración técnica del FIG y su propuesta para la toma de decisión del Consejo de LAIF. Esta “solicitud de contribución” (o ficha técnica) de los proyectos presentados LAIF debería ser públicamente accesible una vez el proyecto sea aprobado por LAIF.
- Para cada proyecto debe haber un proceso vinculante de consulta previa, libre e informada con la población directa, indirecta y potencialmente afectada por el proyecto. Esta consulta debe tomar en cuenta las herramientas y directrices existentes para evaluar los riesgos y posibles impactos sobre los derechos humanos del proyecto⁸⁴. Los resultados de las consultas deben ser incluidos en la “solicitud de contribución” presentada a LAIF para financiación.

84. Por ejemplo el Convenio 169 de la OIT; los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos; los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques; las Directrices para la valoración de riesgos e impactos relacionados con los derechos humanos en la cooperación al desarrollo (BMZ Alemania).



- Los informes del “Results-Oriented-Monitoring” realizados para los proyectos co-financiados por LAIF deberían ser de acceso público y divulgados en la página web de EuropeAid / LAIF.
- El Parlamento Europeo, en particular la Comisión de Desarrollo, además de recibir y debatir el informe anual de implementación de LAIF, debería formar parte y estar representado como miembro pleno en el Consejo Estratégico de LAIF y en el grupo político (policy group) de la nueva plataforma “EU Platform for Blending in External Cooperation” establecida en diciembre de 2012.
- Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y más concretamente las organizaciones sociales, ONG de desarrollo y derechos humanos, también deberían formar parte y estar representadas tanto en los Consejos Estratégico y Operativo de LAIF, como en los grupos político y técnico de la nueva plataforma (EU Platform for Blending in External Cooperation). Las OSC tienen una amplia experiencia y conocimiento acumulado que debe ser tenido en cuenta en la definición de las orientaciones estratégicas, en la valoración técnica de los proyectos (en especial con respecto a los objetivos de desarrollo) y en el monitoreo y evaluación de los proyectos. El involucramiento de las OSC se puede hacer también utilizando mecanismos y espacios ya existentes y utilizados por la UE en otros programas de cooperación para la consulta con las OSC. Es fundamental el papel de las Delegaciones de la UE en facilitar estos procesos.
- La evaluación de los proyectos presentados para financiación de LAIF debe tener como criterios fundamentales, por encima de la rentabilidad financiera, el potencial impacto del proyecto en la reducción de la pobreza, la cohesión social (reducción de desigualdades y exclusión), y como apoya el proyecto la integración regional en su amplia concepción (no sólo en términos de interconectividad e infraestructura).
- Cada proyecto presentado y elegible a LAIF debe incluir una valoración del impacto sobre la pobreza que identifique los beneficiarios (grupo objetivo), realice un análisis de actores, defina claramente los objetivos del proyecto y las dimensiones de la pobreza que aborda, los resultados esperados, los canales de transmisión y el costo de oportunidad.
- Debe ser un requisito que para cada proyecto presentado a LAIF se hayan realizado (o se realicen) un independiente y riguroso Estudio de Impacto Económico, Social y Ambiental, y de Sostenibilidad del proyecto, así como un Estudio de Impacto sobre los Derechos Humanos. Estos estudios deben ser accesibles públicamente en la página web de EuropeAid / LAIF.
- Todos los proyectos aprobados para financiación de LAIF deben contar con mecanismos integrados que permitan un adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación de los impactos del proyecto en la erradicación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión, la integración regional, el medioambiente y los derechos humanos en base a indicadores relevantes y una línea de base definida participativamente en el diseño del proyecto.



10. REFLEXIONES FINALES: RESPONSABILIDADES, RETOS FUTUROS, Y CONTRIBUCIÓN DE LAIF AL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Autora: Laura Palomo (Asesora sobre Medio Ambiente y Cambio Climático)

El instrumento LAIF es un mecanismo financiero que forma parte del ICD de la UE. Sin embargo, los objetivos de ambas entidades estratégicas no parecen coincidir a primera vista. En el ICD se habla de pobreza, de democracia y de derechos humanos. Mientras que con LAIF se persiguen la integración regional, la protección al medio ambiente y la mitigación/adaptación al cambio climático, así como la promoción de un desarrollo socioeconómico; todo ello, a través de la construcción de infraestructuras de energía renovable y de transporte, apoyada por el desarrollo del sector privado en la región.

Es evidente que existe un vínculo entre infraestructuras y crecimiento económico de un país con su salida de la pobreza y, a partir de ahí, la promoción de un estado de derecho. Pero también es claro que la trayectoria no es directa, sino bastante compleja, ya que presupone unas condiciones en el entramado social que son difíciles de asegurar y/o controlar. Diversas problemáticas políticas o sociales (corrupción, desigualdad social, violación de los derechos humanos, impunidad, o incluso actividades de grupos armados), a menudo a nivel local, pueden derivar en proyectos con impactos negativos si éstas no son integradas de manera central, especialmente en las fases de diseño e implementación de los proyectos.

El caso de la planta eólica de Bii Nee Stipa II en México representa un claro ejemplo. Los indicios apuntan a que fondos provenientes de LAIF han contribuido principalmente al asentamiento de grandes empresas europeas en la región, generando escasos impactos positivos sobre las comunidades locales. Mientras, se han desencadenado problemas de respeto de los derechos humanos de las poblaciones indígenas locales, de especulación de la energía y de los precios de la electricidad, de especulación del suelo, e incluso de la seguridad alimentaria de las poblaciones locales, basada en gran medida en su propia producción. Las comunidades locales denuncian además la ausencia del proceso de consulta previa a la aprobación del proyecto.

Puede aceptarse que en un programa de cooperación se establece un partenariado entre dos partes comprometidas, y que la falta de un poder institucional eficaz por parte de un gobierno es un impedimento muy complejo de sortear, pero eso no elude la responsabilidad de las acciones de financiación de la Unión Europea, de las grandes empresas y de los bancos de desarrollo. Es esencial que los mecanismos de control asociados a LAIF sean fuertes y estrictos, tanto en la etapa de selección, como en la de ejecución y evaluación de los proyectos, y que consideren de forma integrada factores sociales, económicos, ambientales y de sostenibilidad. La transparencia de estos mecanismos también es esencial para que puedan ser fiables y aprobados por los grupos implicados.

El mecanismo LAIF presenta un fuerte enfoque hacia la protección medioambiental y hacia el problema del cambio climático, lo que es otro punto a discutir. Es indiscutible que la región enfrenta un gran desafío respecto al cambio climático que requiere y merece el apoyo internacional, tanto para asentar de forma segura



las bases de un desarrollo sostenible bajo en carbono, como para la adaptación a los impactos previstos⁸⁵. Sin embargo, LAIF utiliza fondos de la AOD; fondos de cooperación al desarrollo que deberían repercutir en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y que deberían ser bien diferenciados de los nuevos fondos adicionales que la UE se comprometió a destinar a la lucha contra el cambio climático. En lugar de esto, los proyectos LAIF forman parte de un sistema denominado “Ventanas de cambio climático”, aplicado para contabilizar sus fondos en el marco de los presupuestos totales que la UE designa al cambio climático. Un sistema que puede tener su validez y uso, pero cuyos criterios no resultan claros⁸⁶.

Además, teniendo en cuenta que LAIF se enmarca dentro del ICD, este mecanismo debería establecer prioridades sobre las cuestiones climáticas y ambientales, guiadas por las directrices de dicho instrumento. Es decir, las acciones deberían dirigirse hacia el desarrollo y la integración de los sectores más desfavorecidos. Por ejemplo, dando mayor peso a proyectos para la adaptación de las comunidades más vulnerables a los cambios generados por el calentamiento global. O promocionando mejoras en los sistemas de regulación, de gestión y de control ambiental en la región, a menudo precarios y que afectan a dichas comunidades de forma directa. Sólo uno de los proyectos LAIF aprobados hasta el momento parece estar dirigido específicamente en este sentido⁸⁷, el de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Colombia, en el que LAIF contribuyó en la elaboración de guías metodológicas para la estandarización de la implementación del Plan Hídrico Nacional. Este proyecto plantea una aplicación piloto en una región conocida por los conflictos ambientales y sociales asociados a un uso inadecuado del agua, por lo que los resultados deberían ser fácilmente evaluables una vez finalizado.

La mayor parte de los proyectos financiados por LAIF están dirigidos a acciones para la mitigación del cambio climático, centrándose principalmente en el sector energético. Los esfuerzos de la UE en promover en la región un desarrollo bajo en carbono son aplaudibles, a pesar de que resulte un tanto irónico, considerando la lenta progresión en la reducción de emisiones y en la transformación hacia energías renovables que la UE está obteniendo en países de su propio territorio⁸⁸. Pero la pregunta clave es si invertir fondos procedentes de la AOD es la forma más pertinente de afrontar un desafío de tal envergadura, y si estos proyectos de mitigación repercuten realmente en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región Latinoamericana. La respuesta parece ser no, en el caso de la planta eólica de Bii Nee Stipa II. Sobre el resto de proyectos financiados por LAIF, la respuesta podría variar, y en este sentido, debe mencionarse de nuevo que la falta de acceso a información sobre los detalles de los proyectos LAIF impide realizar un análisis en profundidad.

En diversos países de América Latina existen claros antecedentes de problemáticas sociales asociadas al desarrollo de energías renovables, que se suman a las originadas por la construcción de parques eólicos en el istmo de Tehuantepec en México. Particularmente, relacionadas con la producción de agrocombustibles y la construcción de centrales hidroeléctricas, sobre los que se han denunciado casos de desplazamientos forzados, desalojos violentos e ilegales, violaciones de los derechos humanos y de las comunidades indígenas, impactos en la soberanía alimentaria y en el derecho al agua⁸⁹. Antecedentes de este tipo sugieren que la transición

85. The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: Options for climate-resilient, Low Carbon Development,” Informe publicado conjuntamente por el BID, la CEPAL y la Fundación WWF. Abril 2013. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37720722>

86. Se plantean dudas sobre la “ventana” asignada al proyecto de LAIF “Programa de Carreteras Rurales” en El Salvador y la conexión de éste con el cambio climático. Mayor transparencia en los criterios de evaluación es necesaria.

87. Otros proyectos también abarcan estos temas entre sus objetivos, a través de la promoción de inversiones, lo que supone un planteamiento más indirecto y menos focalizado (Programa de Cambio Climático, a nivel regional). Véase LAIF operational report 2010-2011 de la Comisión Europea.

88. “Renewable energy progress report”. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, y el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Disponible en: http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/com_2013_0175_res_en.pdf

89. Veáanse los trabajos realizados por CIFCA y sus colaboradores sobre estas problemáticas (<http://www.cifca.org/>). Por ejemplo: “No todo lo Verde es Bueno: Expansión de la producción de caña de azúcar y palma aceitera en el marco de los Acuerdos Comerciales EU, América Central, Colombia y el Perú”; “Tratados de Libre Comercio UE, América Central, Colombia y Perú: ¿Agua para la Vida o para el Comercio?”.



energética de la región debería desarrollarse con unas medidas extraordinarias de protección social, haciéndose esenciales una interacción profunda con las comunidades locales afectadas por los proyectos y un fuerte proceso de consulta previa.

Por otro lado, si los proyectos se enfocan hacia la mitigación del cambio climático sería pertinente una evaluación de los resultados en este sentido. Ésta puede ser una tarea compleja en proyectos dirigidos solamente a promover inversiones en este contexto, pero puede abordarse fácilmente en otros casos. Los procesos de selección y evaluación de proyectos deberían tener en cuenta estudios de impacto ambiental en los que se presenten estimaciones sobre el ahorro de emisiones de gases con efecto invernadero en sí (teniendo en cuenta de manera central el cambio de uso del suelo), en lugar de centrar sus análisis en los beneficios económicos asociados al ahorro de dichas emisiones⁹⁰. También es discutible la pertinencia de inversiones que se dedican a proyectos de acción climática basadas en la rentabilidad obtenida por la producción de créditos de reducción de emisiones, como es el caso de la Facilidad de Financiación de Carbono para América Latina (LACFF). Considerando las fluctuaciones a las que está sometido el mercado de carbono, y su situación actual en particular, y el escaso éxito que la venta de créditos de carbono está teniendo en la lucha por la reducción de emisiones, no parece la mejor manera de apoyar la mitigación del cambio climático ni el desarrollo social en América Latina.

Es indiscutible que el rápido crecimiento económico que atraviesa América Latina urge la puesta en marcha de mecanismos enfocados a combatir su dependencia en el uso de combustibles fósiles, previniendo así el incremento de emisiones de gases con efecto invernadero. Pero esto no sólo consiste en la diversificación del sistema energético a través de las energías renovables. Recientemente, un informe del Banco Mundial centrado en la región⁹¹ indicaba también la necesidad de inversiones dirigidas a aumentar la eficiencia energética, mediante procesos más eficientes de obtención, transmisión y distribución de la energía, así como a través de la promoción de un consumo energético también más eficiente. Dicho informe señalaba además la integración regional energética como otra medida importante, con beneficios tanto a nivel económico como ambientales para el conjunto Latinoamericano.

De los cuatro proyectos enfocados específicamente en el sector energético que LAIF ha financiado hasta el momento, dos son para la construcción o extensión de plantas de producción de energías renovables, uno eólica (el citado proyecto en México) y el otro hidroeléctrica (en El Salvador). Mientras que los dos restantes abordan el problema energético de una manera más integrada: - el proyecto en Nicaragua, Electrificación Sostenible y Programa de Energías Renovables, combina aspectos de transmisión de energía, eficiencia energética, y de aplicación de energías renovables para el aprovisionamiento energético de zonas aisladas; - y el proyecto para la región Centroamericana, Iniciativa MIPYMES Verdes, involucra a pequeñas y medianas empresas locales con los objetivos de reducir el consumo energético y de promover un uso eficiente de la energía y las fuentes renovables.

Existe una diferencia remarcable entre ambos tipos de proyectos. En los dos últimos, se promociona el empoderamiento y la capacitación en cuestiones técnicas energéticas a nivel local, y es evidente la conexión entre el abordaje del tema de cambio climático y los impactos resultantes en grupos sociales que necesitan particularmente apoyo. Por el contrario, es difícil evaluar hasta qué punto el parque eólico de México contribuirá a la reducción del balance total de emisiones de gases invernadero del país; y, lo que es aún más importante en el contexto de la cooperación al desarrollo, en qué sentido grupos sociales vulnerables o desfavorecidos se beneficiarán de un aporte energético que, aunque más limpio, simplemente se suma a la disponibilidad de la red eléctrica nacional. Como dato interesante adicional, en un artículo de investigación publicado recientemente

90. El reporte de Camilo Tovar sobre la Extensión de la Planta Hidroeléctrica de El Salvador indica que en el estudio de impacto ambiental asociado al proyecto "predomina la lógica económica sobre los aspectos sociales y ambientales del desarrollo". Véase en esta publicación dentro del apartado "LAIF: Estudios de Caso".

91. "Mitigating Vulnerability to High and Volatile Oil Prices: Power Sector Experience in Latin America and the Caribbean". 2012. Publicación del Banco Mundial. Disponible en: http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&cPath=0&products_id=24373&cid=DM_issuuwidget_1



basado en lo aprendido sobre las experiencias de proyectos de energía eólica en China e India⁹², se llegaba a la conclusión de que la transmisión efectiva de la tecnología energética dependía más de las propias capacidades de los países en desarrollo, que de proyectos de carácter internacional en el marco del cambio climático (tales como el MDL).

El proyecto MIPYMES es el único financiado por LAIF que se dirige particularmente al sector privado de pequeñas y medianas empresas a nivel regional, un sector que figura entre las prioridades estratégicas definidas para este mecanismo y al que se debería apoyar aún con mayor intensidad. Si la facilidad LAIF no contempla en sus procesos de selección mecanismos de incentivación que favorezcan la participación del sector privado local, tal vez debería hacerse. Lo que resulta preocupante es que un mecanismo diseñado en el marco de la cooperación al desarrollo esté finalmente favoreciendo casi exclusivamente a empresas pertenecientes a países de la OECD.

A raíz de la celebración del segundo Foro de Financiación para Energías Renovables de Latinoamérica y el Caribe, recientemente se publicaban en la prensa diversos artículos señalando las posibilidades de inversión en el sector en la región. También se hablaba de cómo las empresas europeas especializadas en energías renovables están abandonando sus inversiones en países europeos (a causa de la crisis económica y de la falta de incentivos y compromiso de los gobiernos para apoyar la transición energética) y empiezan a desplazarse a mercados más prometedores, concretamente el Latinoamericano. Aunque esta migración parece ir en contra de las ambiciones de la UE para el papel de las energías renovables en su territorio, el informe publicado recientemente por la CE al respecto confirma las dificultades que se están encontrando. La cuestión es que en un mercado actualmente lleno de posibilidades resulta evidente que las empresas privadas europeas no necesitan demasiado apoyo ni incentivos, y menos aún que provengan de los fondos de la AOD. Por el contrario, tal vez deberían establecerse mecanismos de protección hacia el sector privado local, particularmente el de las PYMES, a fin de contrarrestar un proceso que, si bien podría contribuir al incremento del PIB regional, también podría terminar agravando los problemas de desigualdad social que ya existen en América Latina.

LAIF representa una estrategia de cooperación al desarrollo que se encuadra dentro del paradigma de la “economía verde”. Un concepto seductor que pretende “atacar” al mismo tiempo los problemas de pobreza y los ambientales, contando para ello con la participación, y aún más importante: los recursos, del sector privado. La idea parece simple a primera vista: cambiar las miras del sistema económico para dirigir las a un horizonte más sostenible, más “verde”, lo que, en principio, “debería” reportar beneficios para todos.... Sin embargo, la estrategia es criticada por distintas organizaciones de la sociedad civil y ecologistas, así como por diferentes investigadores y grupos políticos, que temen por los impactos de los intereses económicos del sector privado y/o que consideran que la estrategia es insuficiente para resolver los problemas sociales y medioambientales a los que nos enfrentamos. Los resultados preliminares de esta nueva tendencia, entre ellos los de los proyectos LAIF, nos indican que se podría estar generando un nuevo y complicado “puzle”, cuyas piezas es importante no perder de vista si no queremos que terminen formando una figura distinta a la que proyectábamos. La situación final podría ser más difícil de remediar que la original.

92. Science for Environment Policy, Lema, A. & Lema, R. (2013) Technology transfer in the Clean Development Mechanism: Insights from wind power. *Global Environmental Change*. 23: 301-313. Doi: 10.1016/j.gloenvcha.2012.10.010. European Commission DG Environment News Alert Service.



11. LISTADO DE ABREVIATURAS

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AFD:	Agencia Francesa de Desarrollo
AL:	América Latina
ALC:	América Latina y El Caribe
ALOP:	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
APIITDTT:	Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio
APRODEV:	Asociación de Organizaciones Europeas de Desarrollo relacionadas con el Consejo Mundial de Iglesias
BBVA:	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI:	Banco Europeo de Inversión
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BNS:	Bii Nee Stipa
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CAR:	Corporaciones Autónomas Regionales (en Colombia)
CE:	Comisión Europea
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas
CFE:	Comisión Federal de Electricidad (México)



CIFCA:	Iniciativa de Copenhagen para América Central y México
CISA:	Cableados Industriales S.A. (México)
CNCD:	Centro de Cooperación al Desarrollo Belga
CONCORD:	Confederación de ONG Europeas para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria
CRE:	Créditos de Reducción de Emisiones
DEVCO:	Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea
EGP:	Enel Green Power
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
EURODAD:	Red Europea de Deuda y Desarrollo
FEMSA:	Fomento Económico Mexicano S.A.
FIG:	Grupo Institucional Financiero (por sus siglas en Inglés)
GIRH:	Gestión Integral del Recurso Hídrico
ICD:	Instrumento de Cooperación para el Desarrollo de la CE
IDEAM:	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en Colombia)
IED:	Inversión Extranjera Directa
IFD:	Instituciones Financieras de Desarrollo
IFI:	Instituciones Financieras Internacionales
INELEC:	Impulsora Nacional de Electricidad S. de R. L. de C.V.
KfW:	Banco Alemán de Crédito (por sus siglas en alemán)
LAIF:	Facilidad de Inversión en América Latina (por sus siglas en Inglés)
LGBF:	Mecanismos mixtos de asociación público-privada (por sus siglas en Inglés)
MDL:	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
MPYMES:	Micro, pequeñas y medianas empresas
MW:	Megavatios
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM:	Objetivos de Desarrollo para el Milenio
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSC:	Organización de la Sociedad Civil



PAN:	Panel de Alto Nivel sobre medioambiente del BID
PDD:	Documento de Diseño del Proyecto
PE:	Parlamento Europeo
PNB:	Producto Nacional Bruto
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYMES:	Pequeñas y medianas empresas
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa
SEA:	Servicio Europeo de Acción Exterior
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
t CO ₂ :	tonelada de CO ₂
UCIZONI:	Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (México)
UE/EU:	Unión Europea
UNFCCC:	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (por sus siglas en Inglés)





Oficina ALOP
Tel: 32 2 536 19 11
www.observatorioucal-alop.eu
Contacto: abruselas@alop.org.mx



Oficina APRODEV
Tel: 32 2 234 56 67
www.aprodev.eu
Contacto: aprodev@aprodev.net



Oficina CIFCA
Tel: 32 2 536 19 12
www.cifca.org
Contacto: cifca@cifcaeu.org



Oficina EURODAD
Tel: 32 2 894 46 40
www.eurodad.org
Contacto: assistant@eurodad.org



Oficina GRUPO SUR
Tel: 32 2 501 67 65
www.gruposur.eu.org
Contacto: info@gruposur.org



OXFAM
Solidariteit | Solidarité

