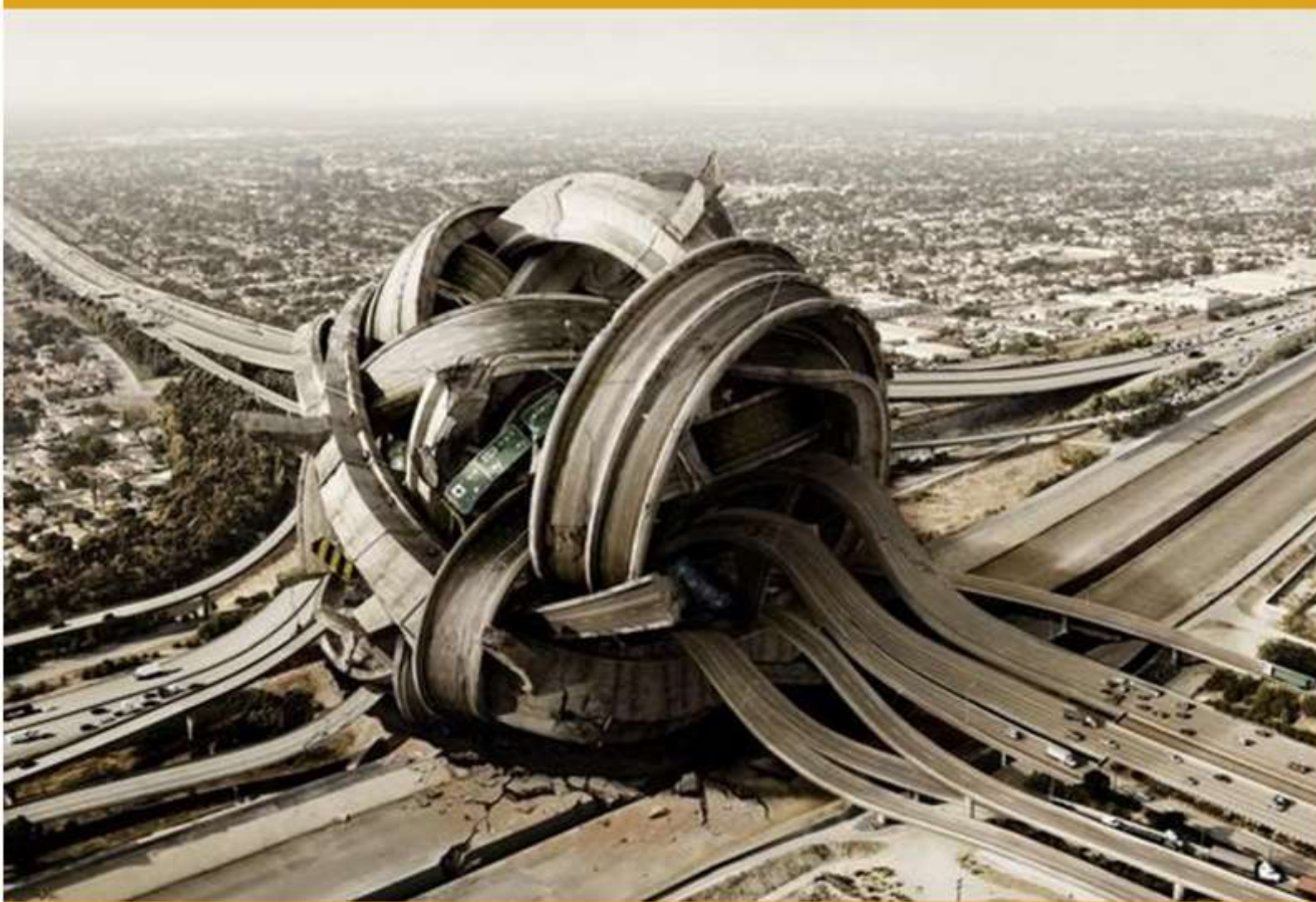


Mega-infraestructura como mecanismo de endeudamiento

El riesgo de deuda ilegítima, ecológica y de género



Publicado por: Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autores: Nicola Scherer, Alfons Pérez y Davide Panadori

Colaboradores: Marta Conde

Diseño: Emma Avilés

Lugar y fecha de publicación: Barcelona, diciembre de 2017

Contacto: observatori@odg.cat

www.odg.cat

[twitt_odg](#)

[Facebook/odg.cat](#)

Con la colaboración de:



This publication has been produced with the financial assistance of the European Union. The content of this publication is the sole responsibility of the Observatori del Deute en la Globalització and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.



Contenidos

1. El boom global de la financiación de infraestructuras.....	2
2. Financiarización de infraestructuras.....	6
3. Mecanismos de endeudamiento a través de megaproyectos de infraestructuras	7
3.1. La deuda privada y los mecanismos de financiarización: Los bonos de proyectos y las Alianzas Público-Privadas (APP)	7
3.2. Mecanismos de deuda bilateral: las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA, por sus siglas en inglés)	12
3.3. Mecanismos de deuda multilateral: Préstamos mediante Programas de Ajuste Estructural (SAPs por sus siglas en inglés)	14
4. Mega-infraestructura y creación de deuda ilegítima, ecológica y de género	16
4.1. Deuda Ilegítima	16
4.2. Deuda Ecológica	19
4.3. Deuda de Género	22
5. Conclusiones	24
6. ¿Necesitamos más infraestructuras?.....	27
7. Recomendaciones para la elaboración de políticas.....	28
Bibliografía	30

Mega-infraestructura como mecanismo de endeudamiento. El riesgo de deuda ilegítima, ecológica y de género.

Objetivos:

Los objetivos de este informe son 1) analizar la demanda global de financiación de infraestructuras y 2) la tendencia de su financiarización, 3) explicar los principales mecanismos para el endeudamiento de proyectos de mega-infraestructuras y sus riesgos, en especial para los países del Sur Global, 4) plantear la cuestión de la ilegitimidad de la deuda, considerando también la creación de otras deudas como la deuda ecológica y la de género, 5) proporcionar observaciones finales y 6) evaluar la necesidad de proyectos de mega-infraestructuras, presentando alternativas y, finalmente, 7) dar recomendaciones sobre las normativas.

1. El boom global de la financiación de infraestructuras

¿Qué significa gran infraestructura, megaproyecto y mega-infraestructura?

Los proyectos de grandes infraestructuras son principalmente importantes proyectos de ingeniería, sistemas complejos que normalmente son conducidos por un patrocinador, pero incluyen a otros participantes como reguladores, banqueros y prestamistas. Estos proyectos pueden ser de muchos tipos: autopistas, líneas de ferrocarril, puertos, aeropuertos, plantas de procesamiento industrial, petróleo, conductos de gas o depósitos para grandes empresas y otros sistemas de producción de energía. El concepto de megaproyecto (y el término relacionado mega-infraestructura, utilizado cuando se habla de infraestructuras) es particularmente relevante a la hora de discutir ciertos temas como las gestiones dudosas y la falta de procesos abiertos de toma de decisiones, queriendo enfatizar y visibilizar los recurrentes y graves impactos socio-medioambientales y sus consecuencias. Como Flyvbjerg (2014) señala, los megaproyectos son, «a gran escala, complejas iniciativas que normalmente cuestan mil millones de dólares o más, llevan muchos años para desarrollarse y construirse, implican múltiples partes públicas interesadas y privadas, son transformacionales e impactan en millones de personas».

Desde que la crisis financiera conmocionó a los Estados Unidos y al sistema financiero internacional en 2008, los inversores privados han presionado la agenda política internacional para encontrar y promocionar nuevos capitales lucrativos. La crisis financiera condujo a la caída de los antiguos activos lucrativos, como por ejemplo el mercado inmobiliario. Además, la crisis económica que siguió la caída del sistema bancario empeoró la economía real de la mayoría de los países del mundo (Banco Mundial, 2008), dejando a los países del Norte Global con una tremenda carga de endeudamiento derivada de los planes de rescate bancarios. Mientras tanto, los países del Sur Global tenían que lidiar con devastadoras consecuencias, como los enormes y crecientes déficits fiscales, el colapso de las reservas (viéndose así obligados a reducir dramáticamente las importaciones) y el declive de los ingresos de aquellos que exportaban petróleo y otros productos cuyo precio había caído en el mercado mundial. Con una economía en crisis, dañada, negativa o estancada alrededor del mundo, las finanzas internacionales plantearon la cuestión de dónde invertir.

Basándose en el supuesto de un crecimiento económico perpetuo, los proyectos de mega-infraestructuras se están convirtiendo en los nuevos activos para inversores internacionales y compañías multinacionales mediante los cuáles obtener beneficios. En especial, la inversión en las infraestructuras de países del Sur global se presenta como una herramienta de crecimiento económico¹. **Pero, ¿por qué se percibe la mega-infraestructura como un motor de crecimiento?** Voces neoliberales de instituciones multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y casi todos los bancos en desarrollo están presentando una explicación relativamente sencilla: el crecimiento económico no es posible sin infraestructuras significativas. Una vez que se tiene un sistema de infraestructuras en funcionamiento, el crecimiento económico, y por ello el retorno de las inversiones más los beneficios vienen casi de manera natural, ya que las grandes infraestructuras permiten grandes extracciones de energía y material, y, lo que es crucial, un transporte eficiente a áreas de producción y consumo de ciertos países del Norte Global.

En las economías postcrisis de los países ricos, las inversiones en infraestructuras se presentan a sus ciudadanos como la solución al estancamiento del crecimiento. En Europa, la inversión en infraestructuras se presenta adicionalmente como una herramienta para crear empleo. El Plan de Inversiones para Europa (denominado Plan Juncker) sostiene que para «poner a Europa en vías de recuperación económica», el **Plan Juncker** es la herramienta para crear «empleo y una estimulación del crecimiento, haciendo un uso más inteligente de los recursos financieros, eliminando los obstáculos de las inversiones y proporcionando visibilidad y asistencia técnica a los proyectos de inversión» (Comisión Europea, 2017).

Sin embargo, esto es sólo una verdad a medias. Mientras la crisis económica y los planes de austeridad han forzado a los gobiernos del Norte a recortar la inversión pública en infraestructuras, estos remedian la falta de nueva inversión pública a través de mecanismos financieros que acortan distancias entre los inversores privados, las instituciones financieras y los gobiernos (Guiteras, 2015). El Plan Juncker es sólo un ejemplo de esta tendencia que va en aumento: el dinero público se usa para dar confianza a los inversores privados. Por ejemplo, el instrumento de financiación del Plan Juncker, el **Mecanismo Conectar Europa** (MCE), pretende movilizar 315 mil millones de euros en infraestructuras para Europa. Para conseguir esta gran suma, la Unión Europea está contribuyendo con 16 mil millones de euros a través de garantías públicas, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) está contribuyendo con 5 mil millones de euros y los inversores añaden el resto. Alrededor del mundo se están desarrollando los planes de financiación de infraestructuras promoviendo la misma idea: ofrecer garantías públicas para obtener financiación privada. En la práctica, las Alianzas Público-Privadas (APP) se están convirtiendo en los agentes principales del nuevo panorama de financiación de infraestructuras.

¹Ver por ejemplo: FMI/Warner, 2015.

La naturaleza del nuevo marco de financiación de infraestructuras es versátil, con instituciones regionales, nacionales, supranacionales o internacionales, así como con los agentes involucrados de carácter privado, público-privado y privado. Por ejemplo, hace algunos años la UE lanzó los **Proyectos de Interés Común (PIC)**, un plan europeo de financiación que apoya los proyectos de infraestructuras dedicados a renovar infraestructuras existentes o a construir otras nuevas y estratégicas. En octubre de 2013, la Comisión Europea (CE) publicó una lista de 248 proyectos de infraestructuras energéticas que fueron elegidos bajo las nuevas directrices para *Redes Transeuropeas de Energía (RTE-E)*, diseñados para mejorar las infraestructuras de energía transeuropeas en el periodo comprendido entre 2014 y 2020. Estos proyectos podrían potencialmente alcanzar el presupuesto de 5,12 mil millones de euros disponible para el Mecanismo Conectar Europa (MCE). Además de los 5,12 mil millones de euros destinados a la energía, la dotación financiera del MCE abarcaba 13,17 mil millones de euros para transporte y mil millones de euros para Tecnologías de Información y Comunicación: 19,3 mil millones de euros en total en precios de 2011 (Beizsley, 2014). Desafortunadamente, la lista se elaboró sin el periodo de consulta adecuado para las comunidades locales de la sociedad civil. La elección de los proyectos planteó dudas sobre si estos eran realmente en interés de la población.

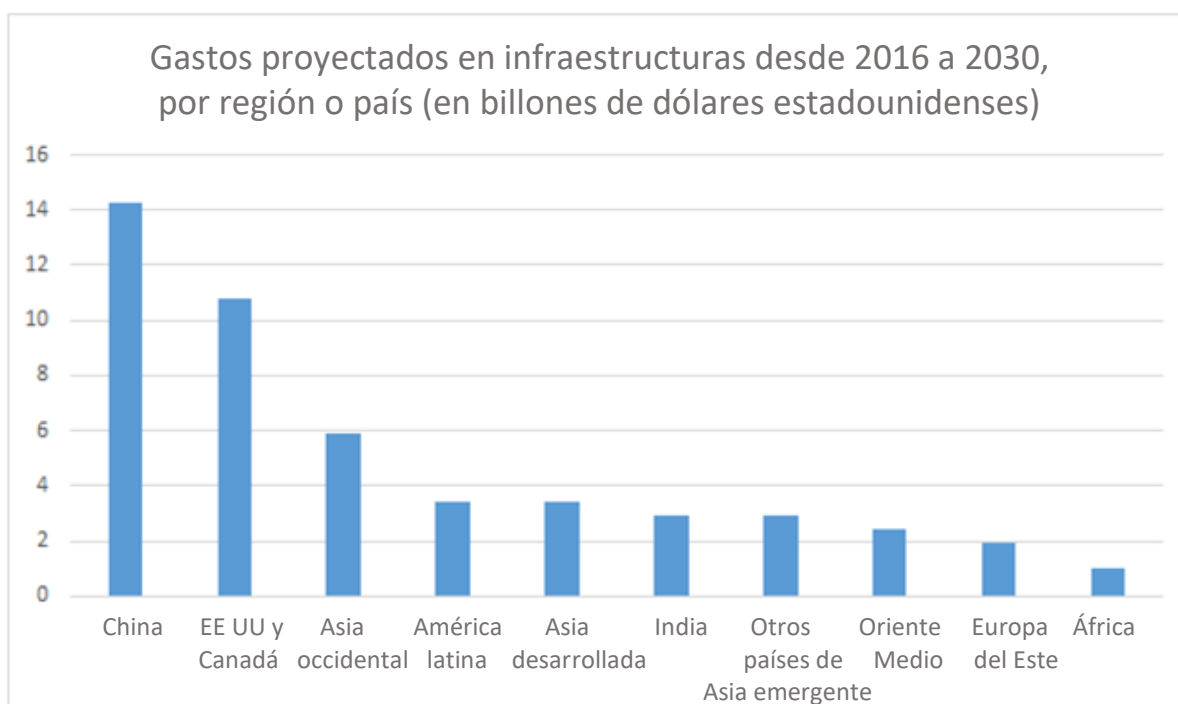
Un ejemplo de plan de inversión para infraestructuras paneuropeas es el **Partenariado de Deauville (PD)**, una asociación comercial entre la UE y los países Norte Africanos² que incluye también Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el Banco Africano de Desarrollo o el Banco Europeo de Inversiones (BEI)³, así como organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El acuerdo oficial se firmó en mayo de 2011 durante la cumbre del G-8 celebrada en Deauville por la ONU, la Liga de los Estados Árabes, la OCDE y la Unión por el Mediterráneo. De acuerdo con estas organizaciones internacionales, la asociación «promoverá estrategias nacionales para un crecimiento sostenible e inclusivo, acompañado de un proceso de reforma de gobernanza para construir instituciones públicas eficientes, efectivas y responsables» (ONU, 2011). Según el BM, la región padece un déficit de infraestructuras que encarece el coste del comercio con Europa y con el resto del mundo. La posibilidad de una zona de libre comercio con el Norte de África que permita la inclusión financiera con Europa y el acceso a las reservas de gas del Norte de África fueron las principales razones que convencieron a la Comisión Europea para promocionar un amplio proceso de financiación a través del BEI y la AD, para poder desarrollar infraestructuras nuevas y antiguas que conecten mejor Europa y el Norte de África (Panadori, 2017). Entre 2011 y 2014 el BEI concedió a través de la AD más de 650 millones de euros en infraestructuras en el Norte de África, invirtiendo en autopistas y conexiones terrestres (BEI, 2014).

Sin embargo, la tendencia más impactante en financiación de infraestructuras es la promoción internacional de **corredores de infraestructuras**. Estos corredores, frecuentemente denominados megacorredores, a menudo se planean a escala intercontinental, y costarán trillones de euros en un futuro cercano. «Ningún continente es excluido (aparte de la Antártida). Desde África hasta Asia y desde el Ártico hasta Sudamérica, se han trazado planes rectores de infraestructuras para reconfigurar masas terrestres enteras (y los océanos que las conectan)» (Hildyard, 2017). Desde el punto de vista de algunas instituciones, se considera que estos corredores son la solución para reducir los costes de transporte y de tiempo, y así conectar de manera más eficiente los países productores con los consumidores. Las voces críticas advierten sobre las consecuencias sociales y medioambientales. Counter Balance asegura en su informe de 2017 que estos megacorredores afectarán a cientos de millones de personas, «desplazándoles para hacer sitio a las carreteras, puertos, trenes y aeropuertos

² El PD incluye a Canadá, Egipto, la Unión Europea, Francia, Alemania, Italia, Japón, Jordán, Libia, Kuwait, Marruecos, Qatar, Rusia, Arabia Saudí, Túnez, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido y los Estados Unidos.

³ El Banco Africano de Desarrollo es el presidente rotatorio de la plataforma IFI, que incluye: el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Árabe para Desarrollo Económico y Social, el Fondo Monetario Árabe, el Banco Europeo de Inversión, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial.

o convirtiéndolos en fuentes de mano de obra barata para las minas, plantaciones y fábricas a las que los corredores servirán» (Hildyard, 2017).



La Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda

Uno de los planes rectores de infraestructura más ambiciosos e impactantes está dirigido actualmente por la República Popular China. Inicialmente denominada «Un cinturón, una ruta» (OBOR por sus siglas en inglés), cambió su nombre por Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda a mitad del año 2016. Esta iniciativa aspira a conectar Eurasia a través de una ruta marina y terrestre, siguiendo la antigua Ruta de la Seda. Esta inmensa estrategia de desarrollo propuesta por China se materializa en diferentes programas. Por ejemplo, la Cooperación Económica Regional del Asia Central (CAREC, por sus siglas en inglés), que se lanzó inicialmente en 2001, es una asociación de 11 países y seis instituciones multilaterales de desarrollo que aspiran a promover la integración regional a través de las infraestructuras y el comercio. Al igual que el Patrenariado de Deauville, la CAREC no financia proyectos ella misma, sino que actúa como plataforma para la búsqueda de fondos.

En septiembre de 2016, CAREC había conseguido asegurar una inversión de 28,9 mil millones de dólares en tres áreas esenciales: transporte (22,6 mil millones de dólares, el 78%), energía (5,7 mil millones de dólares, el 20%) y facilitación del comercio (0,6 mil millones de dólares, el 2%) (CAREC, 2016). Los principales proyectos apoyados por la CAREC han sido la construcción (o mejora) de 809 kilómetros de autovías o autopistas nacionales, la construcción de una línea de transmisión para exportar energía de Turkmenistán a Pakistán, la planificación del Gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI), y el desarrollo del Mercado Eléctrico Regional de Asia Central y Sur de Asia (Hildyard, 2017). CAREC recibe fondos principalmente de estados nacionales miembros, municipalidades locales, agencias de ayuda bilateral y seis instituciones de desarrollo asociadas con CAREC.

2. Financiarización de infraestructuras

¿Qué es financiarización?

La creciente importancia de las finanzas, los mercados financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en la operación económica explican a grandes rasgos el proceso de financiarización. Dentro de la financiarización, los patrones de acumulación se encaminan a generarse a través de canales financieros en lugar de a través del mercado y la generación de productos. La financiarización es también el intento de abrir los nuevos mercados, convirtiendo los bienes comunes en flujo de ingresos, a menudo sostenidos con acuerdos legales con instituciones públicas para garantizar los beneficios (ODG, 2015). El concepto de «financiarización subordinada» engloba la idea de que el Norte Global es capaz de imponer su poder sobre el Sur Global a través de las finanzas. Por ejemplo, a través de la globalización de los mercados, dirigiendo los beneficios internos hacia inversores extranjeros, incrementando el consumo a través de la deuda y afectando a las políticas monetarias locales (Powell, 2013). En debates recientes, a menudo se ha utilizado el ejemplo de la situación de la deuda en Grecia y su dependencia de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y FMI) para explicar la financiarización subordinada.

Mientras los bienes o las personas se ven reprimidos por barreras físicas alrededor del mundo, el dinero no. La arquitectura del sistema financiero internacional permite que el dinero fluya donde quiera casi sin restricciones. La liberalización de las finanzas proporcionó a los mercados financieros y a las instituciones y élites financieras la posibilidad de expandirse y ganar, paso a paso, mayor influencia sobre las normativas y los resultados económicos. Este proceso se llama financiarización. **El avance hacia la financiarización de la amplia economía es sinónimo de más privatización de los servicios públicos y de transferencia de poder del estado a las instituciones financieras, corporaciones transnacionales, fondos especulativos, fondos patrimoniales, u otros agentes financieros.** En general, el desarrollo de los mercados alrededor de los servicios básicos como el agua o la energía y otros bienes naturales como los minerales ha remodelado el mundo económico y está colocando las finanzas firmemente en su centro.

Cada vez más, muchos aspectos de nuestras vidas se están financierizando porque no sólo se ven afectadas las actividades como la extracción, la producción o la construcción, sino que también la comida, la educación y la salud se están convirtiendo en capitales para los agentes financieros. Los mercados engendrados por este proceso ofrecen una selección desconcertante de **productos financieros**, todos ellos diseñados para generar riqueza más allá del valor inicial del producto o servicio (ODG, 2015). La función de los productos e instituciones financieros se está expandiendo y amplificando en nuestra vida diaria.

En el sector de las infraestructuras también se aprecia una tendencia hacia la financiarización. La financiación de proyectos públicos está perdiendo importancia mientras que los agentes financieros privados están ganándola. Una gran variedad de inversores privados, incluyendo fondos, bancos, compañías de seguros, fondos de pensión y empresas de capital privado, están financiando la construcción de megaproyectos alrededor del mundo. Esta tendencia está respaldada por instituciones internacionales como el G20 o la OCDE, que argumentan que existe una «brecha en la financiación de infraestructuras», especialmente en países del Sur Global que necesitan estas grandes inversiones para

adquirir el concepto occidental del desarrollo. El Banco Mundial estima en su informe de 2015 para el G20 que «en 2020 será necesaria una inversión anual adicional de entre 1 trillón y 1 trillón y medio de dólares en países de renta media y baja para cumplir con la demanda infraestructural de la industria y los núcleos familiares» y concluye que «las fuentes de financiación tradicionales no serán suficientes para satisfacer las brechas financieras» (BM, FMI, OCDE, 2015).

La financiarización de las infraestructuras tiene fuertes repercusiones sobre qué infraestructuras se construyen y quién las construye, promocionando particularmente las mega-infraestructuras y un modelo específico de financiación. El GRAN-GRAN-GRAN modelo (grandes proyectos, grandes inversiones y grandes corporaciones) capta la atención de los inversores y de sus recursos económicos, subordinando así las propuestas de pequeña escala (XSE, 2018). Esto significa que los proyectos pequeños tienen problemas para asegurar sus fondos. Los grandes bancos e instrumentos financieros utilizados acaban favoreciendo a las mega-infraestructuras y a las grandes corporaciones que las promueven.

3. Mecanismos de endeudamiento a través de megaproyectos de infraestructuras

Cuando un promotor, empresa o gobierno quiere recaudar los fondos necesarios para un proyecto de infraestructura, puede utilizar todos los instrumentos de financiación de proyectos tradicionales, como las deudas por medio de préstamos de instituciones financieras públicas o privadas e inversiones. Para las empresas que son lo suficientemente grandes como para acceder a los mercados financieros, los bonos corporativos o bonos de proyectos se pueden emitir como parte de financiación de la deuda.

En este capítulo explicaremos los principales mecanismos de deuda problemáticos que se utilizan para financiar proyectos de mega-infraestructuras. Los consideramos problemáticos porque conllevan riesgos ocultos (a menudo desconocidos por la ciudadanía o los gobiernos afectados) por el mismo endeudamiento, por la pérdida de la soberanía y la pérdida de opciones para ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones, que están controlados principalmente por grandes corporaciones y agentes financieros.

3.1. La deuda privada y los mecanismos de financiarización: Los bonos de proyectos y las Alianzas Público-Privadas (APP)

¿Qué es la deuda privada?

La deuda privada es la deuda generada de un préstamo ofrecido por una entidad privada, como por ejemplo un banco. Puede ser garantizada por el sector público, en cuyo caso la deuda privada se puede convertir en deuda pública. Esto puede conseguirse a través de una gran variedad de instrumentos o mecanismos (ver por ejemplo las APP o las ECAs).

Bonos para proyectos

La financiarización de infraestructuras trajo consigo una variedad de instrumentos financieros para financiar los proyectos de mega-infraestructuras, y los bonos para proyectos se encuentran entre ellos. Hasta la fecha, los bonos para proyectos se han utilizado especialmente en Europa y América para proyectos de fondos de infraestructuras. En Europa los mercados de bonos corporativos continúan creciendo a pesar del incremento de la volatilidad del mercado (Linklaters, 2012). Aunque la tendencia es global: en Kenia y Nigeria, por ejemplo, se han implementado los bonos para proyectos, ya que ambos países poseen una base inversora creciente. En Nigeria los bonos corporativos están exentos de impuestos, mientras que Kenia posee exenciones específicas para los bonos de infraestructuras, potenciando su uso como un mecanismo de financiación alternativo (Linklaters, 2012).

¿Qué son los bonos para proyectos?

Los bonos para proyectos son un subconjunto de bonos corporativos (deuda privada). Son títulos de deuda (una obligación o préstamo negociable o comerciable) expedidos por una corporación y vendidos a los inversores. El seguro de los bonos es normalmente la capacidad de pago de la empresa, que es normalmente dinero que se ganará de futuras operaciones. Se considera que los bonos corporativos o para proyectos tienen mayor riesgo que los bonos del gobierno. Como resultado, los tipos de interés son casi siempre más altos.

En los países del Norte Global los gobiernos están trabajando en los marcos institucionales para promocionar y asegurar el mercado de bonos para la financiación de infraestructuras. Por ejemplo, en octubre de 2011, la CE anunció la creación de la «Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos» (IOP). En junio de 2012 la UE lanzó una fase piloto y destinó 220 millones de euros de las arcas de la UE a la iniciativa, argumentando que estos 220 millones de euros llevarían a una inversión en infraestructuras del sector privado de 4,5 mil millones de euros (Centro de Política Europea, 2012). Sin embargo, no hay pruebas de si se han apalancado los 4.500 millones de euros. Ni el informe provisional de la Comisión de la UE de 2013, ni la evaluación externa de la fase piloto de la Iniciativa de bonos de proyectos de 2014 ni la evaluación de la Comisión de la UE de 2016 miden la creación real de inversiones del sector privado desde la implementación de la PBI.

El mecanismo de deuda

El marco de la iniciativa IOP permite la división de la deuda en dos tramos: superior y subordinado. El BEI asume la carga del tramo subordinado mediante una línea de crédito contingente durante la vida del proyecto o con un préstamo directo al principio, conocido como la Mejora del Crédito de las Obligaciones para la Financiación de Proyectos (MCOP). Mientras el BEI asume el riesgo del tramo de deuda subordinado, la valoración del tramo de deuda superior incrementa hasta la tan deseada calificación A. Esto es considerado como el umbral ideal para atraer inversores en los mercados de capital. Al mismo tiempo, la línea de crédito está diseñada para mitigar la presión sobre el promotor si este sufre problemas de liquidez durante el proyecto. De hecho, los contribuyentes de la UE actúan como un amortiguador para aislar mejor al promotor de los riesgos financieros (Beizsley, 2014).

Alianzas Público-Privadas (APP)

El tipo de inversor dispuesto a financiar el proyecto depende de la cantidad de riesgo que conlleve. Las instituciones internacionales recomiendan a los gobiernos desarrollar «mecanismos de distribución de riesgos e instrumentos para agruparse en inversiones privadas a través de mercados de capitales» (BM, FMI, OCDE, 2015). En la práctica, los gobiernos ofrecen garantías para atraer finanzas privadas a través de la creación de las APP.

¿Qué son las APP?

Las Alianzas Público-Privadas (APP) son un tipo de contrato bajo el cual las empresas privadas construyen y operan servicios públicos e infraestructuras pero gran parte del riesgo financiero está garantizado por los contribuyentes (Hilvard, 2017).

En el corazón del boom global de financiación de infraestructuras se encuentran las **Alianzas Público-Privadas**. Son iniciativas empresariales operadas a través de una asociación entre el gobierno y una o más empresas del sector privado. Las APP pueden tomar varias formas, pero normalmente representan a una empresa privada que ofrece servicios en nombre de la autoridad local o del gobierno. Normalmente las APP son acuerdos de media o larga duración, a menudo de entre 25 y 30 años. En el tema de las infraestructuras, a menudo se encarga al sector privado de la construcción y mantenimiento de la infraestructura en sí, pero se le permite cobrar a los usuarios a través de cuotas o facturas (o recibir pagos de los gobiernos) por ofrecer un servicio previamente acordado (ODG, 2015).

Hay muchos tipos de APP y hay muchas maneras de clasificarlas⁴. Una de las formas de clasificación más común es en función de: i) las tareas llevadas a cabo por el sector privado en la APP, ii) las responsabilidades de inversión y iii) la propiedad del capital. Esta clasificación puede resultar en la combinación de las siguientes funciones: diseño, construcción, desarrollo, rehabilitación, financiación, operación, mantenimiento o arrendamiento. Una dificultad añadida es que las APP varían considerablemente entre sectores y países.

Una tipología ampliamente utilizada es la clasificación según la fuente de ingresos del sector privado:

- «Paga el usuario»: el usuario final paga directamente el uso de la infraestructura al socio privado. Esto se hace normalmente a través del pago de una cuota (por ejemplo, impuestos del agua o peajes de las autopistas), que puede ser complementado por subsidios pagados por el gobierno.
- «Paga el gobierno»: en este caso la empresa del sector privado proporciona y gestiona la infraestructura por la autoridad pública. La empresa privada recibe pagos periódicos del socio público en base al nivel y uso del servicio proporcionado. Un ejemplo de ello pueden ser los peajes sombra utilizados en autopistas en las que el gobierno paga por cada usuario de la autopista.

El diseño de proyectos APP es inherentemente funcional a la financiarización de infraestructuras mediante la apertura del proyecto a las finanzas, pero también mediante la atracción de múltiples otros agentes financieros al proyecto (ODG, 2015). Los fondos de infraestructuras, los fondos de pensiones y las finanzas privadas están incrementando el capital para los proyectos de las APP. Los préstamos a menudo son titulizados, que significa que pueden ser acumulados para diversificar el riesgo, y ser revendidos. Si el proyecto comienza a tener éxito puede vender capital en el mercado de capitales con

⁴ Lea más acerca de las APP en el informe completo: Conde (2017).

un beneficio, y a menudo es reinvertido en la etapa inicial de otro proyecto de APP. Este comercio de capital en proyectos de APP está alimentando la creación de un mercado global enorme (ODG, 2015). El comercio secundario, la refinanciación, la bursatilización y la falta de supervisión por parte del gobierno son algunas de las características de este mercado secundario. Esta tendencia es alarmante, ya que el mismo patrón llevó al estallido del mercado inmobiliario en los EE. UU., y más tarde en España, cuando comenzó la última crisis financiera/económica.

El mecanismo de la deuda

Cuando un gobierno nacional o local acepta un proyecto de APP financiado, entra en un compromiso a largo plazo con el proveedor privado, a menudo basado en una esperada generación de rentas durante la vida del proyecto. La estimación incorrecta de demanda, común en los proyectos de APP, obliga a los gobiernos a obtener malos resultados en las infraestructuras y así se crea la deuda (ODG, 2015). Como las APP trabajan en base al principio «compra ahora, paga después», estas comprometen a los gobiernos a compromisos a largo plazo.

Los reembolsos de deuda relacionados con las APP aumentan en los balances generales de los organismos públicos, creando menos flexibilidad de gastos y, de esta manera, más presión en otras áreas del presupuesto: como parte del acuerdo de concesión con los promotores del proyecto, los reembolsos de las APP están protegidos por la ley nacional (y priorizados de manera efectiva). Así, si el organismo público necesita recortar sus costes operativos, estos recortes recaen sobre otros servicios como la sanidad y la educación (ODG, 2015).

Sin embargo, las APP siguen siendo populares ante instituciones internacionales y gobiernos por igual. El BEI (EPEC, 2016), la CE (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009), el Banco Mundial (Banco Mundial, 2017^a) y el FMI (FMI, 2004) apoyan la creciente función de las APP como financiadoras de los proyectos de infraestructuras. La razón es que son vistas como una manera barata e innovadora de financiar las infraestructuras, ya que los gobiernos no tienen que endeudarse oficialmente ellos mismos. La deuda no se registra como endeudamiento del sector público y así no cuenta como deuda pública. Así, es una práctica útil para cumplir los recortes presupuestarios neoliberales y las políticas de austeridad.

No obstante, las APP han sido polémicas durante su desarrollo. Un informe reciente del ODG (2017) demuestra que las APP son la manera más cara de financiación de proyectos y que estas a menudo fracasan en proporcionar el servicio contratado. Se argumenta que hay también una falta de capacidad estatal para supervisar las APP: falta de planificación y falta de competencias.⁵

El principal problema de las APP es, sin embargo, el riesgo fiscal oculto. La experiencia de varios países muestra que las implicaciones fiscales de las APP representan un enorme riesgo para el sector público que no debería ser subestimado y que debería dar una lección clara para otros países, especialmente en momentos de límites presupuestarios (Conde, 2017). Las repercusiones fiscales provienen de pasivos directos⁶ y pasivos contingentes⁷. Los pasivos contingentes crean una incertidumbre fiscal

⁵ Lea más en el informe completo: Conde (2017).

⁶ Los pasivos directos son «brechas de viabilidad» de los pagos (contribuciones de capital para asegurar que un proyecto deseado económicamente pero inviable comercialmente pueda continuar); «pagos por disponibilidad» (pagos regulares durante la duración del proyecto, la condiciones la disponibilidad del servicio o del capital); o «pagos basados en los resultados» (pagos realizados por unidades de servicio).

⁷ Los pasivos contingentes son los costes ocultos, las obligaciones financieras que dependen de la existencia de un evento futuro incierto más allá del control del gobierno (Ceborati, 2008).

enorme y se mantienen «fuera del balance» y, por su propia naturaleza, no son transparentes. Hay dos tipos diferentes de pasivos contingentes:

- Contingentes explícitos: son los pasivos que aparecen como resultado de garantías públicas creadas para compensar los riesgos de las empresas privadas que son socias en las APP. Estos riesgos pueden incluir fluctuaciones en el tipo de cambio, inflación, precios y cambios en la demanda por un servicio dado, entre otros. Los gobiernos se encuentran a menudo en una posición en la que tienen que garantizar un flujo de ingresos superior a la media para atraer a inversores privados. La lista de garantías ofrecida por las empresas para que se considere a las APP financiables es considerable. Pueden incluir el reembolso de préstamos, la rentabilidad garantizada, el flujo de ingresos mínimo, los tipos de cambio garantizados y las compensaciones garantizadas en caso de que una nueva legislación afecte a la devolución de una inversión (Cebotari, 2008; Eurodad, 2015).

- Los pasivos de contingentes implícitos son altamente impredecibles y a menudo no se manifiestan hasta que el proyecto de una APP se ha visto afectado (Eurodad, 2017).

Finalmente, hay una falta de transparencia generalizada, ya que muchos países no dan a conocer públicamente los datos completos de los pasivos contingentes y de las garantías asociadas a las APP, ni las condiciones que se generarán, lo cual es también vital para el escrutinio público (Eurodad, 2017; Conde, 2017). Esto hace que las decisiones de las políticas fiscales estén menos informadas, y anima a los gobiernos a seguir adelante con los proyectos aunque pueden crear problemas fiscales en el futuro. También significa que los ciudadanos pueden no ser conscientes de la vulnerabilidad fiscal de su gobierno.

El proyecto Castor: el almacén geológico de gas (España)

El almacén geológico de gas llamado Castor, promocionado por la empresa Española ACS, fue el primer proyecto de la fase piloto de la Iniciativa de Bonos para la Financiación de Proyectos del Banco Europeo de Inversiones. En el momento en que se produjo la primera maniobra operativa, el depósito de almacenamiento subterráneo de gas, Castor, causó más de 500 terremotos, uno de ellos de 4,2 grados en la escala de Richter.

La población local se estuvo movilizando durante más de siete años en contra de Castor y denunciaron la mala planificación y ejecución del trabajo, además de advertir sobre el riesgo de terremotos.

La empresa promotora decidió abandonar el proyecto y reforzar la cláusula 14 del contrato que contemplaba el derecho de compensación por renuncia e incluso por fraude o negligencia. En junio de 2014, justo después de los terremotos y antes de implementar la cláusula 14, Fitch Ratings bajó de categoría los bonos de Castor de BBB+ a BB+ y lo mantuvo en su lista de rating de vigilancia negativa. El rating BB+ marca un deterioro significativo del valor de los bonos, ya que BB+ denota bonos «sin grado de inversión» (coloquialmente denominados «bonos basura»). La bajada de categoría de los bonos de Castor por parte de Fitch acorraló al gobierno español y, en un intento por frenarla y por reforzar la confianza entre los inversores (ODG, 2014), el Ministro de Industria, Energía y Turismo de España, José Manuel Soria, anunció que el gobierno aspiraba a pagar una compensación a ACS por el valor residual del proyecto (1,7 mil millones de euros). Mientras se aseguraba el pago de los bonos a los inversores, a los contribuyentes españoles se les asignó una deuda ilegítima, que ascendía a 3,42 mil millones de euros.

3.2. Mecanismos de deuda bilateral: las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA, por sus siglas en inglés)

¿Qué es la deuda bilateral?

Nos referimos a la deuda bilateral cuando un gobierno debe deuda a otro. Es un acuerdo de préstamo entre un único prestamista y un único prestatario. Estos préstamos se llaman «bilaterales» porque solo hay dos partes en el préstamo, cada una con una obligación hacia la otra.

Las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA, por sus siglas en inglés)

En los países del Sur Global muchos proyectos de infraestructuras de riesgo reciben apoyo a través de las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA) extranjeras. Las ECA son agencias públicas que aportan préstamos, garantías, créditos y coberturas respaldados por el gobierno a corporaciones privadas de su país de origen. Esto es, utilizan el dinero de los contribuyentes para ayudar a las empresas a invertir y exportar en el extranjero (Wiertsema, 2008). Su objetivo es proteger a las empresas contra los riesgos de impago mientras operan en el extranjero, haciendo así más sencillo que las empresas negocien en el extranjero, particularmente en los países del Sur Global denominados países de riesgo. La mayoría de los países del Norte Global tienen al menos una ECA, que es normalmente una rama oficial o casi oficial del gobierno.

Hoy en día, las ECA se encuentran entre las fuentes más importantes de apoyo financiero público a la implicación corporativa extranjera en los proyectos de infraestructuras de países pobres. Por ejemplo, se estima que las ECA respaldan el doble de la cantidad de los proyectos relacionados con el petróleo, el gas o la minería, como lo hacen todos los Bancos de Desarrollo Multilateral como el Grupo del Banco Mundial (ECA Watch, 2017). Se estima que, en los últimos años, las ECA han respaldado entre 50 y 70 mil millones de dólares anualmente en lo que se denomina «transacciones a medio y largo plazo», una gran parte de las cuales son importantes proyectos industriales y de infraestructuras en países del Sur Global (ECA Watch, 2017).

Las ECA se apoyan en gran medida en los Marcos de Sostenibilidad de la Deuda desarrollados por el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, el marco no está bien definido. En la práctica, las ECA no tienen un mandato para el desarrollo y por ello pueden financiar proyectos que no recibirían financiación de instituciones de desarrollo como el Banco Mundial. Como las ECA están apoyadas por el gobierno, pueden asumir más riesgo, ya que el respaldo del gobierno les proporciona un mayor apalancamiento en la recuperación de pagos atrasados de lo que las empresas de seguros privadas serían capaces de permitirse (Wiertsema, 2008). De esta manera, tienden a financiar proyectos de riesgo que, en la práctica, a menudo tienen impacto negativo en el desarrollo, dañando el medioambiente, violando los derechos humanos y siendo responsable de la pérdida de calidad de vida de las comunidades locales afectadas. Por ejemplo, en 2006 comenzó la construcción del proyecto hidroeléctrico en la represa de Ilisu en Turquía, que inicialmente recibió apoyo de la ECA alemana, Euler Hermes Deutschland AG, la austriaca, Oesterreichische Kontrollbank AG y Swiss Export Risk Insurance. La represa inundaría un área con 12 000 años de historia y unos 300 puntos arqueológicos⁸. Después de que las tres ECA se retiraron

⁸ El 90% de la Antigua ciudad de Hasankeyf desaparecerá, y con ella las casas de casi 8000 habitantes, importantes lugares patrimoniales (como el puente en arco más antiguo de la época medieval), mezquitas, y otros edificios históricos, así como más de 100 especies de plantas y animales en peligro de extinción (Tastekin, 2017).

debido a la presión pública, la construcción prosiguió con fondos turcos y la presa está, finalmente, a punto de terminarse.

El mecanismo de la deuda

Las ECA son las fuentes de deuda bilateral externa más importantes mantenidas por países del Sur Global. Eurodad estima que casi un 80% de su deuda a otros gobiernos proviene de los créditos exportados, no de los préstamos de desarrollo (Sundsbo, 2011). Las ECA poseen la habilidad única de pasar el riesgo original de una empresa privada a los gobiernos anfitriones, haciendo así posible convertir los riesgos comerciales de las empresas privadas de los países del Norte Global en deuda pública de países del Sur Global (Wiertsema, 2008).

Pero, ¿cómo se convierte el crédito de las empresas privadas en deuda pública? Como se ha mencionado anteriormente, las ECA respaldan las transacciones de las empresas privadas en el extranjero. Cuando un socio comercial de un país del Sur Global no paga, la ECA compensa a la compañía extranjera por sus pérdidas. El gobierno que apoyaba a la ECA presiona entonces al gobierno del país del Sur Global a cumplir el acuerdo comercial o reclama directamente la deuda, transformándola en deuda pública para el país anfitrión. «Los reclamos realizados por las ECA a menudo son aceptados por los gobiernos de países del Sur Global debido a la preocupación sobre un posible daño al mercado y las relaciones financieras con los países industrializados. Los reclamos de la ECA pueden estar apoyados también por lo que se conoce como una *garantía soberana* del gobierno del país en vías de desarrollo» (Wiertsema, 2008). Esto es una declaración oficial de que el gobierno anfitrión asumirá la responsabilidad por incumplir la transacción del sector privado.

Cuando los países del Sur Global son incapaces de cumplir con los reclamos de deuda de la ECA, estos acumulan deuda. Si necesitan acordar la renegociación o cancelación de su deuda no lo harán con la ECA de forma individual, sino con todos los acreedores colectivamente en el *Club de París*. Este club es un grupo informal de 22 acreedores de países del Norte Global celebrado en el Ministerio de Finanzas francés, cuyo objetivo es encontrar soluciones a las dificultades de pago de la deuda bilateral externa. Como las ECA manejan la mayoría de las reclamaciones de deuda bilateral, estas son participantes clave en las delegaciones del *Club de París*. Todos los acuerdos del *Club de París* requieren que los países endeudados acepten e implementen una reestructuración macroeconómica y programas de liberalización dirigida por el FMI. El precio político de un acuerdo del *Club de París* es, entonces, la pérdida de la soberanía del país del Sur Global.

Además, cuando se consigue un acuerdo de cancelación de deuda, las ECA no la amortizan por sus propios medios. Casi todos los países de la OCDE informan de dichos gastos como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto está permitido de acuerdo con las regulaciones internacionales desarrolladas por el Comité de Ayuda al Desarrollo del OCDE. En una situación con niveles decrecientes de ayuda desde la crisis económica financiera, esta práctica presiona aún más a muchos países del Sur Global. En lugar de ayuda, estos continúan dependiendo de finanzas privadas del extranjero descontroladas para financiar sus proyectos de infraestructuras.

3.3. Mecanismos de deuda multilateral: Préstamos mediante Programas de Ajuste Estructural (SAPs por sus siglas en inglés)

¿Qué es la deuda multilateral?

La deuda multilateral es la deuda de los países con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs por sus siglas en inglés), como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones multilaterales, bancos regionales de desarrollo y organismos intergubernamentales. Los gobiernos de los países del Norte Global asignan ingresos fiscales en sus presupuestos y así proveen garantías a las instituciones multilaterales, para que estas otorguen préstamos a los países (principalmente) del Sur Global.

Programas de Ajuste Estructural (SAPs)

La deuda multilateral es un problema para todos los países del Sur Global, pero es una carga particularmente pesada para los países más pobres. Los países de bajos ingresos (definidos por el Banco Mundial como aquellos que tienen un PNB per cápita inferior a 785 USD) deben su deuda pública externa principalmente a las instituciones financieras internacionales (IFIs) porque hasta ahora básicamente no podían acceder al crédito privado a través de los mercados financieros internacionales. Según datos del Banco Mundial, la deuda multilateral de los países de bajos ingresos representó el 42,4% del total de su deuda externa en 2016. Esto significa un aumento de aproximadamente el 413%, desde 1970. En los países de bajos ingresos, los proyectos de infraestructura se financian principalmente a través de créditos multilaterales otorgados por bancos de desarrollo como el Banco Mundial (BM). Generalmente, los bancos de desarrollo prestan para proyectos específicos. Por otro lado, el FMI proporciona apoyo financiero para las necesidades de la balanza de pagos a petición de sus países miembro,

El mecanismo de la deuda

Cuando los gobiernos se dirigen a las IFIs en búsqueda de financiamiento para proyectos de infraestructura, primero tienen que cumplir una lista de requisitos establecidos por el acreedor. Por ejemplo, el proyecto debe ser considerado estratégico para el crecimiento económico del país, cumplir con los objetivos de desarrollo, y debe considerar aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, así como los riesgos asociados y garantizar la devolución del préstamo.

Los gobiernos pueden optar por una variedad de instrumentos financieros. El BM, por ejemplo, ofrece Financiamiento de Proyectos de Inversión (préstamos, créditos y garantías financiando a los gobiernos para actividades de creación de la infraestructura física y social necesaria para reducir la pobreza y crear desarrollo sostenible), Financiamiento de Políticas de Desarrollo (préstamos, apoyo presupuestario en créditos y garantías a los gobiernos para programas políticos e institucionales), El financiamiento de programas para fortalecer las instituciones y capacitarlas, fondos para emergencias y desastres naturales, financiamiento del sector privado (inversión directa y garantías).

La aceptación de créditos multilaterales viene acompañada de condiciones que llevan a la pérdida de soberanía de los países pobres en favor de las IFIs. Las condiciones para recibir créditos multilaterales se refieren a cambios estructurales en la política y la economía. Especialmente el FMI impone programas de ajuste estructural (SAP), los cuales reorientan las economías hacia la privatización, para beneficiar a los intereses corporativos y reducen el gasto en programas sociales y la producción local.

Los SAP están diseñados para transformar las economías de una producción destinada al mercado local hacia un modelo "globalizado" de producción y exportación de lo que sea que necesite obtener la divisa más fuerte (Institute for Policy Studies, 2005). Además, los SAP rediseñan los sistemas políticos, industriales y comerciales con el objeto de garantizar el pago del servicio de la deuda.

En general, los SAP han causado un aumento de la pobreza, del desempleo y la destrucción del medio ambiente y, han llevado a un aumento del monto total de la deuda multilateral del país receptor. El fracaso universal de la receta SAP estándar ha desvelado que la deuda y el ajuste estructural simplemente terminan alimentándose mutuamente (Institute for Policy Studies, 2005). El impacto de la deuda multilateral para los países más pobres del Sur Global es, por lo tanto, crítico en dos aspectos: a través de la desviación de recursos nacionales hacia los servicios de la deuda y a través de los efectos de los SAP que obligan a los gobiernos nacionales a implementar las políticas neoliberales dictadas por autoridades extranjeras.

La mayoría de los países endeudados del Sur Global se encuentran en una trampa de endeudamiento. Se ven obligados a pedir nuevos préstamos para pagar los antiguos deudas o arriesgarse al impago y al posible colapso económico. El pago de la deuda es difícil, ya que con frecuencia los servicios de la deuda están por encima de las posibilidades de los países; el crecimiento económico es lento y depende de las crisis externas (como el mercado mundial de productos básicos) y de factores internos como la corrupción y la fuga de capitales. Las campañas multilaterales de abolición de deuda, como la Iniciativa del FMI-Banco Mundial para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI por sus siglas en inglés) han aliviado de manera puntual la situación de los países más endeudados, pero no son suficientes para lograr un verdadero cambio estructural.

Ghana: Un programa de ajuste estructural (SAP) fallido

En el año 2005, después de haber aplicado satisfactoriamente las políticas del SAP, Ghana se calificó para la abolición de la deuda multilateral en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC) y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI). Ghana fue uno de los 36 países que recibieron la totalidad del alivio de la deuda, que en el caso de Ghana ascendió a unos 381 millones de USD, aproximadamente. Sin embargo, en la actualidad, Ghana vuelve a sufrir una crisis de endeudamiento. Desde 2005, su deuda pública ha pasado de 2,3 mil millones USD a 19 mil millones USD. Las caídas en el precio del oro y del petróleo han provocado una reducción brutal de los ingresos de Ghana, con una caída del 25% del PIB en términos de USD (Campaña del Jubileo 2017, contra la deuda). Sin embargo instituciones multilaterales y otros gobiernos han prestado mucho dinero a Ghana pese a que el FMI y el Banco Mundial evaluaron a Ghana como país de alto riesgo por no poder pagar su deuda, incluso basando dichas evaluaciones en supuestos muy optimistas como el 8% de crecimiento anual del PIB durante los próximos veinte años (el promedio de los últimos ocho años ha sido del 4%) (Jubilee Debt Campaign, 2017). En octubre de 2015, el Banco Mundial rompió sus propias reglas al otorgar garantías por 400 millones USD, para un préstamo privado con un interés alto.

4. Mega-infraestructura y creación de deuda ilegítima, ecológica y de género

Los megaproyectos de infraestructura han atraído la atención por sus impactos negativos en el medio ambiente y sociales en todo el mundo. La sociedad civil y las comunidades afectadas están luchando para hacer visibles los impactos y riesgos y se movilizan contra proyectos controvertidos. En este sentido, es importante analizar los mecanismos de endeudamiento de grandes proyectos de infraestructura para así conocer los impactos de los proyectos actuales y, si es posible, prevenir futuros megaproyectos. Aunque no es suficiente. Creemos que hay muchos casos de deudas ilegítimas relacionadas con proyectos de mega-infraestructura, así como otros tipos de deudas como la deuda ecológica y la deuda de género.

4.1. Deuda Ilegítima

El problema de la deuda ilegítima ha recibido una gran atención por parte de la sociedad civil, economistas y abogados durante las últimas décadas. Una buena argumentación teórica y jurídica de la deuda ilegítima como concepto fue útil en las campañas de condonación de la deuda, que se inició en los años 90 a través de, por ejemplo, las Campañas Jubileo. También el concepto de deuda odiosa, acuñado por A. N. Sack (1927), ganó relevancia en las discusiones internacionales sobre la deuda (Scherer, 2010). Según Sack, una deuda es odiosa si el préstamo no beneficia a la población, si se otorgó sin el acuerdo de la población y si además el acreedor tenía conocimiento del mal uso de los fondos (Erlassjahr, 2008). En este sentido, las deudas odiosas se relacionan mayormente con deudas de regímenes corruptos o de dictaduras brutales. Las campañas internacionales sobre la deuda odiosa han contribuido a una nueva dinámica política que se ha traducido en un debate académico más intenso, que ha llevado a una discusión más amplia sobre la definición original de Sack de la deuda odiosa (Mader 2009).

A la hora de definir la deuda ilegítima seguimos la definición del Comité para la Abolición de la Deuda Ilegítima (CADTM), ya que tiene en cuenta el fenómeno de la financiarización y la deuda creada por el sector privado.

La deuda ilegítima es una deuda que el prestatario no puede ser obligado a pagar porque:

- **Una deuda de la que no se puede exigir su reembolso** ya que el préstamo, fianzas o garantías, o los términos y condiciones de ese préstamo, títulos o garantías **infringieron las leyes (tanto nacionales como internacionales)**.
- Porque esos términos o condiciones del préstamo, títulos o garantías eran **extremadamente injustos, no razonables, inadmisibles o, de alguna manera, objetables**.
- Tampoco debería pagarse si las condiciones del préstamo, títulos o garantías **incluyeran medidas políticas que violasen leyes o derechos humanos**.
- O porque el préstamo, títulos o garantías **no se hubieran utilizado en beneficio de la población**.
- Por último, cuando **una deuda provenga del sector privado (comercial) y se convierta en deuda pública bajo presión para que se rescate a los acreedores privados**.

El principio de la responsabilidad compartida de acreedores y deudores está en el centro del concepto de deuda ilegítima: "Los deudores y acreedores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones insostenibles de deuda" (ONU, 2002). Las campañas sobre la deuda ilegítima se centran especialmente en la irresponsabilidad y las conductas incorrectas de los acreedores. En este

sentido, se han detectado muchos casos de deuda ilegítima, donde los gobiernos de países (principalmente) del Norte Global han pagado fondos a regímenes corruptos "para comprar lealtad política, o (...) para ayudar a las empresas de los países ricos a hacer negocios en el extranjero, (mientras) que el desarrollo nunca fue su propósito original" (EURODAD, 2007). Uno de los casos más trágicos ocurrió en 1993, cuando la Agencia Alemana de Crédito a la Exportación Hermes vendió una gran parte de la fuerza naval de la antigua República Democrática Alemana (RDA) a Indonesia por una suma total de US\$466 millones. En 1999, el ejército indonesio utilizó dichos barcos alemanes para apoyar a las milicias, en la masacre de Timor Oriental y en otros conflictos armados internos.

Uno de los ejemplos más recientes de deuda ilegítima es **la deuda pública griega**. El Comité de la Verdad de la Deuda determinó que la deuda griega es odiosa, ilegal e ilegítima y totalmente insostenible⁹. En su informe preliminar de junio de 2015, el Comité de la Verdad sobre la Deuda demostró que la mayor parte de la deuda de Grecia después de 2009 era de hecho deuda privada convertida en deuda soberana. Los mismos países e instituciones que convirtieron la deuda privada en pública celebraron posteriormente una serie de acuerdos de préstamo y Memorandos de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) a partir de 2010, la mayor parte de los cuales se utilizaron para pagar la deuda antes mencionada y el interés resultante, imponiendo al mismo tiempo a la población griega condiciones de austeridad extrema.

Existe un fuerte vínculo entre la infraestructura y la deuda ilegítima. Los proyectos de mega-infraestructura a menudo corresponden a la definición de deuda ilegítima especificada anteriormente. Por ejemplo, en el caso del proyecto Castor (España) mencionado en la Sección 3.1, las condiciones eran injustas, desproporcionadas y no beneficiaban a la población. Lo mismo ocurrió en el caso de la presa de Inga I y II (República Democrática del Congo). La lista de casos es larga; en su informe 2015, el ODG (Cotarelo, 2015) analiza la **legitimidad de los pagos y deudas generados por el sector eléctrico español** en el periodo 1998-2013. El gobierno se embarcó en un proceso de liberalización durante ese tiempo, en el que este sector recibió pagos y generó deudas que se pueden considerar ilegítimas porque no respondieron a los intereses de la población. En algunos casos, porque el Estado había normalizado costes injustificados, en otros porque el precio pagado por la infraestructura era mucho más alto de lo previsto (y que se podría haber previsto) o porque el servicio ofrecido era deficiente. En algunos casos, la opacidad de los mecanismos de precios apuntaba a la deuda ilegítima, así como a los intereses generados de esa deuda ilegítima. El ODG también encontró que en algunos casos comprometieron el bienestar y la seguridad de la población, la sostenibilidad ambiental y los derechos de las generaciones futuras (Cotarelo, 2015). El resultado del análisis de los pagos y de las deudas con el sector eléctrico español indica que la deuda ilegítima podría ascender a 76.680,78 millones de euros, es decir, el equivalente al 10% del PIB español anual o al 117% de los recortes impuestos por el gobierno español en 2012 (Cotarelo, 2015).

Las campañas de cancelación de la deuda han desempeñado un papel importante en la promoción de la cancelación multilateral de la deuda mediante la iniciativa de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados (Iniciativa para los PPME). Debido a la presión de la sociedad civil, esta iniciativa conjunta del FMI y el Banco Mundial se puso en marcha en 2005 y finalizó en 2015. Su objetivo era cancelar el 100% de las reclamaciones de deuda de los países que habían alcanzado, o llegarían a alcanzar, el punto de cumplimiento, la etapa en que un país pasaría a ser elegible para la cancelación total e irrevocable de la deuda multilateral. También hay ejemplos en los que los gobiernos del Norte Global han reconocido la corresponsabilidad de los préstamos irresponsables. En octubre de 2006, Noruega acordó cancelar 80 millones de dólares de deuda ilegítima de cinco países, derivada de préstamos impulsados por intereses nacionales; la venta de embarcaciones de pesca para promover la industria noruega de construcción de embarcaciones durante los años setenta y ochenta. Sin embargo,

⁹Encuentre la definición de conceptos en: <http://www.cadtm.org/Definition-of-illegitimate-illegal>

hasta el día de hoy no existe una autoridad o institución internacional a la que los gobiernos o ciudadanos puedan dirigirse para reclamar deudas ilegítimas.

Presa de Inga I y II

La República Democrática del Congo (RD Congo, antiguo Zaire entre los años 1971-1997) alcanzó el punto de cumplimiento de la Iniciativa para los PPME, tras aplicar satisfactoriamente la estrategia de reducción de la pobreza y crecimiento del FMI. En 2010, el FMI y el BM anunciaron un alivio de la deuda por 12.300 millones de USD, en servicios de deuda. La mayor parte de la deuda externa de la República Democrática del Congo es definida por los defensores de la deuda como una deuda ilegítima generada durante la época de la dictadura de Mobutu SeseSeko (de 1965 a 1997). Los créditos fueron otorgados sin el consentimiento del pueblo congoleño, ya que Mobutu controlaba todas las posiciones de toma de decisiones, los préstamos no beneficiaban al pueblo congoleño y los acreedores eran conscientes del uso indebido de los préstamos. En 1978, la deuda de Zaire era de alrededor de US\$ 5.000 millones, veinte años después, tras la caída de su régimen, Mobutu dejó a su país con un total de deuda de alrededor de US\$ 13.000 millones (Fresnillo, 2007). Se calcula que Mobutu robó unos 10.000 millones de dólares, canalizando el dinero a cuentas bancarias suizas. La mayor parte de los créditos, concedidos principalmente por Estados Unidos, Francia y Bélgica, se destinaron a proyectos prestigiosos, que se pusieron en marcha sin una planificación económica sensata y sin apoyo público. Este tipo de proyectos no beneficiaron el desarrollo económico ni ayudaron a la gente a mejorar sus condiciones de vida, pero en su mayoría terminaron por aumentar la deuda externa de Zaire.

La presa de Inga I y II es uno de los ejemplos más conocidos de proyectos externos patrocinados y fracasados durante la era del régimen de Mobutu. La presa debía construirse para abastecer de electricidad al Zaire y a los países vecinos. Sin embargo, con una capacidad instalada de generación de 351MW y 1.424MW, respectivamente, estos proyectos hidroeléctricos han servido para abastecer principalmente a las minas en los mercados del sur y de exportación, y no a las zonas rurales. Se estimó que el costo del proyecto sería de 2.000 millones de dólares. En 1983, el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos y los gobiernos de Italia y Suecia anunciaron su apoyo para financiar el proyecto, pero basaron su valoración del reembolso de la deuda en expectativas demasiado optimistas sobre los precios del cobre, las expansiones mineras y el rápido crecimiento de la economía en general de la República Democrática del Congo. Los costos de la construcción, la gestión extranjera, así como la corrupción y la mala gestión política condujeron finalmente a centrales eléctricas que funcionan a medias (AFRODAD, 2005). En 2002, se informó de que los proyectos estaban funcionando al 40% de su capacidad. En la actualidad, la presa de Inga I y II están experimentando una importante rehabilitación con la ayuda financiera del Banco Europeo de Inversiones, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial, que contribuyeron con 200 millones de dólares para la rehabilitación. La rehabilitación fue objeto de un caso de corrupción importante. En 2008, quedaron en paradero desconocido 6,5 millones USD destinados a la rehabilitación de Inga II (Sanyanga, 2015). Las comunidades desplazadas de Inga han estado luchando desde la década de 1960 para obtener una compensación justa y no han recibido nada hasta la fecha (International Rivers, 2017).

El escaso mantenimiento y los problemas financieros de Inga I y II suscitan preocupaciones sobre los riesgos operativos del nuevo proyecto: Inga III y Grand Inga. Grand Inga, el sistema hidroeléctrico más grande del mundo, podría producir hasta 40.000 MW de electricidad. La comunidad económica internacional propone desarrollar una red eléctrica en toda África que impulse el desarrollo económico industrial del continente. Grand Inga se financiará en el marco de una Asociación Público-Privada (APP) y figura en la lista de los bancos multilaterales de desarrollo del G20 como uno de los 10 "proyectos ejemplares de transformación". Un cálculo de costos que se hizo hace diez años lo estimó en más de 80.000 millones de USD. De esa suma, 12.000 millones USD se destinarían a la fase inicial del proyecto, el Inga III Basse Chute. Los inversores del Grand Inga esperan un retorno (con beneficios) de sus inversiones mil millonarias. ¿Cómo puede esperarse que un país que ha alcanzado el punto de cumplimiento según el FMI y tenga un PIB anual de 31.900 millones de dólares (2016) pueda obtener y devolver estas ganancias? ¿Cuáles serán las consecuencias si no lo hacen?

4.2. Deuda Ecológica

La deuda ecológica es la deuda contraída por los países del Norte Global con principalmente países del Sur Global debido a la extracción histórica y actual de sus recursos naturales, los impactos ambientales externalizados y el libre uso del espacio ambiental global para depositar sus residuos. Existen diferentes categorías de deuda ecológica: deuda de carbono, biopiratería, pasivos ambientales, exportación de desechos tóxicos y sustitución de cultivos para la exportación¹⁰. El término de deuda ecológica surgió en América Latina como respuesta a las propuestas institucionales de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, donde se propuso un "canje de deuda por naturaleza" (Salleh, 2009).

Este concepto aparece en un momento en que la obligación de pagar la deuda externa y sus intereses exige a los países endeudados a aumentar su productividad, empobrecer a su población y abusar de la naturaleza extrayendo de forma intensiva recursos naturales. La deuda ecológica también ejerce una dura crítica, que a su vez es un reclamo, sobre el concepto de externalidad. Basada en la teoría de la economía ecológica, la economía es considerada como un subsistema insertado en un sistema ecológico más amplio, del que obtiene materiales y energía y en el que deposita desechos y emisiones. Todas las actividades producen impactos ambientales o generan residuos que se denominan externalidades. Esta terminología implica que tales externalidades podrían valorarse en términos monetarios e internalizarse en el sistema de precios. Por ejemplo, una fábrica que contamina un río podría internalizar en el coste final de sus productos el coste de la limpieza del río y compensar a sus usuarios (aunque probablemente no lo haría porque entonces no sería competitiva). Sin embargo, los usuarios no siempre pueden ser compensados económicamente; la pérdida de medios de vida o las especies extintas no se pueden valorar o compensar. Por esta razón, la teoría de la economía ecológica aboga por la aceptación de diferentes lenguajes de valoración en los que se puedan considerar otros valores además del dinero para decidir si un proyecto avanza o no. También sugiere que estas decisiones deben ser tomadas a través de procesos participativos genuinos.

¹⁰www.quiendebeaquien.org/kitbcn/semanaoct07/deudaecologica/deudaecol-general/Introduccio%20al%20deute%20ecologic.pdf

Por ejemplo, si Tanzania, Mozambique, Angola, Australia o Estados Unidos deciden construir nuevas plantas exportadoras de gas que requieran inversiones multimillonarias, también deben tener en cuenta las externalidades que un proyecto de esta magnitud conlleva: los impactos socio ambientales de la extracción, el cambio de paisaje por los grandes gasoductos hacia las plantas exportadoras, la construcción de la propia planta y las toneladas de residuos asociados. Las externalidades que mejor ilustran la construcción de este tipo de infraestructura son las emisiones de metano que se filtran a través de la cadena de suministro de gas y el CO₂ emitido en la combustión del gas (Nualart, 2017). Incluso si existiera la intención o los medios (por ejemplo, a través de un mercado de CO₂) de compensar económicamente estas emisiones, los impactos del gas metano y su impacto en el cambio climático serían muy difíciles de calcular y cuantificar sólo en términos monetarios. Si todas las emisiones equivalentes de CO₂¹¹ se contabilizaran y tuvieran en cuenta a la hora de planificar tales proyectos, es decir, si se internalizara el CO₂, y se compararan con otras políticas como las estrategias de gestión de la reducción de la demanda energética, la eficiencia energética y la generación distribuida con energías renovables, las decisiones serían muy diferentes en cuanto a qué tipos de proyectos son necesarios y valen la pena promover, construir y operar.

Es importante percatarse de que, cuando se habla de países, es posible que se oculte la realidad de que, en la práctica, la élite nacional y transnacional del país exportador e importador es la que se beneficia de la situación. Por lo tanto, un término más adecuado podría ser la deuda ecológica de las élites.

La construcción de megaproyectos y la deuda ecológica de las élites tienen una estrecha relación. Podemos encontrar un gran número de casos en la historia reciente. Por ejemplo, el Sistema Interestatal de Autopistas (*Interstate Highway System*, IHS) en los Estados Unidos y su relación de consumo de petróleo barato y el crecimiento exponencial de las emisiones de CO₂ (dióxido de carbono). Entre 1950 y 1960, el sistema de interconexión de autopistas y el desmantelamiento progresivo de los sistemas de ferrocarril, brindaron enormes beneficios a la empresa General Motors, la cual había sido nombrada previamente como una de las patrocinadoras del IHS. De hecho, Charles Erwin fue seleccionado como Secretario de Defensa de los Estados Unidos por la administración del presidente Eisenhower cuando aún era director de General Motors.¹²

Otro caso muy conocido es el del **Mar de Aral**, que conllevó a su desecación y condenó a los pescadores de la región a un estado de pobreza extrema. El gobierno de Nikita Krushev decidió convertir a la Unión Soviética en la mayor exportadora mundial de algodón, decisión que resultó en el desvío de dos grandes ríos, Amu Daria y Sir Daria, que históricamente desembocaban en el Mar de Aral y que ahora irrigan campos de algodón en Kazajistán y Uzbekistán. A pesar de ser una de las mayores exportadoras mundiales de algodón, la Unión Soviética contrajo una importante deuda ecológica y social con los territorios cercanos al Mar de Aral.¹³

Podemos encontrar ejemplos más recientes, **relativos a la importación de recursos energéticos, en la Unión Europea**. La Unión Europea inició un proceso para cerrar las minas de carbón nacionales y en su lugar exportar carbón barato desde Colombia. Esta "subcontratación" de la extracción ha permitido externalizar la actividad y todos sus impactos, así como desintegrar poco a poco los sindicatos mineros europeos. Colombia está cobrando importancia como país exportador de carbón. Las razones son tanto geológicas, ya que este país contiene grandes cantidades de carbón en el subsuelo, como políticas. El gobierno colombiano ajustó el marco legal para promover la actividad minera y para convencer a las empresas y a los inversores de que Colombia es un buen país para realizar actividad minera. La

¹¹ El CO₂ equivalente contempla el metano multiplicado por su potencial de cambio climático (86 veces el del CO₂ en los primeros 20 años) y el CO₂ mismo de la combustión de gas.

¹² <https://web.archive.org/web/20080215220316/http://etext.virginia.edu/journals/EH/EH38/Norton.html>

¹³ <http://www.iml.rwth-aachen.de/elearning/srw/uebungsmaterial/AralSeaDisaster.pdf>

construcción de grandes complejos de extracción, como el Cerrejón, la mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo, y de corredores de infraestructura de transporte y exportación, han generado un enorme impacto en las comunidades afectadas por la actividad (XSE, 2018). Indudablemente, la externalización europea de la actividad minera no va acompañada de la garantía de derechos de trabajo o de estándares ambientales. La internalización o la corresponsabilidad de los impactos sociales y ambientales que provoca esta actividad tan agresiva, genera una deuda ecológica entre la población colombiana y los grupos de élite europeos y globales¹⁴.

El Corredor de Gas del Sur (SGC)

El Corredor de Gas del Sur (*Southern Gas Corridor*, SGC) es uno de los proyectos de infraestructura energética más grandes hasta la actualidad, impulsado por la Unión Europea y el cual producirá una gran deuda ecológica. Este megaproyecto busca transportar gas desde Azerbaiyán y Turkmenistán hacia Italia, y está recibiendo un importante apoyo político y financiero por parte de la Comunidad Europea.

El SGC es la unión de "gas por euro", entre la Unión Europea y el régimen corrupto y represivo de la familia Aliyev, que ha estado gobernando Azerbaiyán desde 1991. Es un intento de ganar importancia en el escenario internacional limitando la dependencia de Europa del gas ruso.

Sin embargo, con su extensión de más de 3500 km, están creciendo las dudas sobre si la capacidad de transporte del proyecto es razonable. Los impactos ambientales del SGC ya están siendo visibles en el territorio. En Italia, la población local de Puglia ha organizado un Comité Anti TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) para rechazar al SGC, debido al daño que podría producir en los ecosistemas y en los paisajes locales y porque también puede afectar a la economía basada en la agricultura y el turismo familiar (Bacheva-McGrath, et al., 2015). Hay que añadir además las posibles emisiones de metano, debido a que el transporte del corredor contribuye al cambio climático global, otra vez enfrentamos una deuda ecológica enorme (Pérez, 2017).

Las minas de carbón colombianas están dirigidas por empresas como Drummond (Estados Unidos) o Prodeco, un grupo parte de Glencore (Suiza) que provee carbón para las empresas de suministro eléctrico europeo como E.ON, GDF Suez, EDF, Enel, RWE, Iberdrola y Vattenfall.

4.3. Deuda de Género

De la misma manera en que la deuda ecológica reclama que se reconozca que algunos países y grupos sociales tienen una deuda con otros por el uso y el abuso de la naturaleza y de los recursos naturales, **la deuda de género nos confronta con la necesidad y la dependencia de que nuestros cuerpos necesitan cuidado y nos recuerda que, al vivir en sociedades patriarcales, este trabajo se realiza principalmente por mujeres.** La interdependencia entre la gente también se combina con la eco dependencia, porque los humanos y la biodiversidad en su totalidad dependen de los recursos finitos del planeta (Bayas, 2017).

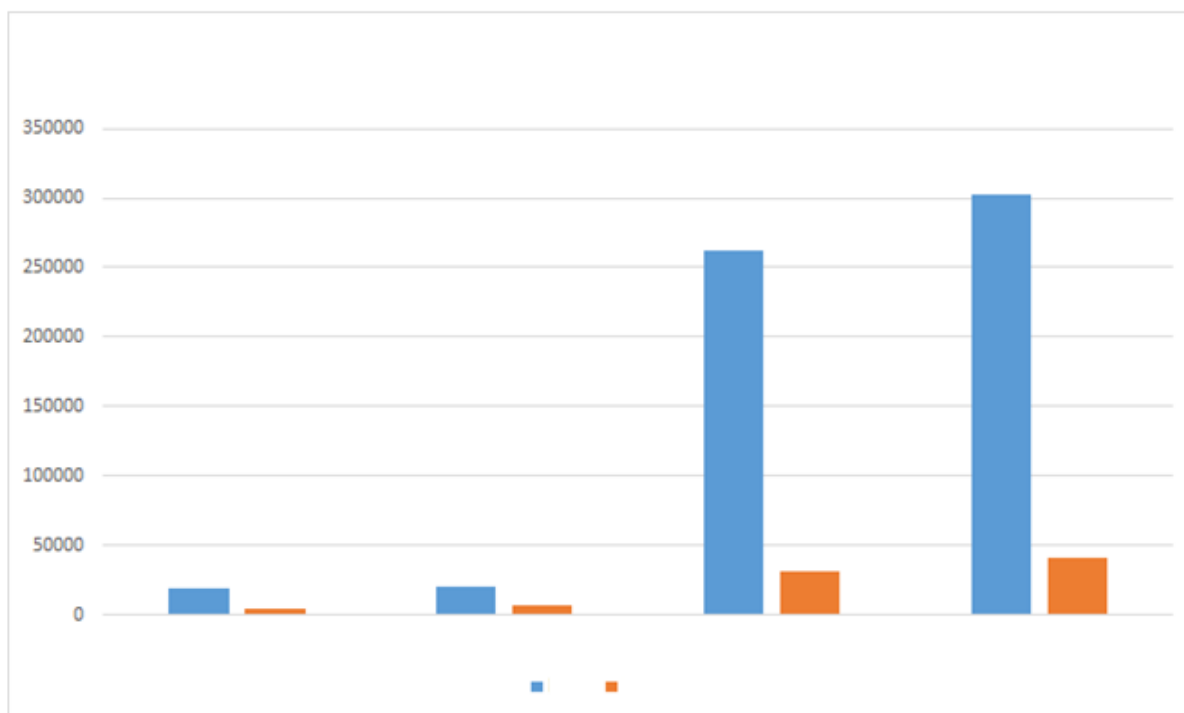
Por una parte, si relacionamos la deuda de género con el impulso, la proyección, la construcción y la operación de mega-infraestructuras, podemos observar que se utilizan diferentes esquemas y herramientas, desde Asociaciones Público-Privadas (APPs) hasta bonos para proyectos, los cuales a través de garantías públicas específicas terminan dando preferencia a megaproyectos en vez de apoyar el cuidado de nuestros cuerpos vulnerables. Un claro ejemplo, en 2011 el partido socialista (PSOE) y el partido conservador (PP) de España introdujeron una reforma del artículo 135 de la Constitución Española. Bajo la justificación de la estabilidad presupuestaria y para cumplir con los requisitos impuestos por Bruselas, acordaron establecer un límite de déficit, incluyendo este párrafo en el artículo 3: *Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.*

Esta "**prioridad absoluta**" tiene una gran importancia: los servicios de la deuda tienen preferencia antes que el gasto social público en salud o educación, o en cualquier política pública relacionada con el cuidado¹⁵. En el caso de España, esto es importante. El pago de la deuda generado por los aeropuertos de Castellón, Huesca, Murcia, las autopistas radiales de Madrid valoradas en millones de euros, el proyecto Castor de Florentino Pérez, por mencionar algunos de los proyectos de mega-infraestructura infructuosos o caros, tienen preferencia antes que la vida y el cuidado de las personas.

Por otro lado, es necesario analizar la dimensión laboral de los proyectos de mega-infraestructura, porque generalmente se presentan como una gran oportunidad de impulsar la economía y generar trabajo, aunque hay pocos estudios que incluyen qué tipo de trabajo ofrecen y para quién. Tanto en el pasado como en el presente, la división sexual del trabajo y la consecuente especialización y la extendida responsabilidad en la prestación de cuidados, han obstaculizado el acceso de las mujeres a los niveles de ingreso y riqueza en condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Las desigualdades afectan al acceso, la inserción y la continuidad de las mujeres en el mercado de trabajo, así como a los salarios que reciben por el trabajo que realizan. Esto resulta en una distribución desigual de los recursos, los tiempos y las responsabilidades entre los hombres y las mujeres, lo que produce una segregación horizontal; en la que las mujeres están concentradas en un rango más limitado de tipos de trabajo y de niveles de ocupación (horas de trabajo) y una segregación vertical, en la cual las mujeres ocupan cargos de menor rango, salario y responsabilidad.¹⁶

¹⁵www.icariaeditorial.com/pdf_libros/Vivir%20en%20deudocracia.pdf

¹⁶http://www.fuhem.es/proyecto_igualdad/pdf/cap_3.pdf



Empleo según sector y sexo
(miles de empleados)

Por ejemplo, en el sector de hidrocarburo, que incluye la construcción y la operación de grandes proyectos de extracción, refinación y transporte, la mayoría de los trabajos y aquellos que requieren mayor formación son realizados por hombres. Por ejemplo, en Aker Solutions, la mayor empresa contratista internacional del sector de petróleo y gas, las mujeres constituyen un 24% del personal administrativo, pero solo un 3% de los empleados calificados (Aker Solutions, 2008). En Trinidad y Tobago, la mayoría de las mujeres con contratos en las industrias de petróleo y gas ocupan puestos administrativos, pero solo un 10% de los empleados sin contratos administrativos son mujeres (ILO, 2009). Los sindicatos en las industrias de gas y petróleo en Australia informan que las condiciones laborales en el sector contribuyen muy poco al fomento de la igualdad de género.¹⁷

En conclusión, las mega-infraestructuras también deberían explorar e incluir "otras deudas". El concepto de deuda está generalmente ligado a términos económicos o financieros. Generalmente, la deuda es cuantificable; puede cancelarse, transferirse y puede comprarse y venderse. También tiene connotaciones de deber y obligación de pago. Las deudas deben pagarse, independientemente del deudor o de las condiciones en las que se contrató el préstamo. El concepto de deuda ilegítima cuestiona este concepto de deuda meramente económica e introduce la idea de moralidad y justicia. La deuda es una cuestión de responsabilidad, tanto del deudor como del acreedor, y debe tratarse de una manera justa y equitativa entre las partes en el momento de enfrentar cargas de deuda insostenibles o injustas. Sin embargo, cuando se trata de evaluar críticamente la deuda que está generando un proyecto de mega-infraestructuras, debemos tener en cuenta la deuda ecológica y la deuda de género. En contraste con la formulación de la deuda económica, estas otras deudas se están visibilizando a través del uso de un lenguaje económico o más bien, con la reapropiación de este lenguaje. Estas otras deudas no buscan cuantificarse en euros, dólares o yenes, buscan visibilizar y revertir una relación injusta y desigual.

¹⁷ Respuestas a las encuestas de OWTU (Oilfields Workers' Trade Union) y MUA (Maritime Union of Australia) en 2009.

Conclusiones

El riesgo de una nueva crisis financiera: una burbuja de infraestructura

El boom global para financiar la infraestructura tiene un patrón alarmantemente similar a lo que le sucedió al mercado inmobiliario antes del estallido de la burbuja inmobiliaria. En otras palabras, el financiamiento de la infraestructura podría convertirse en la siguiente burbuja y provocar una crisis futura, similar a la reciente crisis internacional financiera y económica del 2008. El sector inmobiliario fue tratado como se trata a la infraestructura hoy: como un valor lucrativo para inversores internacionales. La élite financiera y política global, que incluye a los gobiernos, a las instituciones multilaterales, a los actores financieros y a las grandes corporaciones, está desarrollando e implementando todo tipo de marcos e instrumentos legales con el fin de facilitar y asegurar el mercado de infraestructura. Este artículo ha analizado los bonos para proyectos y las APPs como herramientas de financiamiento, pero existen más mecanismos y se desarrollarán otros. Una creciente tendencia especialmente preocupante es el comercio de valores de infraestructura en el mercado secundario; es una actividad financiera arriesgada e impredecible que ya en 2008 fue una de las principales razones detrás de la reacción en cadena de la crisis financiera.

Muchos proyectos de mega-infraestructura son inútiles e impuestos

Los ejemplos descritos en este artículo han mostrado claramente qué tipo de infraestructura está siendo impulsada por la élite financiera y económica alrededor del mundo: mega-infraestructuras. ¿Quién se beneficia con este tipo de infraestructura? Ni los ciudadanos ni la población local de los países del Norte Global ni de los países del Sur Global. Las mega-infraestructuras benefician en gran parte a la clase alta local que tiene un cierto acceso a la moneda extranjera y en algunas ocasiones está involucrada en la corrupción, así como a las élites financieras y económicas internacionales. Como se muestra en los casos descritos, muchos proyectos de mega-infraestructura no responden a las necesidades reales de la población sino a las necesidades de los actores financieros internacionales que ven un activo rentable en las mega-infraestructuras. Gran cantidad de los proyectos de mega-infraestructura pueden, por lo tanto, describirse como inútiles e impuestos.

La pérdida de infraestructura como un bien público

En la carrera hacia la financiarización, la infraestructura ya no se considera un bien público. Las infraestructuras claves en todo el mundo están siendo privatizadas y tratadas bajo términos comerciales. Este proceso debe cuestionarse, especialmente cuando requiere de un mecanismo público de distribución del riesgo, como las Asociaciones Público-Privadas, para alcanzar sus metas. El mecanismo responde a un patrón bien establecido del sistema capitalista que privatiza los beneficios y socializa las pérdidas, en este caso, aplicado al sector de la infraestructura. Para empeorar el asunto, este mecanismo se encuentra en el centro de casi todos los instrumentos financieros impulsados por las élites políticas, económicas y financieras.

Falta de transparencia y de democracia en el proceso de toma de decisiones

La elevada financiarización de la infraestructura se caracteriza por la falta de transparencia y por el cambio en la toma de decisiones sobre el control de las infraestructuras clave que han pasado de ser decisiones públicas a decisiones en reuniones privadas del consejo y Reuniones Anuales Generales, de las cuales el público está excluido la mayor parte de veces. El proceso de negociación y el desarrollo de planes y marcos de infraestructura es también extremadamente antidemocrático. Los movimientos

sociales, por ejemplo, casi no tienen voz en las discusiones de las cumbres del G20 o de la Comisión Europea sobre el desarrollo de la infraestructura; y se están impulsando planes sin ninguna responsabilidad real para los ciudadanos (Hildyard, 2017). Con una infraestructura tan perjudicial para la vida cotidiana de la población, es difícil imaginar cómo el marginar el rol del público en los procesos de toma de decisiones sobre la infraestructura y la planificación de la misma podría ser algo beneficioso para todos los ciudadanos.

Los riesgos invisibles de la deuda

En lo que respecta a los mecanismos de endeudamiento mediante proyectos de mega-infraestructura, debe prestarse especial atención a la deuda invisible —esta deuda y sus riesgos no son visibles en la contabilidad nacional ni al público. Las Alianzas Público-Privadas (APP) y las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA) son dos de las formas a través de las cuales se genera esta deuda invisible. Un proyecto de infraestructura llevado a cabo a través de una APP que no funcione bien —ya sea debido a una previsión incorrecta de amortización del proyecto y de la demanda que atraerá, ya sea por un cálculo erróneo de su futura utilidad— genera una deuda que tiene el potencial de recaer en el futuro sobre los ciudadanos. Las ECA operan con la misma lógica. Cuando a la compañía asegurada no le va bien a causa de factores externos y no está obteniendo los beneficios esperados, las ECA reclamarán la deuda al gobierno receptor. En ambos casos, es el contribuyente del país del Norte Global o del Sur Global el que tiene que hacer frente a la deuda por un proyecto de infraestructura de la que, en ocasiones, ni siquiera se ha beneficiado.

La trampa de la deuda y la nueva crisis de endeudamiento en países del Sur Global

Muchos de los países más pobres del Sur Global corren el riesgo de no poder salir de la trampa de endeudamiento que puede suponer la financiación de nuevos megaproyectos de infraestructuras y aumentar su dependencia de los acreedores extranjeros. Para poder atender las obligaciones de la deuda y financiar las infraestructuras y otros gastos, como los de sanidad, educación y administración, estos países deben seguir pidiendo préstamos, aumentando consecuentemente su deuda externa. La capacidad de estos países para devolver la deuda es limitada debido al moderado rendimiento de su economía, razón por la cual es más común que acudan a los préstamos multilaterales que a los bilaterales o privados. Lo importante en estos casos es que los préstamos multilaterales que ofrecen las instituciones financieras internacionales obligan a los gobiernos a adoptar Programas de Ajuste Estructural, que socavan la soberanía nacional al dictar reformas económicas neoliberales y forzar a los gobiernos a adoptar políticas de austeridad.

En lo que respecta a la situación financiera de los países del Sur Global, es importante señalar que muchos países están encaminándose hacia una nueva crisis de endeudamiento. Mozambique, Chad, República del Congo y Gambia ya no son capaces de hacer frente a sus deudas externas, y otros países no tardarán en encontrarse en la misma situación (Jubilee Debt Campaign, 2017). En su estudio, Jubilee Debt Campaign (2017) advierte de que “ya ha comenzado una nueva crisis de la deuda en los países del Sur Global (...) que podría provocar un aumento de la pobreza y una disminución en la prestación de servicios públicos, como ya ocurrió en las décadas de 1980 y 1990”. El origen de la crisis se sitúa en el aumento crediticio que comenzó a inicios de la crisis financiera global de 2008, que fue seguida del hundimiento en los precios de las exportaciones de materias primas¹⁸. El hecho más alarmante es la aparición de “fondos buitres”, que están comprando la deuda de los países del Sur Global. Estos fondos se especializan en la compra de deuda que no puede ser devuelta para, a continuación, demandar a los

¹⁸ Las bajas tasas de interés en los países occidentales atraeron a los acreedores, pues realizar préstamos a los países del Sur Global les permitió fijar tasas de interés más altas. Los acreedores privados han empezado a comprar deuda soberana; por ejemplo, la cantidad de obligaciones internacionales emitidas por los gobiernos de África Subsahariana han aumentado de mil millones de dólares en 2011 a seis mil doscientos millones de dólares en 2014 (Banco Mundial, 2015).

gobiernos en cuestión para así obtener enormes beneficios cuando los acreedores aceptan condonar parte de la deuda (Jubilee Debt Campaign, 2017).

Los megaproyectos de infraestructura provocan deudas ilegítimas, ecológicas y de género

Los megaproyectos de infraestructuras tienen graves impactos sociales y medioambientales. Estos proyectos suelen ser responsables de generar deudas ilegítimas, ecológicas y de género. En este informe se han ofrecido numerosos ejemplos al respecto, pero en realidad la lista de megaproyectos de infraestructuras que han generado éstas deudas es infinita. Desafortunadamente, el estudio de casos específicos y de movilizaciones contra los actores responsables depende únicamente del interés de la sociedad civil y las voces críticas de los medios de comunicación. La nueva agenda global de megaproyectos de infraestructura no deja mucho espacio para que éstos contribuyan, por ejemplo, en el desarrollo de planes alternativos de infraestructuras sostenibles. Sin embargo, la sociedad civil sí tiene un papel muy importante en la difusión de estas ideas sobre la deuda y “otras deudas” con el objetivo de generar un contra-discurso que se oponga al discurso neoliberal de las élites financieras, económicas y políticas.

5. ¿Necesitamos más infraestructuras?

La repuesta es “no”. O no en la forma en la que las élites internacionales las están promoviendo. En el pasado, las infraestructuras fueron concebidas como un servicio esencial para la población, no como un activo para las finanzas internacionales. La necesidad de los inversores de percibir una rentabilidad sobre las inversiones en infraestructuras requiere que se produzca una constante generación de beneficios, lo que distorsiona las necesidades reales de la población. Debemos invertir esta tendencia; las infraestructuras deberían plantearse en función de las necesidades de la población.

¿Qué alternativas existen?

A diferencia de la promoción de los megaproyectos de infraestructuras, el concepto de infraestructuras para la vida cotidiana hace referencia a las infraestructuras físicas, económicas y sociales que facilitan el desarrollo de la vida diaria y la calidad de vida de todos. Estas infraestructuras son diseñadas teniendo en cuenta nuestra responsabilidad hacia el planeta y hacia todas las personas, incluyendo el deber de cuidar de la gente y del medioambiente¹⁹. Por ejemplo, la ciudad de Barcelona (España) está promoviendo un urbanismo con una perspectiva de género, también llamado urbanismo feminista, cuyo objetivo es lograr un cambio estructural en los patrones de planificación y diseño de políticas urbanas. El urbanismo feminista subraya la importancia de la protección, pues asume que todas las personas son interdependientes de las demás y del medioambiente y, por lo tanto, el cuidado es visto como una responsabilidad colectiva (Valdivia, 2017). En lo que se refiere a las infraestructuras, la ciudad da prioridad a una red de transporte público accesible física y económicamente, que conecta con una amplia red peatonal. Además, apuesta por la construcción de espacios públicos con zonas de juegos para diferentes edades, fuentes, vegetación, sombras, mesas, baños públicos, etc. Asimismo, Barcelona está promoviendo una contratación pública, social y verde. Esto implica que la contratación del suministro de bienes o servicios tiene en cuenta, no sólo los aspectos económicos o técnicos de los productos y servicios, sino también sus impactos medioambientales y sociales. Las empresas contratadas tienen que cumplir con una serie de criterios éticos y respetar los derechos humanos. En este sentido, la contratación pública se convierte en un poderoso instrumento para promover cambios en las empresas que construyan o gestionen infraestructuras.

Auditorías ciudadanas – una poderosa herramienta

En los debates sobre los controvertidos megaproyectos de infraestructuras, las auditorías han resultado ser una valiosa herramienta analítica para examinar la legitimidad de los préstamos. Por una parte, existen las auditorías iniciadas por representantes legales (procedentes de instituciones jurídicas) o representantes legislativos (procedentes de instituciones parlamentarias). Estas auditorías técnicas deberían ser obligatorias para los megaproyectos y, especialmente, si éstos están vinculados con malas prácticas o gestiones inadecuadas. Por otra parte, también están las auditorías propuestas por la ciudadanía. Una auditoría ciudadana es un instrumento o un proceso promovido para analizar de manera crítica las políticas de endeudamiento llevadas a cabo por las autoridades de un país, así como los impactos que éstas tendrán sobre la población. Estas auditorías no sólo analizan los datos financieros, sino que también ofrecen un análisis más amplio y profundo que incluye aspectos que van desde los recortes de los derechos y necesidades fundamentales de los ciudadanos hasta los impactos en el medioambiente, la falta de transparencia o el derecho de los ciudadanos a controlar a los que gobiernan y, por tanto, a participar de forma activa en los asuntos públicos²⁰. Una auditoría ciudadana se lleva a cabo comprobando los términos originales de los préstamos, cuántos intereses se han pagado, con qué propósitos se emplearon los fondos, quién solicitó el préstamo y en nombre de quién, así como el papel y la identidad del prestatario. De hecho, existen numerosos ejemplos prácticos de auditorías ciudadanas de la deuda, tanto en países del Sur Global como en países del Norte Global.

¹⁹ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Modulo_4_UIG.pdf

²⁰ PACD. <http://auditoriaciudadana.net/quienes-somos/>

6. Recomendaciones para la elaboración de políticas

Con el objetivo de controlar y detener la generación de deudas ilegítimas y de otro tipo, los promotores de megaproyectos de infraestructura, como instituciones públicas, empresas privadas o instituciones financieras internacionales, deberían:

1. Promover procesos participativos de toma de decisiones sobre proyectos o políticas de infraestructuras. Por ejemplo, celebrando consultas vinculantes sobre grandes proyectos de infraestructuras y teniendo en cuenta las necesidades y la voluntad de la sociedad civil, las comunidades locales, los sindicatos y otros actores interesados.
2. Aumentar la transparencia en los procesos de planificación y financiación de estos proyectos para evitar la generación de esas “deudas invisibles”, es decir, de proyectos que esconden su coste real ante la contabilidad nacional y ante la propia ciudadanía.
3. Llevar a cabo evaluaciones en las que se tengan en cuenta diversos criterios, entre los que se incluyan aspectos sociales, medioambientales y de género, y no sólo elementos económicos. Los proyectos deben ser diseñados y seleccionados con el objetivo de beneficiar a toda la sociedad, garantizando los servicios públicos, así como el acceso igualitario a los servicios de infraestructuras y evitando la deuda ecológica y de género.
4. Fomentar mecanismos de gestión abiertos y transparentes para los proyectos de infraestructuras, por ejemplo, mediante la divulgación obligatoria de los instrumentos de financiación.
5. Los gobiernos deben garantizar la seguridad y el derecho a la reparación de cualquier comunidad que resulte perjudicada por un megaproyecto de infraestructuras.
6. Los órganos de decisión deberían dar preferencia a los proyectos a pequeña escala que respondan a las necesidades reales de la población y evitar los proyectos para los que no haya una verdadera demanda y supongan un coste demasiado alto.
7. Los órganos de decisión deberían reconocer su parte de responsabilidad en la generación de nuevas crisis de endeudamiento en los países del Sur Global.
8. Los órganos de decisión deberían reconocer su parte de responsabilidad en la promoción de la financiarización de las infraestructuras. Deberían abstenerse de apoyar instrumentos y mecanismos financieros como los *Project Bonds* o las Alianzas Público-Privadas que puedan provocar nuevas crisis financieras internacionales.

Respecto a las Alianzas Público-Privadas (APP):

1. No debería ocultarse el verdadero coste de las Alianzas Público-Privadas. Puesto que este tipo de alianzas son una costosa forma de deuda, las prácticas contables responsables deberían incluir el coste que los proyectos basados en APP tienen para las cuentas nacionales. Estos

costes deberían reflejarse como deuda pública y, por tanto, deberían formar parte del análisis de la sostenibilidad de la deuda.

2. En la fase de planificación, debería reconocerse explícitamente el riesgo de que se generen pasivos contingentes con el objeto de poder realizar una evaluación de riesgos adecuada antes del inicio de un proyecto.
3. Los gobiernos deberían fomentar la transparencia y gobernanza en las Alianzas Público-Privadas mediante la creación de indicadores claros que permitan hacer un seguimiento efectivo de los beneficios y de los impactos potenciales de este tipo de alianzas, desde la fase de la selección del proyecto hasta la fase operacional.

Respecto a las Agencias de Crédito a la Exportación (ECA, por sus siglas en inglés):

1. Las ECA deberían ofrecer total transparencia durante los procesos de negociación de la deuda y la cancelación de la deuda bilateral, por ejemplo, a través de la elaboración de informes oficiales obligatorios sobre las actividades de sus departamentos de cobro de deuda.
2. Debería fomentarse e implementarse un marco vinculante internacional para las ECA, de forma que se previniera que estos organismos apoyaran proyectos de riesgo susceptibles de producir un impacto social y medioambiental negativo.

Respecto a las Instituciones Financieras Internacionales:

1. Deberían abstenerse de promover megaproyectos de infraestructuras y herramientas de financiación como las Alianzas Público-Privadas, situando las necesidades reales de la población en el centro de sus actividades.
2. Deberían realizar mayores esfuerzos para sacar adelante las iniciativas para la cancelación de las deudas estructurales.

Respecto a la sociedad civil:

1. Debería movilizarse contra las deudas ilegítimas, ecológicas y de género.
2. Debería estudiar y promover soluciones alternativas para la estructura financiera internacional.
3. Debería exigir transparencia, participación y capacidad de expresión en los procesos de toma de decisiones relativos al desarrollo de nuevas infraestructuras.
4. Debería consolidar y difundir las herramientas, conceptos y procesos que puedan ayudar a que los ciudadanos entiendan y creen contra-discursos sobre la deuda y la financiación de la deuda.

Bibliografía

- AFRODAD (2005): *The Illegitimacy of External Debts. The case of the Democratic Republic of the Congo. Final Report*. African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD). Brussels.
- Aker Solutions (2008). *Face value: Corporate responsibility report 2008/2009*. Lysaker: Aker Solutions.
- Bayas, B. (2017). *Deuda de cuidados: el patriarcado y el capital a la ofensiva, la economía feminista como propuesta*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- Bacheva-McGrath, F., Gallop, P., Gerebizza, E., Hugues, E., Richter, R., & Sikorova, K. (2015). *Pipe Dreams*. Praga: CEE Bankwatch.
- Beizsley, D. (2014). *Policy briefing - Project Bond Initiative*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- CAREC (2016). *CAREC 2010 Midterm Review*. Asian Development Bank.
- Cebotari, A. (2008). *Contingent liabilities: issues and practice*. IMF.
- Commission of the European Communities (2009). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Mobilising private and public investment for recovery and long-term structural change: developing Public Private Partnerships*. Brussels
- Conde, M. (2017). *Els Partenariats Públics-Privats: El cas de les infraestructures. Principals motivacions i crítiques després dècades de PPPs*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- Cotarelo, p. (2015). *El coste real de la energía. Estudio de los pagos ilegítimos al sector eléctrico español 1998 - 2013*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- ECAWatch (2017). *What are ECAs?* Recuperado de <http://www.eca-watch.org/node/1>
- EIB (2014) *2014 FEMIP Annual Report*. European Investment Bank.
- EPEC/ European Investment Bank (2015). *PPP Motivations and Challenges for the Public Sector, Why (not) and how*.
- Erlassjahr (2008): *Neue Ansätze bei der Beurteilung und Behandlung illegitimer Schulden*. Fachinfo No. 16.
- EURODAD (2007): *Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7*. EURODAD. Brussels.
- Eurodad (2015). *What lies beneath? A critical assessment of Public Private Partnerships and their impact on sustainable development*. Autora: Maria José Romero. Brussels.
- Eurodad (2017) *Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb*. Autores: Mathieu Vervynckt y María José Romero. Brussels.
- European Commission (2017). *Jobs, growth and investment. Stimulating investment and creating jobs*. https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment_en
- European Policy Centre (2012). *A push for growth and jobs*. Recuperado de http://www.epc.eu/events_rep_details.php?cat_id=6&pub_id=3090
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: an overview. *Project Management Journal*, 45 (2).
- Fresnillo, Iolanda (2007): *Entre Cayucos e inversiones. Del Plan África, la deuda externa y otros mecanismos de empobrecimiento*. Campaña por la Abolición de la Deuda Externa ¿Quién Debe a Quién? Barcelona.

- Guiteras, M. (2015): *Financing Useless Projects. The debts of Castor Project*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- Hildyard, N. (2017). "How Infrastructure is shaping the world - a critical introduction to infrastructure mega-corridors". Counter Balance. Brussels.
- ILO (2009): *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention*. International Labour Organization. Geneva.
- IMF (2004). Public-Private Partnerships.
- IMF/Warner, A. M. (2015). Public Investment as an Engine of Growth. Working Paper No. 14/148.
- Institute for Policy Studies, 2005. Multilateral Debt Burden.
- International Rivers (2017). *Grand Inga Dam, DR Congo*. Recuperado de <https://www.internationalrivers.org/campaigns/grand-inga-dam-dr-congo>
- Linklaters (2012). *Is the bond market the way forward to project finance? Finance Asia*. Recuperado de <http://www.financeasia.com/News/315861,is-the-bond-market-the-way-forward-for-project-finance.aspx>
- Mader, Max/ Rothenbühler, André (edit.) (2009): *How to challenge illegitimate debt. Theory and legal case studies*. AktionFinanzplatzScheiz. Basel. 
- Nulart, J./ Pérez, A. (2017). *¿Es el gas natural un amigo climático? Análisis de las emisiones asociadas a la cadena de suministro de gas a la Unión Europea y Barcelona*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona
- ODG (2006). *La Auditoría de la Deuda Externa*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- ODG (2015). *Financialization of infrastructure. Losing sovereignty on energy and economy*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- Panadori, D. (2017). *Deauville Partnership and European Dependency in North Africa*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.
- Pérez, A. (2017). *La Trampa Global del Gas. Un puente al Desastre*. Observatori del Deute en la Globalització and Rosa-Luxemburg Stiftung.
- Powell, Jeff (2013). *Subordinate financialisation: a study of Mexico and its non-financial corporations*. PhD Thesis. SOAS University of London.
- Salleh, A. (2009). *Ecological debt: embodied debt. Eco-Sufficiency and Global Justice*. Pluto Press. London.
- Sanyanga, R. (2015). *Is the Grand Inga Too Big to Build?* Recuperado de <https://www.internationalrivers.org/resources/9034>
- Scherer, N. (2010). *International dimensions of development in the Democratic Republic of Congo: A global view*. Master Thesis. Universitat de Barcelona. Barcelona.
- SundsbøBrynildsen, Ø. (2011). *Exporting goods or exporting debt? Export Credit Agencies and the roots of developing country debt*. EURODAD. Brussels.
- Tastekin, F. (2017): *Turkish dam project would wipe out ancient town. Al Monitor*. Recuperado de <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/08/turkey-anger-simmers-over-destruction-in-ancient-town.html#ixzz53hDlSdTL>
- UN (2011). Deauville Partnership. Statement for Enhanced Cooperation by International Organizations. United Nations, League of Arab States, OECD, Union for the Mediterranean. New York.
- UN (2002). Report of the International Conference on Financing for development. *Chap. I, resolution 1, annex, para. 47*. Monterrey.

- Valdivia, B. (2017). *Hacia un cambio de paradigma: la ciudad cuidadora*. Recuperado de <http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/es/dossier/cap-a-un-canvi-de-paradigma-la-ciutat-cuidadora/>
- Wiertsema, W. (2008). *Export Credit Debt. How ECA support to corporations indebts the world's poor*. European ECA Reform Campaign/ FERN / Both Ends. Amsterdam.
- World Bank (2008). *The Impact of the Financial Crisis on Developing Countries*. Korea Development Institute, Seoul. Author: Justin Yifu Lin. Washington
- World Bank. (2015). Sub-Saharan Africa's sovereign bond issuance boom <http://blogs.worldbank.org/opendata/sub-saharan-africa-s-sovereign-bond-issuance-boom>
- World Bank (2017a) *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017, Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs*. Washington.
- World Bank (2017b) *Bank Policy. Investment Project Financing*. Recuperado de <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/c02d2c9f0ac348ae959d292cb9f342f8.pdf>
- World Bank, IMF, OECD (2015) *Capital market instruments to mobilize institutional investors to infrastructure and SME financing in Emerging Market Economies*. Report for the G2. Washington.
- XSE (2018). *Tenimenergia! Reptes per transició cap a la sobirania energètica*. Xarxa per la Sobirania Energètica. Barcelona

