

LOS RIESGOS
DE LAS ASOCIACIONES
PÚBLICO-PRIVADAS
EN INFRAESTRUCTURAS

A stylized map of Guatemala is centered on the page, rendered in a light blue color. The map is surrounded by dynamic water splashes and bubbles in various shades of blue and white, creating a sense of movement and depth. The word "RENACE" is superimposed over the map in a large, bold, dark blue font.

RENACE

A white circular logo with a dashed border, containing the word "APP" in a bold, white, sans-serif font.

APP

EL CASO DE RENACE
EN GUATEMALA

The logo for ODG, consisting of a stylized 'O' with a horizontal line through it, followed by the letters 'D' and 'G' in a bold, sans-serif font.

ODG

OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ

LOS RIESGOS
DE LAS ASOCIACIONES
PÚBLICO-PRIVADAS
EN INFRAESTRUCTURAS.
EL CASO DE RENACE
EN GUATEMALA.

Autoras: **Blanca Bayas**
Andrea Paola Galindo

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	I
Introducción	II
1. Las APPs en infraestructuras y el contexto latinoamericano	1
1.1. La financiarización de las infraestructuras	2
1.2. Las APPs en el contexto de la financiarización	5
1.3. Los principales riesgos que representan las APPs	9
1.3.1. Riesgos para las finanzas públicas y generación de deuda ilegítima	9
1.3.2. Riesgos para la democracia	10
1.3.3. Riesgos para los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales y la equidad	11
1.4. Panorama de las APPs en América Latina y el Caribe	13
2. El complejo hidroeléctrico Renace como práctica perversa de APP	17
2.1. El proyecto Renace y sus impactos	19
2.2. El proyecto Renace como APP	22
2.2.1. Riesgos para las finanzas públicas y generación de deuda ilegítima	22
2.2.2. Riesgos para la democracia	27
2.2.3. Riesgos para los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales y la equidad	33
Conclusiones	37
Recomendaciones	40
Bibliografía	43



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

Autoras: Blanca Bayas y Andrea Paola Galindo

Diseño: Atajo

Maquetación: Lucía Armiño

Lugar y fecha de la publicación: Barcelona, enero 2019

Contacto: observatori@odg.cat

Con el apoyo de:



RESUMEN EJECUTIVO

El informe se centra, en primer término, en contextualizar el modelo de las Asociaciones Público-Privadas (en adelante APPs)¹ y encuadrarlas en la región de América Latina y el Caribe, así como en los riesgos que conllevan en el actual contexto de financiarización de las infraestructuras. En segundo lugar, se explora de manera exhaustiva un ejemplo paradigmático de malas prácticas de este sistema de financiación y gestión, como es el de Renace, un complejo hidroeléctrico en Guatemala que ha generado importantes impactos sociales y ambientales en las comunidades locales como consecuencia de su construcción y funcionamiento. En tercer lugar, se analizan las leyes y políticas neoliberales que enmarcan esta APP, así como las responsabilidades de los distintos actores implicados en el caso, como la empresa Corporación Multi - Inversiones (CMI) y el grupo COBRA, subsidiaria de la empresa Actividades de Construcción y Servicios (ACS), y su connivencia con el sector político y financiero guatemalteco y transnacional. Por último, se presentan algunas conclusiones del informe y se realizan algunas recomendaciones dirigidas a gobiernos nacionales y bancos públicos de desarrollo para que apuesten por una financiación de infraestructuras que reduzca los riesgos para las finanzas públicas, que implique mayor democracia y que no vulnere los DESCA.

¹ También denominadas Alianzas Público-Privadas, o Partenariados Público-Privados, por su designación en inglés.

INTRODUCCIÓN

El pasado 16 de julio de 2018 se llevó a cabo en Madrid la conferencia del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) con el título *Infraestructura para la Integración de América Latina*, la misma se publicitaba como un espacio de “oportunidades de inversión y financiamiento” en infraestructura de integración para la región². Esta contó con la participación de diversos ministros y ministras de Economía, Finanzas y de Planificación de América Latina y del Estado español, así como con representantes del sector privado, principalmente de capital español. La propuesta central para implementar las futuras infraestructuras de la zona, según los mismos organizadores, era la de las APPs.

Este es solo un ejemplo de la importante promoción que se le está dando al ámbito de la construcción de infraestructuras en forma de APPs en América Latina –así como en el resto del mundo. Estas infraestructuras, fomentadas por entidades tan diversas como bancos de desarrollo, instituciones internacionales, constructoras multinacionales y gobiernos de todo el mundo, suponen un negocio importante por parte del sector privado implicado en ellas. Entre las impulsoras, destaca el Banco Mundial como institución que lidera su promoción. Asimismo, organismos como las Naciones Unidas o agencias de cooperación de determinados países también fomentan este modelo en nombre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De esta manera, en tan solo 10 años (entre 2006 y 2015), América Latina y el Caribe tuvo inversiones de 361.000 millones de dólares en unos 1.000 proyectos de infraestructura mediante APPs, básicamente en energía y transporte (BID, 2017).

Y la tendencia continúa al alza. En la región la propuesta de APPs se está expandiendo a través de mayores inversiones y la aprobación de leyes específicas que tracen el camino para la implantación de este modelo. En los países en los que todavía no existe marco regulatorio, por otro lado, se implementan igualmente a través de leyes que legitiman la entrada del sector privado en ámbitos anteriormente ges-

² Ver www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/06/caf-presenta-en-europa-oportunidades-de-inversion-y-financiamiento-en-infraestructura-de-integracion-en-america-latina/

tionados por el sector público.³

En el caso del Estado español, el Gobierno también ha colaborado en la promoción de las APPs en el exterior. En este sentido, ha firmado un acuerdo con el BID Invest⁴, a través del cual canalizará una contribución de 10 millones de dólares para la promoción de proyectos de movilidad y transporte, agua y saneamiento, residuos sólidos, educación y salud que procedan tanto del sector público como del privado. La iniciativa se llevará a cabo a través del Fondo general de Cooperación de España, administrado por el BID⁵. En efecto, la misma Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) promocio- na abiertamente el sector privado y el formato de APPs a través de las denominadas Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (en adelante APPDs), que se integran en el actual *Plan Director de la Cooperación Española*⁶.

Paralelamente a la actual promoción y expansión de las APPs - por iniciativa e interés de estos actores-, son muchas las evidencias de sus riesgos y la oposición de parte de ámbitos muy diversos: desde manifestaciones de la sociedad civil o de comunidades locales en lucha –por ejemplo- contra la construcción de una hidroeléctrica, pasando por sectores de personas trabajadoras afectadas por la desregularización que implican las privatizaciones y en defensa de las remunicipalizaciones de los servicios, hasta ONGs que exigen un cambio en la estrategia de los bancos de desarrollo⁷.

3 El presente documento se centra en las APPs en el amplio sentido de la construcción y gestión de infraestructuras, pero existe esta modalidad en otros ámbitos, como son la educación o la salud, entre otros.

4 Miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (banco regional de desarrollo), dedicado al sector privado, especialmente en el ámbito de las infraestructuras, energía, transporte, agua y saneamiento, entre otros.

5 Ver www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-gobierno-bid-invest-promueven-inversion-infraestructuras-america-latina-caribe-20181116191002.html

6 Ver www.aecid.es/ES/la-aecid/nuestros-socios/sector-empresarial

7 En noviembre de 2017, por ejemplo, 152 organizaciones nacionales, regionales e internacionales -sindicatos y organizaciones de la sociedad civil de 45 países- denunciaron las amenazas de las APPs respecto a las finanzas públicas, la equidad, la democracia, y los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Puede verse el Manifiesto en <https://eurodad.org/files/pdf/5a0ea401201f9.pdf>

1. LAS APPS EN INFRAESTRUCTURAS Y EL CONTEXTO LATINOAMERICANO



1.1. LA FINANCIARIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

La financiarización es uno de los términos más utilizados entre la ciencia económica crítica para definir la fase actual del capitalismo (Mateo, 2015). Catalogamos el capitalismo contemporáneo como “financiarizado” y la inestabilidad de los procesos económicos y sociales actuales como una “crisis de la financiarización”. Así, el rasgo predominante de esta etapa es la expansión de las finanzas, cuyo inicio se sitúa a finales de la década de 1970. En palabras de Lapavitsas (2010):

“LAS TRES DÉCADAS SIGUIENTES HAN SIDO TESTIGO DE UNA EXPANSIÓN SIN PRECEDENTES DE LAS ACTIVIDADES FINANCIERAS, DE UN RÁPIDO CRECIMIENTO DE LOS BENEFICIOS FINANCIEROS, DE LA INFLUENCIA DE LAS RELACIONES FINANCIERAS SOBRE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD Y DEL PREDOMINIO DE LOS INTERESES DEL SECTOR FINANCIERO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA”.

¿Qué es la financiarización?

La financiarización es un proceso y una fase actual de la economía capitalista en la que las finanzas se han vuelto extraordinariamente poderosas, penetrando las vidas cotidianas de las personas y las decisiones políticas internacionales, nacionales y locales. Se basa en la especulación de diferentes productos financieros no ligados a la economía real que se compran y venden, generando plusvalías de origen “ficticio” por no estar relacionadas con el valor de un bien material, sino a su valor futuro.

La globalización, entendida como la expansión del capitalismo en el mundo, ha promovido la extensión del paradigma neoliberal de la liberalización de las finanzas, rebajando así barreras, eliminando regularizaciones y mecanismos de control. A través de decisiones políticas, que en gran medida han sido influenciadas por lobbies financieros, se han creado una cartera inmensa de mecanismos que permiten extraer el máximo de beneficios de la economía productiva y reproductiva.

El predominio de las finanzas se ve reflejada en muchos ámbitos de la vida cotidiana: durante las últimas décadas, se ha experimentado una financiarización de la energía, las infraestructuras, la vivienda, la educación, la sanidad, la alimentación, las políticas de ayuda al desarrollo o el clima. En lugar de financiar proyectos en estos ámbitos para promover la economía y el desarrollo, hoy en día la lógica predominante es generar el máximo beneficio a través del endeudamiento sin tener en cuenta los valores de los bienes comunes. Todo es mercantilizable y todo se vuelve un producto financiero (“asset class”).

El avance de la financiarización implica la privatización de los servicios públicos y la concentración de poder en las instituciones financieras y empresas transnacionales, hecho que repercute en una menor soberanía popular a la hora de poder gestionar la economía (ODG, 2015), así como en el ataque a los bienes comunes.

EL AVANCE DE LA FINANCIARIZACIÓN IMPLICA LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA CONCENTRACIÓN DE PODER EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y EMPRESAS TRANSNACIONALES, HECHO QUE REPERCUTE EN UNA MENOR SOBERANÍA POPULAR A LA HORA DE PODER GESTIONAR LA ECONOMÍA, ASÍ COMO EN EL ATAQUE A LOS BIENES COMUNES.

El ámbito de las infraestructuras se ha sumergido totalmente en la lógica de la financiarización. Este proceso viene acompañado de la propuesta política de promocionar su construcción para, supuestamente, recuperar los niveles de crecimiento anteriores a la crisis, generar empleo y encontrar así una salida a la misma, conducta adoptada tanto en los países del Norte global como en los del Sur global.

Se fomenta principalmente el formato de mega-infraestructura y un patrón concreto de financiación: el modelo GRAN-GRAN-GRAN (grandes proyectos, grandes inversiones y grandes corporaciones). De esta manera, los grandes bancos e instrumentos financieros implicados acaban priorizando las mega-infraestructuras y la participación de las grandes corporaciones, en detrimento de los proyectos pequeños, que tienen, en cambio, problemas para conseguir fondos.

Detrás de las lógicas económicas de la financiarización y la apuesta política por la construcción de mega-infraestructuras existen actores concretos que obtienen importantes beneficios, como los inversores internacionales o las empresas transnacionales; otros, en cambio, resultan excluidos y perjudicados, como el conjunto de la ciudadanía y especialmente los sectores poblacionales más desfavorecidos, como las mujeres, la clase trabajadora o los pueblos originario-indígenas-campesinos, entre otros. Este proceso conlleva, en definitiva, importantes impactos económicos, sociales, políticos, simbólicos⁸ y ambientales, ya que está ligado a proyectos contaminantes y de impacto negativo en los territorios (ODG, 2015).

La propuesta de construcción de mega-infraestructuras financiarizadas prevista movilizará trillones de euros y tiene una proyección internacional. Así, existen planes de megacorredores -que incluyen carreteras, puertos, trenes y aeropuertos- para todos los continentes con el objetivo de transportar mercancías y con el consecuente desplazamiento de personas afectadas y el previsible impacto ambiental derivado de su construcción (Hildyard, 2017).

⁸ La financiarización de la vida en el imaginario y la construcción de lo simbólico. Se centra en la idea de negar otra manera de pensar el sistema económico y las relaciones sociales que no sea el basado en la lógica de los mercados financieros.

1.2. LAS APPS EN EL CONTEXTO DE LA FINANCIARIZACIÓN

Para materializar la financiarización de las infraestructuras, y con el propio argumento de la necesidad de su financiación, una de las herramientas, actualmente en expansión, que se promociona y prioriza son las denominadas Asociaciones Público-Privadas (APPs).



LA PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DE MEGA-INFRAESTRUCTURAS FINANCIARIZADAS PREVISTA MOVILIZARÁ TRILLONES DE EUROS Y TIENE UNA PROYECCIÓN INTERNACIONAL. ASÍ, EXISTEN PLANES DE MEGACORREDORES -QUE INCLUYEN CARRETERAS, PUERTOS, TRENES Y AEROPUERTOS- PARA TODOS LOS CONTINENTES CON EL OBJETIVO DE TRANSPORTAR MERCANCÍAS Y CON EL CONSECUENTE DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS AFECTADAS Y EL PREVISIBLE IMPACTO AMBIENTAL DERIVADO DE SU CONSTRUCCIÓN

EL ÁMBITO DE LAS INFRAESTRUCTURAS SE HA SUMERGIDO TOTALMENTE EN LA LÓGICA DE LA FINANCIARIZACIÓN.



¿Qué son las Asociaciones Público-Privadas?

LAS APPS SON CUALQUIER ACUERDO ENTRE UN GOBIERNO Y EL SECTOR PRIVADO EN EL QUE BIENES Y SERVICIOS TRADICIONALMENTE PÚBLICOS SON PROPORCIONADOS POR EL SECTOR PRIVADO.

La existencia de las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no es reciente, pero no existe una definición universal ni consensuada para este concepto según países y sectores, hecho que dificulta el debate sobre sus implicaciones (Romero, 2015).

Las APPs son cualquier acuerdo entre un gobierno y el sector privado en el que bienes y servicios tradicionalmente públicos⁹ son proporcionados por el sector privado (Savas, 2000). Es difícil definirlos y clasificarlos porque pueden incluir desde colaboraciones de tipo informal y de corta duración para implementar programas o proyectos específicos, hasta acuerdos contractuales más complejos, formales y a largo plazo en los que el sector privado se implica en el suministro de activos y servicios (Hall, 2015).

Los límites que definen las APPs no están claros. Existen diferentes clasificaciones que pueden variar según sectores y países, algunas concretadas en políticas públicas y legislación. Uno de los criterios para clasificarlas es hacerlo de acuerdo con la fuente de ingresos del sector privado:

a) Usuario paga: El actor privado está autorizado a cobrar al público por el uso de las instalaciones, generalmente mediante el pago de un peaje o una tarifa (por ejemplo, una tarifa de agua o peajes en una carretera), hecho que puede complementarse con subsidios pagados por el gobierno. El peaje reembolsa al sector privado los costes de construcción y operación de las instalaciones. Este modelo es común en la construcción de carreteras y es el más usado en América Latina.

b) Gobierno paga: El pago al actor privado proviene de pagos regulares del socio público en base al nivel del servicio proporcionado. Los pagos pueden depender de que el bien o servicio se brinde según la calidad definida en el contrato o de que los servicios se brinden a los usuarios - tal como una carretera de 'peaje oculto', que es "gratis" para las personas usuarias pero el gobierno paga una tarifa por conductor al operador.

En ocasiones existen combinaciones de financiamiento público y de los usuarios, ya sea para la construcción y/o para el servicio (Romero, 2015).

En el ámbito de las infraestructuras, a menudo se encarga al sector privado la construcción y mantenimiento de la propia infraestructura, pero se le permite cobrar a las personas usuarias a través de cuotas o facturas (o recibir pagos de los gobiernos) por ofrecer un servicio previamente acordado (ODG, 2015).

⁹ Como son hospitales, escuelas, prisiones, carreteras, puentes, túneles, vías férreas, agua, servicios sanitarios y energía.

Las APPs entrañan diversos riesgos para el sector público y la ciudadanía. Con el argumento de poder disponer del servicio a corto plazo sin supuesta necesidad de dinero invertido desde las arcas públicas, una inversión inicial se deja en las manos del sector privado: esto genera una deuda que tiene el riesgo de no constar en los presupuestos generales oficiales y que acaba igualmente imputándose a las personas contribuyentes. Otro problema añadido es que en muchas ocasiones se sobredimensiona la demanda sobre el uso de la infraestructura o servicio, lo que implica su infrutilización y la dificultad de recaudación si se había previsto pagar mediante peajes. La deuda generada en estas condiciones es considerada como ilegítima¹⁰, puesto que se ha contraído en detrimento del beneficio de la población y puede estar vulnerando los DESCA, así como por el hecho de ser asumida por el sector público incluso cuando el proyecto -gestionado por el privado- fracasa.

Cabe mencionar que los pagos en relación a las APPs están blindados por contratos, hecho que resulta en una priorización de su abono en detrimento de otras partidas del presupuesto general, como la educación o la sanidad. Además, la deuda generada con la financiación privada supone de media unos intereses mayores, con lo que la deuda final acaba implicando un pago más elevado que el que se genera por endeudamiento público. Este es el caso del intento de construcción del aeropuerto internacional de Chinchero-Cuzco (Perú) a través de una APP, cuyo endeudamiento iba a implicar una tasa de interés del 22% -lo que ascendía a 587 millones de dólares en intereses-, mientras el Estado podía pedir prestado a una tasa de interés mucho menor del 7% (Eurodad, 2018). Asimismo, muchas veces los contratos no son públicos, se realizan con cláusulas de confidencialidad, hecho que resulta en una evidente opacidad. Un ejemplo de esta última problemática es el Proyecto Castor¹¹, cuyas condiciones técnicas, económicas y legales siguen fuera del acceso público.

¹⁰ El Observatorio de la Deuda en la Globalización junto a la Campaña "¿Quién debe a quién" define la deuda ilegítima como "toda aquella deuda acumulada por préstamos que, directa o indirectamente, compromete la dignidad de la ciudadanía o pone en peligro la coexistencia pacífica entre los pueblos. Tal deuda se origina en acuerdos financieros que violan los derechos humanos y civiles reconocidos por los países de todo el mundo, o ignoran las normas de las leyes internacionales que regulan las relaciones entre Estados y entre Pueblos. Algunos de los fenómenos, mecanismos y comportamientos que tienen lugar a través de las deudas ilegítimas son (...) la corrupción, distribución desigual del bienestar, generación de pobreza, despotismo, interposición a la soberanía y desastres ecológicos" (Fresnillo, 2013).

¹¹ Ver información sobre el Proyecto Castor y la acusación ciudadana para depurar responsabilidades en <https://casocastor.net/>

Aunque las APPs hayan generado precedentes de evidente riesgo¹², estas siguen siendo potenciadas en gran medida por instituciones internacionales, bancos de desarrollo regionales y diversos gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur global. Entre las instituciones internacionales

destacan el Banco Mundial (BM)¹³, el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁴, el Banco Europeo de Inversiones (BEI)¹⁵ y la Comisión Europea (CE)¹⁶. En el caso de América Latina, organizaciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁷ y la Corporación Andina de Fomento (CAF)¹⁸. Por otro lado, algunas instituciones relacionadas con las anteriores, como el mismo Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), ha presentado algunas reservas al modelo. Según un informe de este organismo¹⁹, las APPs auditadas presentaban deficiencias generalizadas, beneficios limitados y, por ello, un coste de 1.500 millones de euros más bien ineficiente e ineficaz. Las conclusiones del informe remarcan las demoras, el aumento de costes, la infrautilización de las APPs –debida a los análisis inadecuados y enfoques poco idóneos– y la escasa regulación del marco institucional frente a los proyectos realizados y financiados por la UE bajo estos modelos.

Asimismo, organizaciones como las Naciones Unidas, a través –entre otros– del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han apostado por el fomento de las APPs para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Igualmente, diversos gobiernos en el Norte y el Sur global y agencias de cooperación de los estados han fomentado leyes para la promoción y regulación de las APPs²⁰.

LA DEUDA GENERADA EN ESTAS CONDICIONES ES CONSIDERADA COMO ILEGÍTIMA, PUESTO QUE SE HA CONTRAÍDO EN DETRIMENTO DEL BENEFICIO DE LA POBLACIÓN Y PUEDE ESTAR VULNERANDO LOS DESCA Y POR EL HECHO DE SER ASUMIDA POR EL SECTOR PÚBLICO INCLUSO CUANDO EL PROYECTO FRACASA.

¹² Ver más ejemplos en profundidad, relativos a países tanto del Norte como del Sur global, en Eurodad, 2018.

¹³ Ver <https://ppi.worldbank.org/>

¹⁴ Ver www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

¹⁵ Ver www.eib.org/attachments/thematic/epec_flyer_en.pdf

¹⁶ Ver https://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-593_en.htm

¹⁷ Ver <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8200/Evaluacion-de-Asociaciones-Publico-Privadas-en-Infraestructura.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

¹⁸ Ver <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1179/APP%2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁹ Se puede consultar el informe en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf

²⁰ Ver <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples>

1.3. LOS PRINCIPALES RIESGOS QUE REPRESENTAN LAS APPS

Ya se han mencionado brevemente las críticas a las APPs, se van a detallar a continuación como riesgos que implican para (1) las finanzas públicas, (2) la democracia, y (3) los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (en adelante DESCA) y la equidad (Conde, 2017; Romero, 2015; Romero y Vervynckt, 2017; ODG 2015).

1.3.1. RIESGOS PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS Y GENERACIÓN DE DEUDA ILEGÍTIMA

Las APPs representan un riesgo para las finanzas públicas por diversos motivos. Para empezar, los proyectos bajo esta modalidad resultan más costosos. Esto se debe a varias razones:

- Los préstamos derivados: un análisis de 2015 de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido reveló que “el tipo de interés efectivo de todos los acuerdos financieros privados (7-8%) es el doble del de toda la deuda pública (3-4%)”. Es decir, que el coste de los préstamos resulta el doble de caro para el sector privado que para el público.
- Su negociación y renegociación: los procesos derivados de las licitaciones y transacciones de las APPs –procesos como la planificación y selección– tienen un coste elevado; a estos hay que añadir los costes de sus muy habituales renegociaciones.
- Los pasivos contingentes y la contabilidad “creativa”: son los costes de las impredecibles deudas que se generan a futuro durante el desarrollo del proyecto, respaldadas por cláusulas contractuales. Estas son un riesgo porque tampoco constan en los presupuestos generales de los estados, hecho que evidencia la poca transparencia y control del gasto real asociado a las APPs.

Además de tener un mayor coste, no hay evidencias de que las APPs sean más eficientes en su resultado final: los precios derivados del acceso a los servicios (como los casos del sector eléctrico o del agua) no se han demostrado

menores que los del sector público. Asimismo, los proyectos gestionados por el sector privado no responden a una mayor futura inversión en el ámbito en el que participan -por ejemplo, en la renovación y mantenimiento-; por el contrario, buscan la maximización de beneficios económicos, hecho que implica unos costes que se suman a los ya descritos. Por último, es importante remarcar que si un proyecto fracasa los pagos son asumidos por el sector público, es decir, deudas privadas que acaban siendo cubiertas por el sector público, generando una deuda ilegítima.

1.3.2. RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA

Una de las perversas consecuencias del modelo APPs es el hecho que el sector privado acaba teniendo un amplio margen de toma de decisión sobre la construcción o servicio en cuestión, priorizando sus intereses a los del interés general. Cuando se antepone el lucro de los actores privados, especialmente en la provisión de un servicio tradicionalmente público, se vulneran los derechos de la ciudadanía²¹ y, en la mayoría de las ocasiones, repercute negativamente en el medio ambiente también, a diferencia de los criterios que defiende el sector público. Lo que sí cabe enfatizar es que esto es una realidad por la connivencia de los sucesivos gobiernos en el Norte y el Sur global y las decisiones políticas que así lo facilitan, así como por la consecuente construcción normativa de los estados, progresivamente estructurados en base a las necesidades del ámbito privado en detrimento del interés general.

La financiarización en relación a las APPs mencionada crea un mercado secundario que resulta opaco, lo que junto a los pasivos contingentes descritos en el anterior punto refuerza la falta de responsabilidad democrática y transparencia. Además, los contratos de las APPs son muy complejos y las negociaciones están ocultas por el principio de confidencialidad comercial, hecho que dificulta el escrutinio de la sociedad civil e incluso de los gobiernos. Esta

ADemás DE TENER UN MAYOR COSTE, NO HAY EVIDENCIAS DE QUE LAS APPS SEAN MÁS EFICIENTES EN SU RESULTADO FINAL: LOS PRECIOS DERIVADOS DEL ACCESO A LOS SERVICIOS (COMO LOS CASOS DEL SECTOR ELÉCTRICO O DEL AGUA) NO SE HAN DEMOSTRADO MENORES QUE LOS DEL SECTOR PÚBLICO.

²¹ Los derechos de la ciudadanía vulnerados se van a desarrollar más ampliamente en el siguiente punto.

falta de transparencia implica la evasión de la rendición de cuentas por parte del sector privado, aumentando así el riesgo de corrupción.

1.3.3. RIESGOS PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES CULTURALES Y AMBIENTALES (DESCA) Y LA EQUIDAD

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, las APPs ahondan en la vulneración de los DESCAs. Para empezar, las iniciativas gestionadas por el sector privado se centran en el beneficio económico de quién las promueve, sin tener en cuenta los impactos sociales, de género y ambientales que se derivan, como, por ejemplo, los daños producidos por una construcción con respecto a las poblaciones locales y del medio ambiente. Además, el hecho de que los servicios asociados a las APPs no ofrezcan un precio bajo -como sucede en muchos casos en el sector eléctrico y del agua- hace que solo pueden acceder a ellos las personas con un cierto nivel de renta, viéndose excluidos el resto. Esto es grave teniendo en cuenta que estamos hablando de la provisión de servicios tradicionalmente públicos, e implica una mayor inequidad social.

Además, no solo se produce una vulneración de los DESCAs por el impacto directo mencionado, también hay que tener en cuenta que por el hecho de ser mayores los costes de construcción y servicios de las APPs, las finanzas públicas se ven mermadas en sus presupuestos generales, hecho que implica, a su vez, una reducción de otras partidas importantes relacionadas con el bienestar social, como la salud o la educación.

EL HECHO DE QUE LOS SERVICIOS ASOCIADOS A LAS APPS NO OFREZCAN UN PRECIO BAJO HACE QUE SOLO PUEDEN ACCEDER A ELLOS LAS PERSONAS CON UN CIERTO NIVEL DE RENTA, VIÉNDOSE EXCLUIDOS EL RESTO.

Los impactos de las APPs en el medioambiente y en los sectores poblacionales más excluidos

En el sistema capitalista, la construcción de mega-infraestructuras implica un grave impacto sobre el medioambiente y la exclusión de grandes sectores poblacionales, como las mujeres o las poblaciones originarias-indígenas. Esta lógica va de la mano de un extractivismo²² feroz según conveniencia de las transnacionales y sector financiero. Así, mientras en determinadas regiones se prioriza la construcción de gasoductos -como en la Unión Europea- para la continuidad de extracción de combustibles fósiles, en algunos países se pone más énfasis en aprobar leyes que supuestamente promocionan la energía renovable para la construcción de hidroeléctricas. El objetivo continúa siendo, en ambos casos, la construcción de infraestructuras pensadas para el lucro de tinte neoliberal, en lugar de su uso para el beneficio de las personas.

En este contexto, los modelos APPs agravan las consecuencias. En primer lugar, respecto a las energías fósiles y contaminantes, como son el petróleo, el gas, el carbón y los residuos de incineración de energía, que generan graves impactos en el territorio y contribuyen al cambio climático. Asimismo, las legislaciones ambientales y sociales se ven sujetas a las leyes y políticas que favorecen la construcción de mega-infraestructuras y el modelo de las APPs.

La gestión a través de APPs implica en muchas ocasiones el agravamiento de fenómenos como la pobreza energética o el no acceso a servicios tales como la asistencia hospitalaria que incluya recargos o el transitar por una autopista de peaje. Además, la priorización del pago de infraestructuras -normalmente monetariamente sobrevaloradas en aras de justificar su construcción y a menudo innecesarias-, en detrimento de inversión social por parte del estado afecta especialmente a los sectores poblacionales más vulnerables en el sistema capitalista y patriarcal. El recorte de los servicios sociales implica la desposesión del tiempo y del trabajo especialmente el de las mujeres, por ser ellas las que se encargan mayoritariamente de las tareas de cuidados (Bayas, 2017). Se concreta, de esta manera, un sistema que pone "las finanzas en el centro", como motor de la realidad social, en lugar de poner la vida.²³

EL RECORTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES IMPLICA LA DESPOSESIÓN DEL TIEMPO Y DEL TRABAJO, ESPECIALMENTE EL DE LAS MUJERES. SE CONCRETA, DE ESTA MANERA, UN SISTEMA QUE PONE "LAS FINANZAS EN EL CENTRO", EN LUGAR DE PONER LA VIDA.

22 Entendemos por extractivismo la extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar o con un procesamiento mínimo (Gudynas, 2015).

23 Poner "la vida en el centro" forma parte de la propuesta de la(s) economía(s) feminista(s) y del ecofeminismo, y hace referencia al hecho de priorizar la sostenibilidad social y ambiental necesarias para la coexistencia y el buen vivir de las especies en el mundo.

1.4. PANORAMA DE LAS APPS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Dado que no existe una definición consensuada de las APPs, la valoración del número de proyectos e inversión bajo esta modalidad -en este caso, respecto a América Latina- no es nada fácil.

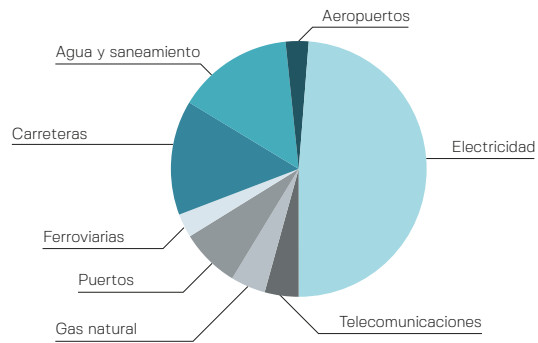
En las últimas dos décadas varios países de la zona han aprobado leyes y decretos relativos a las APPs, principalmente Chile (1996), Costa Rica (1998), Argentina (2000), Brasil (2004), Puerto Rico (2009), Guatemala (2010), Uruguay (2011), México (2012), Colombia (2013), Perú (2013) y Paraguay (2013)²⁴. Cabe mencionar que el entramado legal organizado para su puesta en marcha se viene gestando desde antes, con el Consenso de Washington²⁵ como hito que marca el inicio de la etapa neoliberal y contextualiza este proceso. La base normativa facilita la ejecución de estos proyectos a través de la legalización del marco que hace posibles las concesiones del sector público en favor del privado.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la década transcurrida entre 2006 y 2015 la región de América Latina y el Caribe registró inversiones de 361.300 millones de dólares en alrededor de 1.000 proyectos de infraestructura a través de APPs, principalmente en los sectores de energía y transporte. Los proyectos se han llevado a cabo, principalmente, en Brasil, seguido de México y Colombia (BID, 2017).

24 Ver <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159547&p=1044454>

25 Conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta con el fin, por un lado, de hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa. Extraído de OMAL: <http://omal.info/spip.php?article4820>

APPs en América Latina y el Caribe por sectores



Fuente: Alarco y Salazar, 2018

Los planes de megaproyectos de conexión que potencialmente podrían realizarse bajo la forma de APPs en la región -teniendo en cuenta la promoción de las instituciones internacionales antes mencionada- son realmente ambiciosos. Están planificados unos 579 proyectos de mega-infraestructuras, con un coste que se calcula que oscilará entorno a los 163.000 millones de dólares. De entre estos, el 89% se proyectan como carreteras, aeropuertos, puertos, vías de navegación interior y planes de transporte "multimodales", el 9% como proyectos de energía y el resto en infraestructura de comunicaciones. De los mismos, 107 se han completado, 169 están en construcción y el resto aún está en la etapa de planificación.

LOS PLANES DE MEGAPROYECTOS DE CONEXIÓN QUE POTENCIALMENTE PODRÍAN REALIZARSE BAJO LA FORMA DE APPS EN LA REGIÓN SON REALMENTE AMBICIOSOS. ESTÁN PLANIFICADOS UNOS 579 PROYECTOS DE MEGA-INFRAESTRUCTURAS, CON UN COSTE QUE SE CALCULA QUE OSCILARÁ ENTORNO A LOS 163.000 MILLONES DE DÓLARES.

Según una lista de proyectos prioritarios de 2016, estos proyectos resultarán en la construcción o mejora de 8.000 kilómetros o carreteras, 7.000 kilómetros de vías férreas, cuatro puertos fluviales y 8.500 kilómetros de vías navegables (Hildyard y Sol, 2017).

Proyectos de conexión previstos para América Latina



Fuente: www.paragkhanna.com/home/2016/4/18/these-maps-show-how-vast-new-infrastructure-is-bringing-the-world-together

Caso Odebrecht: el mayor entramado de corrupción empresarial con connivencia política en la región también a través del modelo de APPs

La brasileña Odebrecht, principal empresa constructora en volumen de facturación en América Latina²⁶, que también opera en Europa y Asia, ha sido acusada y juzgada por sobornar a funcionarios del gobierno en una docena de países²⁷.

Uno de los casos más polémicos ha sido el del precio de la carretera interoceánica en modalidad de APP que conecta Brasil con Perú y que pasó de un presupuesto inicial de 800 millones de dólares a 6.500 millones de dólares por medio de procesos de renegociación corruptos, que incluyen grandes sobrecostos, mantenimiento y el pago de 20 millones solo en sobornos para su adjudicación²⁸.

En el caso Odebrecht, políticas como la peruana Keiko Fujimori, candidata a la presidencia de Perú e hija del expresidente Alberto Fujimori, se han visto relacionadas con el escándalo de la empresa. Según declaración de su exjefe en Perú, Jorge Barata, financió con 1,2 millones de dólares la campaña de Keiko. Este es un ejemplo de la corrupción que facilita el modelo de poca transparencia de los complejos y opacos contratos de las APPs²⁹.

EL PRECIO DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA EN MODALIDAD DE APP QUE CONECTA BRASIL CON PERÚ PASÓ DE UN PRESUPUESTO INICIAL DE 800 MILLONES DE DÓLARES A 6.500 MILLONES DE DÓLARES POR MEDIO DE PROCESOS DE RENEGOCIACIÓN CORRUPTOS.

26 Según Orfisa, International Consulting <http://www.orfisaikc.com/408/>

27 Ver www.eleconomista.com.mx/empresas/Claves-para-entender-el-escandalo-de-corrupcion-de-Odebrecht--20171223-0003.html

www.elcomercio.com/actualidad/odebrecht-escandalo-corrupcion-americalatina-brasil.html

www.eldiario.es/internacional/Odebrecht-constructora-brasilena-soborno-continentes_0_727927972.html

28 Ver <https://panamericana.pe/24horas/politica/221824-carretera-interoceanica-costara-peru-6-500-millones-dolares>

29 Ver www.prensa.com/mundo/Keiko-Fujimori-asesores-preventiva-Odbrecht_0_5175982378.html

2. EL COMPLEJO HIDROELÉCTRICO RENACE COMO PRÁCTICA PERVERSA DE APP



2. EL COMPLEJO HIDROELÉCTRICO RENACE COMO PRÁCTICA PERVERSA DE APP

El caso de estudio analizado como infraestructura bajo la modalidad APP y sus riesgos asociados es el complejo hidroeléctrico Renace, en Guatemala. A pesar de la existencia de otros países concomitantes con un mayor número de APPs -Brasil, México o Colombia-, se ha escogido este proyecto guatemalteco como un caso paradigmático de implantación del modelo neoliberal en el país y en la región. Este presenta una gran complejidad en su gestación, aprobación, desarrollo y operación, y el estudio de su implantación lo revela como un resultado más de la complicidad entre los intereses de las empresas y los actores financieros, en detrimento de las comunidades afectadas por el complejo hidroeléctrico.

En este sentido, se constata la priorización de los beneficios financieros facilitados por actores involucrados en el proyecto -que integran el ámbito de la política, la economía y el sistema judicial-, para el lucro de una minoría económica y en perjuicio de las personas, especialmente de las comunidades ubicadas en la zona, pero también de la ciudadanía en general.

El siguiente apartado comprende una descripción sobre qué es y quién es Renace, para posteriormente analizar en profundidad el contexto de políticas neoliberales que lo hicieron posible y los riesgos que esta APP representa según la clasificación anterior, es decir, para (1) las finanzas públicas, (2) la democracia, y (3) los Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (DESCA) y la equidad. Se indica cómo las APPs pueden llegar a incrementar los costes de financiación de los proyectos y ser generadoras de posibles deudas futuras, asumidas posteriormente por las personas contribuyentes como deuda pública. De la misma manera, se hace referencia a la arquitectura normativa que permitió la construcción del complejo Renace, así como a los nexos políticos, privados y comerciales tras

EL PROYECTO RENACE PRESENTA UNA GRAN COMPLEJIDAD EN SU GESTACIÓN, APROBACIÓN, DESARROLLO Y OPERACIÓN, Y EL ESTUDIO DE SU IMPLANTACIÓN LO REVELA COMO UN RESULTADO MÁS DE LA COMPLICIDAD ENTRE LOS INTERESES DE LAS EMPRESAS Y LOS ACTORES FINANCIEROS, EN DETRIMENTO DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS.

su gestación. Finalmente, se realiza una denuncia sobre la vulneración de los DESCAs de la población Maya Q'eqchi y la priorización de los beneficios económicos y financieros de los actores privados y transnacionales.

2.1. ¿QUÉ ES Y QUIÉN ES RENACE?

Renace es un complejo hidroeléctrico desarrollado en el municipio de San Pedro Carchá en Alta Verapaz, Guatemala. Se proyectó como la construcción hidroeléctrica más grande del país, con capacidad instalada de 305 MW y una extensión aproximada de 220 km a lo largo de la cuenca del río Cahabón; dada su capacidad de generación sería capaz de abastecer el 15 % de la demanda eléctrica del país³⁰. Se ha desarrollado en cinco fases de construcción denominadas Renace I, II, III, IV y V, respectivamente, en medio de grandes críticas y denuncias sobre las afectaciones sociales, ambientales y económicas que el complejo ha generado.

El proyecto de Renace fue promovido en los años 90 por la empresa privada Corporación Multi-Inversiones (en adelante, CMI), perteneciente a la familia Gutiérrez-Bosch, una de las más importantes de la oligarquía guatemalteca. Renace recibe su nombre de la empresa Recursos Naturales y Celulosa S.A., del conglomerado industrial Arimany. En el proyecto participaron inicialmente con el 50% del capital la familia Gutiérrez-Bosch y el restante 50% la familia Arimany (Alianza por la Solidaridad, 2016). Actualmente, la representación legal es únicamente de CMI, grupo que lideró la construcción de Renace desde la fase II.

CMI subcontrató a Actividades de Construcción y Servicios (en adelante, ACS) por medio de su filial COBRA para la construcción de la obra. El Grupo COBRA es una empresa española especializada en ingeniería, infraestructuras, redes eléctricas y sistemas de tecnología y comunicación. Fue la encargada de la construcción de la central hidroeléctrica Renace II en el año 2007 y ha estado vinculada al proyecto desde entonces como el principal accionista

³⁰ Ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37700353>

y ejecutor del proyecto en la modalidad “llave en mano”³¹.

ACS es una de las compañías de mayor volumen de facturación a nivel mundial en proyectos de ingeniería y construcción. De acuerdo con la clasificación de la revista especializada *Engineering News-Record (ENR)*, ACS es la mayor constructora de Estados Unidos y Australia, la segunda en América Latina y quinta en Europa, y tiene presencia en más de 80 países (Alianza por la Solidaridad, 2016). La preside Florentino Pérez, conocido fuera del mundo empresarial por ser el presidente del Real Madrid Club de Fútbol.

La construcción de la mega-infraestructura Renace ha generado grandes críticas y oposición a nivel nacional e internacional debido a los daños ocasionados en las comunidades del pueblo Maya Q'eqchi, dependientes del acceso al agua y de la tierra como medio de trabajo y subsistencia. Las comunidades han realizado varias de-

LAS COMUNIDADES HAN REALIZADO VARIAS DEMANDAS, QUE TESTIMONIAN LA DESAPARICIÓN DE CAUDALES, DEFORESTACIONES, AFECCIONES A LOS SUELOS, FLORA Y FAUNA DEL TERRITORIO Y LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA SALUD, ALIMENTACIÓN, PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN, AL AGUA, A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

mandas, tanto al Estado Guatemalteco –ignoradas– como a instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ambas demandas recogen y testimonian la desaparición de caudales, deforestaciones, afecciones a los suelos, flora y fauna del territorio y la vulneración de los derechos a la salud, a la alimentación, a la participación, a la información, al agua, a la libre determinación y a la seguridad alimentaria (Business Human Rights, 2017). Se estima que unas 50 comunidades indígenas –aproximadamente unas 29.000 personas–, aledañas y dependientes del río Cahabón para su subsistencia y supervivencia, se encuentran hoy por hoy directamente afectadas por las obras (Alianza por la Solidaridad, 2016).

Las recurrentes vulneraciones y violaciones de derechos humanos a los pueblos indígenas por parte de las empresas transnacionales, en connivencia muchas veces con los estados, son una realidad. En el caso de Renace, el proyecto se ha ejecutado sin realizar la consulta pública que marca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que tanto el Estado español como Guatemala

³¹ Proyectos integrados en los que se realiza el diseño, suministro, construcción y puesta en marcha de proyectos relacionados con el sector energético e ingeniería aplicada a la industria.

han ratificado. El proyecto, por tanto, viola patentemente el derecho a la consulta previa, a la participación, a la información y a la libre determinación de los pueblos y su territorio (Rodríguez y De Luis Romero, 2016). Por ende, se denuncia que el Estado guatemalteco no ha cumplido con sus deberes de proteger los derechos humanos y ambientales de las comunidades y de prevenir el abuso de las empresas, ya sean nacionales o transnacionales.



De izquierda a derecha: Juan Luis Bosch-Gutiérrez, Florentino Pérez, y Juan Carlos Méndez, Presidente de la división de energía de la CMI, en ocasión de la conferencia de prensa que tuvo lugar el 5 de junio en un hotel capitalino. Foto: <http://www.corporacionmultiinversion.com>

Es fundamental tener en cuenta que San Pedro Carchá, donde se ubica Renace, es una región con altos índices de pobreza y pobreza extrema (un 88% y 53,6% respectivamente³²); asimismo, tiene deficientes infraestructuras de saneamiento y servicio de acceso al agua y/o energía. Según el Informe Anual del procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, el 33% de las viviendas en el área rural no tiene acceso al agua³³, y según los datos del Banco Mundial, el 13,6% de la población del país no tiene acceso a la energía eléctrica, en particular en las áreas rurales³⁴.

³² https://www.eldiario.es/desalambre/medio-ambiente/medio_ambiente-acaparamiento-guatemala-alta_vera_paz-cahabon-acs-florentino_perez_0_534397218.html

³³ Ver <https://actualidad.rt.com/actualidad/271980-presidente-real-madrid-deja-agua-guatemala>

³⁴ Ver https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.RU.ZS?locations=GT&name_desc=false&view=chart

2.2. EL PROYECTO RENACE COMO APP

En este documento, y siguiendo la definición de Savas (2000) entendemos que una APP es un acuerdo entre un gobierno y el sector privado en el que un servicio tradicionalmente público es proporcionado por el sector privado. De acuerdo con esta definición, el proyecto Renace es un tipo de APP. Detallamos a continuación los riesgos que la gestión y el desarrollo del complejo hidroeléctrico conllevarán en los ámbitos antes definidos: las finanzas públicas, la democracia y los DESCA.

2.2.1. RIESGOS PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS Y GENERACIÓN DE DEUDA ILEGÍTIMA: INCREMENTO DE COSTOS EN LA FINANCIACIÓN Y FUTURA DEUDA PÚBLICA

Los riesgos más evidentes identificados en el proyecto Renace para las finanzas públicas guatemaltecas son el posible incremento de coste de financiación, construcción y operación del proyecto, debido a que el tipo de interés efectivo que se aplican en este tipo de operaciones suelen doblar al de los préstamos que se otorgan al gobierno (Conde, 2017). En este sentido, existe el riesgo de que el proyecto se pueda transformar en una futura deuda pública e ilegítima, por generarse un compromiso a largo plazo con un proveedor privado, deuda que podría no ser contabilizada en las finanzas públicas y ser asumida por las personas contribuyentes (Panadori, Pérez y Scherer, 2017).

Renace se planificó y construyó en cinco fases independientes: Renace I, II, III, IV y V. En cada fase el proyecto fue financiado y presentado frente a las entidades estatales guatemaltecas para su aprobación como proyectos independientes, al igual que sus estudios ambientales y sociales. Su evaluación por fases –y no sucesiva y sumatoriamente– generó, en consecuencia, la elusión del análisis global de la construcción, y, con ello, la minimización de los impactos que el proyecto ocasiona sobre la población y el ambiente.



La opacidad contractual presente ha generado ya desde la primera fase incógnitas respecto a quién está detrás de Renace y cómo se desarrolló la financiación del proyecto: el origen del capital, la cantidad de préstamos financieros e inversión, así como la participación de los actores en el proyecto resulta hoy todavía desconocido en su totalidad. No hay acceso público a la firma y concreciones del contrato. A pesar de ello, sí pueden recopilarse datos que ofrecen información importante sobre algunas sumas de capital involucradas en Renace.

De acuerdo con declaraciones de prensa hechas por Juan Luís Bosch Gutiérrez, copresidente de CMI, la inversión de las cuatro primeras fases fue de 760 millones de dólares³⁵. En los informes financieros del ACS, por otro lado, se encuentran datos de cada uno de los proyectos de Renace y su inversión (excepto para la primera fase, cuando COBRA todavía no tenía participación): Renace II, un importe de 151 millones de euros (ACS, 2011); Renace III, un importe de 97 millones de euros (ACS, 2014); y Renace IV, un importe de 92 millones de euros (ACS, 2015). Estos importes nos dan un indicativo de la inversión por parte de ACS al proyecto de 340 millones de euros, y confirman que la participación de ACS en el proyecto, además de como ejecutor o subcontratista, también fue como inversionista de capital extranjero. Finalmente, respecto a Renace V, no hay información disponible sobre el estado de la construcción de la obra o los costes de la misma³⁶.

Con los datos de inversión citados, se puede afirmar que la construcción de Renace es parte de una APP, en la que la inversión privada contó con la financiación de la familia Gutiérrez-Bosch, y la inversión de capital extranjero con la de ACS. Asimismo, se constata la presencia de dos bancos para la financiación de Renace II: el Banco Industrial de Guatemala y el Banco General de Panamá³⁷. Dicho esto, no se conocen con exactitud los montos, las tasas de interés y/o las posibles extensiones de los préstamos para

³⁵ Ver www.prensalibre.com/economia/complejo-renace-generara-306-mw

³⁶ En el siguiente link se puede ver la aprobación de los estudios para la fase Renace V por parte de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica CNEE de Guatemala en el año 2015: <http://www.cnee.gob.gt/pdf/resoluciones/2015/CNEE%20364%202015.pdf>

³⁷ Renace II fue financiado mediante la modalidad de agrupación temporal de bancos privados. La consultora BA Energy Solutions fue contratada por el Banco Industrial de Guatemala y el Banco General de Panamá para desarrollar un estudio de auditoría económica y de mercado, que incluyó la revisión técnica de aspectos relacionados con la hidrología (Rodríguez y De Luis Romero, 2016).

las sucesivas fases del proyecto. Cabe mencionar que la modalidad de contratación “llave en mano” –a través de la cual se desarrolló Renace con el Grupo COBRA- cuesta de media aproximadamente un 25% más que los contratos convencionales (Hall, 2015).

Dentro de esta dinámica –y como se verá el siguiente punto sobre riesgos para la democracia-, el marco regulatorio, junto al entramado político con las oligarquías nacionales de Guatemala, han facilitado e incentivado dos contextos en relación al proyecto: en primer lugar, la entrada de capital transnacional, representando por el Grupo ACS a través del Grupo Cobra, su filial; en segundo lugar, los altos niveles de endeudamiento generado, que podrían llegar entre el 90-100% del monto de las inversiones, sin mayores requerimientos y cobijados por la normatividad y opacidad en los esquemas de financiación.

Es de esta manera que los flujos de inversión extranjera directa y capitales transnacionales crean colaboraciones con socios locales, con el objetivo, supuestamente, de atenuar los riesgos institucionales y sociales de las inversiones, pero creando en realidad alianzas que benefician a las oligarquías nacionales y el capital foráneo. Bajo este esquema se construyó el complejo de Renace, en el que el capital transnacional del Grupo COBRA fue complementario al de las alianzas locales, principalmente la familia Gutiérrez-Bosch (Rodríguez y De Luis Romero, 2016).

La existencia de pocos datos sobre la financiación del proyecto evidencia la falta de transparencia y opacidad relativas a sus costes totales. Este es un importante riesgo financiero, dado que no es posible controlar los costes o sobrecostes de las obras, así como los posibles pasivos contingentes o gastos extraordinarios que puedan presentarse durante el proyecto, convirtiéndose en un posible foco de deuda pública e ilegítima e incluso de corrupción.

Cabe resaltar que aunque el complejo Renace ha sido subsidiado por el Estado guatemalteco a partir de la *Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable* - Decreto 52-2003, el Estado no es copropietario del proyecto y no recibe ingresos por el mismo, hecho que le implica pérdidas. La electricidad producida está prevista para ser vendida a generadoras y comercializadoras privadas que controlan el mercado eléctrico de Guatemala, así como para

exportarse a Centroamérica y México. También puede ser vendida a la institución estatal Instituto Nacional de Electricificación (INDE), que genera electricidad hidroeléctrica. En este sentido, la deuda que el Estado adquiera podría venir de los sobreprecios que Renace imponga a su energía eléctrica generada y vendida a esta institución pública.



Las beneficiosas condiciones para las empresas españolas en Guatemala

La entrada de capital español en el caso de Renace se enmarca dentro de las beneficiosas relaciones económicas y comerciales en alza que las empresas españolas mantienen con el Estado guatemalteco, estrechamente ligadas, también, a las buenas relaciones políticas entre ambos países.

Los acuerdos comerciales con el Estado español, en concordancia con las políticas neoliberales implementadas en Guatemala, promueven la liberalización de los mercados a la vez que incluyen compromisos en las compras públicas de este país. Esto garantiza al inversor extranjero un “trato nacional y de no discriminación” (ICEX, 2016), lo que protege la inversión extranjera y resulta en la generación de deuda pública en Guatemala. A continuación se detallan los acuerdos que han facilitado la inmersión de capital español.

Por un lado, por medio de la entrada en vigor del *Acuerdo de Asociación UE - Centroamérica (ADA)* el 1 de diciembre del 2013, el Estado español se ha posicionado como el principal proveedor europeo de Guatemala. La cifra de exportaciones españolas a Guatemala en 2017 ascendió el 12,2% respecto a 2016, pero el incremento importante fue anterior, cuando en 2014 las exportaciones españolas a Guatemala crecieron un 40% respecto a 2013 como consecuencia de la entrada en vigor de este acuerdo (ICEX)³⁸.

En el ámbito de la cooperación, el Estado español es -junto a los Estados Unidos- el principal cooperante bilateral. Dentro del *V Plan Director de la Cooperación Española 2017-2020*, Guatemala está considerada como País de Asociación, lo que significa que se utilizan todos los instrumentos vigentes en la gestión de la cooperación española, entre las cuales destaca la promoción de las peligrosas APPDs. Por otro lado, el Estado español tiene dos convenios económicos bilaterales vigentes con Guatemala, el primero es el *Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones*, firmado en diciembre de 2002 y en vigencia desde el 21 mayo de 2004; el segundo es el *Convenio de Colaboración Interinstitucional entre ICEX España Exportación e Inversiones y el Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO)*, firmado en marzo de 2015 para una vigencia de dos años y actualmente pendiente de prórroga.

Finalmente, otra prueba más de las beneficiosas condiciones para las empresas españolas fue el reconocimiento especial que la Cámara Oficial Española de Guatemala recibió por parte del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (en adelante CACIF)³⁹, por sus 90 años de trayectoria en el país y “su empeño en fortalecer el comercio bilateral entre el Estado español y Guatemala”⁴⁰.



2.2.2. RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA

Quando los estados, en vez de velar por el bienestar de la ciudadanía y sus derechos, ceden la gestión y el control de los bienes públicos al sector privado el sistema democrático sufre un vacío de poder y se ve menoscabado. Este es el caso de algunas políticas aprobadas en Guatemala, donde se ha tejido una profunda red de corrupción entre el Estado y las principales familias de la oligarquía guatemalteca, que desde la normatividad han generado los medios para la concentración del capital y el enriquecimiento de una élite económica con una gran cuota de poder totalmente ajena a los mecanismos propios de la democracia.

38 Ver www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=GT

39 La principal agremiación de empresariado privado de Guatemala.

40 Ver www.camaco.es.org.gt/pages/viewnew.asp?CodArt=1005

El marco regulatorio que hace posible Renace

El desarrollo del complejo hidroeléctrico Renace en el contexto de Guatemala es el resultado de una construcción normativa acompañada de una serie de iniciativas estatales y privadas que se iniciaron en la década de los 90 y se potenciaron tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Fue en este contexto que se aprobaron leyes y se abrieron paso una serie de políticas neoliberales y de libre mercado, estableciendo así las bases para la privatización de los servicios públicos, como pasó con el sector energético a través de la **Ley General de Electricidad, de 1996** (Rodríguez y De Luis Romero, 2016).

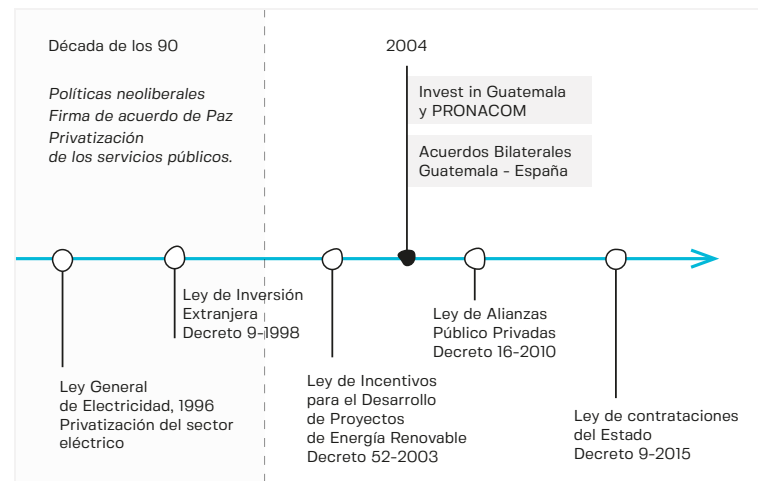
En la línea de las reformas neoliberales precedentes de las reformas neoliberales, se aprobó en 1998 la **Ley de Inversión Extranjera - Decreto 9-1998** y posteriormente, en 2003, la **Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable - Decreto 52-2003**⁴¹, beneficiando directamente a las empresas locales dominantes con subsidios y reducción de impuestos, como es el caso del proyecto Renace.

Dentro de este marco, en 2004, el Estado guatemalteco creó, por un lado, la Agencia Nacional de promoción de inversiones **Invest in Guatemala**, una entidad mixta público-privada que presta apoyo a los inversores extranjeros en búsqueda de oportunidades de inversión en Guatemala, y por otro, el Programa Nacional de Competitividad PRONACOM, facilitador de alianzas entre el sector público y el empresarial (Rodríguez y De Luis Romero, 2016).

En consonancia con las reformas anteriores, Guatemala prosiguió con la pretendida modernización normativa en claro beneficio de la inversión privada, y entra en vigor en 2010 la **Ley de Alianzas Público Privadas - Decreto 16-2010** (en adelante Ley de APPs), promoviendo la generación de alianzas entre el sector público y el privado en la creación, desarrollo, mantenimiento y ampliación de proyectos de infraestructuras, eléctricos y ferroviarios, que se complementa con la **Ley de contrataciones del Estado - Decreto 9-2015**, que concede trato nacional a los proveedores extranjeros de bienes y servicios.



Resumen marco regulatorio en Guatemala



Fuente: Elaboración propia

Aunque la normatividad permite e incentiva la inversión privada y la inversión de capital extranjero, solo las grandes corporaciones -como CMI y ACS- pueden presentarse a las licitaciones de construcción de obra e infraestructura y a los procesos de negociación y renegociación, debido a la magnitud de las obras y a la facilidad de endeudamiento del inversor. De esta manera, se convierten finalmente en un monopolio u oligopolio donde solo unos pocos pueden participar y controlar los precios y las dinámicas del mercado en pro de sus beneficios, hecho que atenta directamente contra la democracia.

41 Algunos de los incentivos previstos son: exención de derechos arancelarios para las importaciones, incluyendo el IVA, cargas y derechos consulares, sobre la importación de maquinaria y equipo, durante 10 años; exención del pago del Impuesto sobre la Renta, durante 10 años; exención del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, desde que el proyecto inicia su operación comercial y por un periodo de 10 años (ICEX, 2016).

EL EMPORIO CMI PERTENECIENTE A LA FAMILIA GUTIÉRREZ-BOSCH

La familia Gutiérrez-Bosch, propietarios de CMI, son un claro ejemplo del poder privado y oligarca capaz de tejer redes en diferentes sectores económicos e influir y direccionar la normatividad y la economía de un país en función de sus beneficios, creando una tupida red de contactos con nexos políticos, económicos, financieros y medios de comunicación, entre otros, convirtiéndose en un poderoso actor en el rumbo general del país.

Corporación Multi-Inversiones (CMI)

CMI es un conglomerado agroindustrial Implicada en los ámbitos de la molinería, la industria pecuaria, la restauración, la construcción, las finanzas y la energía. Tiene una poderosa red de contactos, nexos políticos e intereses en fundaciones y medios de comunicación (Rodríguez y De Luis Romero, 2016). Forma un conglomerado corporativo, aproximadamente de 300 empresas, tiene cerca de 30.000 trabajadores/as y opera en 16 países. Ha logrado una importante expansión internacional con inversiones en sectores, además del energético, como el de la restauración, la construcción y las finanzas. Un ejemplo de su dominio económico es la compra del 40% de Telefónica Centroamérica por 3.900 millones de euros (González, 2017).

El estudio realizado por Alianza por la Solidaridad (2016) menciona también las conexiones que CMI tiene en el Estado español, en el que ha inscrito la sociedad CMI Hispania S.L., agrupando a las empresas del grupo con operaciones en dicho país, sobre todo de tipo inmobiliario. Asimismo, CMI ha firmado un acuerdo comercial con la española Tele Pizza, marca de la que tiene la franquicia en Centroamérica.

Desde el año 1991, la familia Gutiérrez-Bosch ha acompañado el proceso normativo del Estado guatemalteco. Un ejemplo significativo de ello es la incorporación de Juan Luís Bosch Gutiérrez, presidente de CMI, a la directiva del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), comisión del sector privado que ha desarrollado, entre otros proyectos, la *Ley General de Privatización* para la venta de activos del Estado. Después de participar en la creación normativa, Juan

Luís Bosch Gutiérrez se involucró en el sector de la energía eléctrica con el proyecto Renace, entre otros (Solano, 2014).

La participación de la familia Gutiérrez-Bosch en el CACIF continúa hasta la fecha. En este sentido, es importante destacar que su contribución en la promoción de la *Ley de Participación Público-Privada*, que busca la participación conjunta del Estado y el sector privado en inversiones de infraestructura y proyectos sociales (Solano, 2014), la modalidad de inversión más común hoy en día respecto a la construcción de mega-infraestructuras y proyectos de energía eléctrica.

Por otra parte, sobre los nexos financieros de CMI en relación al desarrollo del complejo Renace, cabe destacar la condición de Juan Luís Bosch Gutiérrez como miembro de la junta directiva del Banco Industrial de Guatemala⁴² y fundador del Banco Reformador de Guatemala (Solano, 2012). El Banco Industrial de Guatemala fue uno de los bancos que conformaron la agrupación temporal de bancos privados para la financiación de RENACE II, es decir, Juan Luís Bosch Gutiérrez como prestatario y prestamista.

Continuando con la construcción de la red de contactos que ha contribuido a la gestación del complejo Renace, hay que destacar a Dionisio Gutiérrez, empresario y famoso comunicador del programa televisivo de entrevistas *Libre Encuentro* (Rodríguez y De Luis Romero, 2016, 125), que entrevistó el año 2007 al expresidente español del Partido Popular José María Aznar. Esta y otras evidencias confirman los fuertes nexos y amistad que une a Dionisio Gutiérrez y José María Aznar, presente en Guatemala en varias ocasiones. Por un lado, Aznar preside la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), que en el año 2012 seleccionó a Guatemala como la sede de su campus para Centroamérica y Caribe. Por otro lado, la Universidad Francisco Marroquín, de cuya junta fiduciaria es miembro Dionisio Gutiérrez, otorgó a Aznar –en qué año– el título honorífico de Doctor honoris causa. Asimismo, en el 2015 la embajada de España en Guatemala concedió a Dionisio Gutiérrez la condecoración de la Orden del Mérito Civil (González, 2017). Estos reconocimientos mutuos forman parte de una serie de apoyos para fortalecer aún más los vínculos entre ambas élites.

⁴² Ver www.corporacionbi.com/gt/bancoindustrial/directores-y-administradores

Por último, hay que resaltar que Juan Luí Bosch Gutiérrez es uno de los fundadores de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala FUNDESA (Solano, 2012), y Felipe Bosch, el presidente del Consejo Fiduciario de FUNDESA, que benefició a las empresas CMI y al proyecto Renace (Rodríguez y De Luis Romero, 2016) a través de su programa de Responsabilidad Social Corporativa (en adelante RSC). Como veremos en el siguiente punto, esta es totalmente insuficiente en medio del malestar social y ambiental generado por la construcción de Renace.

En este contexto, hay que tener en cuenta diversas cuestiones. De entrada, el hecho de que la energía eléctrica es un sector en expansión con apoyos normativos a la hora de invertir en territorio nacional así como planes económicos regionales que cuentan directamente con su contribución; es un ejemplo de ello la Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética del Proyecto Mesoamérica⁴³ -antiguo Plan Puebla-Panamá-. La iniciativa responde a la voluntad de construir grandes infraestructuras económicas, en especial para el transporte relativo a la industria extractivista minera y agroindustrial (González, 2017). En segundo lugar, hay que tener también en cuenta la proyección de la construcción de grandes infraestructuras eléctricas que permitan la integración del mercado eléctrico de Centroamérica. En esta línea, asimismo, se están promoviendo las APPs y el capital transnacional en proyectos de generación y transmisión de energía. Por último, debe subrayarse también el hecho de que la familia Gutiérrez-Bosch, a través de empresas como Mesoamérica Energy, Mesoamerica Investments y Energías Renovables Mesoamérica está también involucrada en los negocios derivados de estos proyectos (Solano, 2012).

43 Son cuatro los proyectos de la Iniciativa de Interconexión Energética: 1) Proyecto del Sistema de Interconexión Energética de los Países de América Central (SIEPAC); 2) Proyecto de Interconexión México-Guatemala; 3) Proyecto de Interconexión Guatemala-Belice; 4) Proyecto de Interconexión Panamá-Colombia. Extraído de <https://connues-traamerica.blogspot.com/2013/11/guatemala-la-privatizacion-del-sector.html>

2.2.3. RIESGO PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES CULTURALES Y AMBIENTALES Y LA EQUIDAD

Como se ha mencionado, la construcción de la hidroeléctrica Renace sobre el río Cahabón se ha desarrollado acompañada de fuertes críticas sociales y vulneraciones de los derechos humanos y los DESCAs, afectando aproximadamente a 29.000 habitantes del pueblo Maya Q'eqchi de las comunidades cercanas al afluente, dependientes del mismo como medio de vida y subsistencia.

Las denuncias tanto nacionales como internacionales sobre los importantes daños ambientales se han centrado en la desaparición de caudales, deforestaciones, control de caminos o afecciones a los suelos, flora y fauna del territorio. Otras vulneraciones de los DESCAs han alcanzado ámbitos tan dispares como la salud, la alimentación, la consulta, la participación, la información, el agua, la libre determinación y la seguridad alimentaria⁴⁴.

Una de las denuncias principales se basa en la violación del derecho a la consulta pública de los pueblos indígenas incluida en el Convenio 169 de la OIT y que tanto el Estado español como Guatemala han ratificado, vulnerando con ello el derecho a la información, a la participación y a la libre determinación. En este sentido, los estados no han cumplido con su deber de proteger a las personas defensoras de los Derechos Humanos y de prevenir el abuso de las empresas, nacionales y transnacionales. Asimismo, los financiadores de los proyectos hidroeléctricos no han respetado los principios rectores y Derechos Humanos de la ONU.

Dicho esto, es importante resaltar que en el caso de Renace la presencia de capital privado nacional y extranjero no ha sido un modelo apto para ampliar el abastecimiento de energía eléctrica a la población guatemalteca, principalmente la aldeaña a las obras de infraestructura. Al contrario, se constatan dos realidades: por un lado, el hecho de que la población cercana a las instalaciones de Renace no tiene acceso adecuado al suministro de energía eléctrica

44 Ver <https://ejatlas.org/conflict/hidroelectrica-renace-embresa-de-florentino-perez-guatemala>

y agua potable; por otro y decisivamente, que la demanda estimada del proyecto Renace no se basa en la población guatemalteca; al contrario, la energía está destinada a la exportación y abastecimiento en el marco de la expansión del Sistema de Interconexión Energética de los Países de América Central (SIEPAC) (Solano, 2014).

En otras palabras: la inversión privada ha gestionado el proyecto priorizando sus ganancias financieras sobre el bienestar de la población aledaña. En Guatemala el 13,6%⁴⁵ de la población carece del servicio de energía eléctrica, el 33%⁴⁶ de las viviendas no tienen acceso al agua y se presentan altos índices de pobreza: un 53,6%⁴⁷ en el caso de las áreas rurales. De igual forma, a causa de la privatización del sector eléctrico se incrementó la conflictividad en estas áreas, se implantaron tarifas muy altas (en manos de capital extranjero) y, por todo ello, se contribuyó aún más a la dificultad de población indígena para acceder a los servicios de energía eléctrica y agua potable.

Por otro lado, la región sufre severos impactos ambientales: bajos niveles de accesibilidad al agua (debido a que el nivel referencial del caudal mínimo ecológico es insuficiente en época de sequía para abastecer a las comunidades aledañas y, también, para preservar la vida acuática) y falta permanente de disponibilidad de agua potable y de un sistema de recolección y reserva de agua de lluvia.

Las afectaciones económicas sobre la población también son críticas. Entre ellas, sobre todo, las pérdidas en la agricultura -principal actividad de subsistencia de la población- debido a la contaminación de las tierras y ríos, al desplazamiento de fauna y al deterioro medioambiental de la región. A ello hay que añadir las malas prácticas en la política de compra de tierras por parte de Renace: incumplimientos de pago, compra de terrenos con engaño, invasión de propiedades sin permiso y amenazas contra pobladores locales.

Asimismo, la población tampoco se ha beneficiado de la construcción de Renace respecto a las promesas de crea-

45 Ver https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.RU.ZS?locations=GT&-name_desc=false&view=chart

46 Ver <https://actualidad.rt.com/actualidad/271980-presidente-real-madrid-de-ja-agua-guatemala>

47 Ver www.eldiario.es/desalambre/medio-ambiente/medio_ambiente-acaparamien-to-guatemala-alta-vera_paz-cahabon-acs-florentino_perez_0_534397218.html



ción de empleo, mejora de las condiciones de vida, aumento de ingresos municipales o ampliación de oportunidades. Renace goza de un buen manejo de redes sociales y de prestigio con su programa de Responsabilidad Social Corporativa (RSC); promoción de programas de salud, o deportivos y ofrecimiento de becas. Ahora bien, no existe informe anual alguno respecto a dichos programas que permita calibrar su verdadero alcance, como tampoco actas que acrediten el beneficio de dicha obra social a las autoridades o a la población local. Se ha reportado, además, que los programas sociales ofrecidos por ACS implicaban la aceptación previa del proyecto (Rodríguez y De Luis Romero, 2016).



Protestas contra Renace.

Fuente: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37700353>

Toda la dinámica empleada en la construcción del complejo hidroeléctrico Renace implica también importantes consecuencias de género que contribuyen a reforzar las desigualdades entre hombres y mujeres. En primer lugar, la empresa promovió la interlocución masculina en la compra de tierras a los líderes comunitarios, realizando las pocas encuestas de percepción social sin incluir a la población femenina. En segundo lugar, dentro del marco de conflictividad gestada en la construcción de Renace se presentaron testimonios de agresiones sexuales y violaciones a mujeres indígenas, en la mayoría de casos sin denuncia por el miedo imperante en la región y de las pocas denunciadas, descartadas por la justicia guatemalteca. Sin embargo, son las mujeres indígenas de Guatemala las pioneras en con-

cebir la recuperación del territorio-cuerpo como un paso indisociable de la defensa territorio-tierra (García, 2018).

Por último, se han recogido testimonios de casos de desapariciones y asesinatos en el área de influencia de Renace, amenazas de muerte, de desalojos y de firmar a la fuerza documentos de ventas de terrenos en circunstancias no aclaradas⁴⁸. A esto se suma la criminalización de los defensores/as de Derechos Humanos y un clima de temor e impunidad en el municipio, que ha impedido que estos delitos sean denunciados ante las autoridades judiciales.

Según Alianza para la Solidaridad (2016), la forma más común de criminalizar las protestas y a sus líderes es a través de las acusaciones por delitos, detenciones ilegales, secuestros, instigación a delinquir, terrorismo y usurpación agravada. El delito de terrorismo se aplica en casos de protestas que incluyen daños a bienes, como puede ser la maquinaria de un proyecto. En este contexto, solo en 2015 se contabilizaron 84 detenciones arbitrarias, 493 agresiones, 13 asesinatos y 8 intentos de homicidios. Por el contrario, no se conocen procesos judiciales o condenas a empresas por el asesinato de dirigentes indígenas⁴⁹.

48 Ver www.prensacomunitaria.org/san-pedro-carcha-mujeres-qeqchis-victimas-de-amenazas-por-empresa-renace/

49 Ver <https://actualidad.rt.com/actualidad/271980-presidente-real-madrid-deja-agua-guatemala>

CONCLUSIONES

A continuación enumeramos las principales ideas y conclusiones de la investigación, generales y específicas para el caso del complejo hidroeléctrico Renace.



CONCLUSIONES

GENERALES

1. La construcción de mega-infraestructuras está mundialmente en alza y tiene un importante componente de financiarización en un contexto de capitalismo financiarizado, en el que la lógica de las finanzas se sitúa en el centro de la realidad social. Este proceso conlleva importantes impactos económicos, sociales, políticos, simbólicos y ambientales.
2. El modelo de las APPs, promovido por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, instituciones europeas y bancos de desarrollo, se está expandiendo para financiar las infraestructuras. Las APPs son cualquier acuerdo entre un gobierno y el sector privado en el que bienes y servicios tradicionalmente públicos son proporcionados por el sector privado.
3. Las APPs entrañan riesgos para las finanzas públicas y generan deuda ilegítima. Tienen un coste más elevado que cuando el servicio o construcción la realiza el sector público debido a que el monto de los préstamos es alto, así como por los elevados costes de los procesos de negociación y renegociación y de los pasivos contingentes o contabilidad “creativa”.
4. Las APPs representan una amenaza para la democracia. El sector privado antepone sus intereses a los del interés general. Los contratos de las APPs son muy complejos y las negociaciones están ocultas por el principio de confidencialidad comercial. Esta falta de transparencia implica la evasión de la rendición de cuentas por parte del sector privado, aumentando así el riesgo de corrupción.
5. Las APPs ahondan en la vulneración de los DESCAs y en la inequidad. Las iniciativas gestionadas por el sector privado no tienen en cuenta los impactos directos sociales, de género y ambientales que se derivan. Dado que pueden tener un precio elevado, solo pueden acceder a ellas las personas con un cierto nivel de renta, viéndose excluidos los sectores de la sociedad más vulnerables. Además, las finanzas públicas se ven mermadas en sus presupuestos generales, hecho que implica la reducción de otras partidas importantes relacionadas con el bienestar social, como la salud y la educación.

CONCLUSIONES

EL PROYECTO RENACE

1. En Guatemala se ha desarrollado toda una arquitectura normativa desde la década de los 90 para promover la gestión de los servicios públicos y las obras de infraestructura por parte del sector privado. Asimismo, se ha desarrollado una red de poder entre algunas élites políticas y las familias guatemaltecas más poderosas para direccionar las políticas de estado en favor de sus beneficios financieros.
2. El modelo de las APPs en el país va más allá de un acuerdo con el sector privado para la construcción de una infraestructura o la gestión de un bien público, se rodea también de toda una construcción normativa, financiera y legal en beneficio de unos pocos.
3. El complejo hidroeléctrico Renace en el municipio de San Pedro Carchá, Guatemala, es un ejemplo de APP de importantes impactos sociales, económicos, políticos y ambientales en la zona de su construcción y en el país. Renace es el resultado de un entramado político y privado que hace uso de su poder económico y orienta la economía de un país en beneficio de sus intereses financieros, perjudicando y violando los DESCAs de la población.
4. En el proyecto Renace, la presencia interesada de capital privado nacional y extranjero no ha garantizado el que debiera ser el resultado final, que es la ampliación del abastecimiento para el bienestar de la población guatemalteca con el acceso a los servicios de electricidad y agua.
5. El modelo de las APPs, como el establecido en Guatemala con el caso de Renace, tiene un alto riesgo potencial de perjudicar las finanzas públicas, dada la opacidad en la información sobre su financiamiento y renegociaciones. Asimismo, atenta contra la dimensión democrática la violación y vulneración de los DESCAs y la equidad de la población de la zona, en la medida en que se desarrolla para generar riqueza y beneficios a una familia específica y su círculo de interés.

RECOMENDACIONES

Tras el análisis sobre los riesgos de las APPs y las lecciones aprendidas con el Caso de Renace, especificamos algunas recomendaciones dirigidas a gobiernos nacionales y bancos públicos de desarrollo para apostar por una financiación de infraestructuras que reduzca los riesgos para las finanzas públicas, implique mayor democracia y no vulnere los DESCA:

NO SOBREDIMENSIONAR LA DEMANDA DE INFRAESTRUCTURAS

La primera recomendación se basa en el cuestionamiento del volumen y de los tipos de infraestructuras que se están edificando. Los intereses de los inversores en obtener cuantiosos beneficios en relación a las inversiones en infraestructuras pueden implicar una importante presión para su desarrollo sin una lógica de necesidad para la población, el que debiera ser el objetivo de su construcción. Para que esto no suceda, debe haber una buena gobernabilidad democrática antes de aprobar los proyectos de infraestructura o servicios a gran escala. Esto puede hacerse a través de consultas informadas, con participación y monitoreo de las comunidades potencialmente afectadas por los proyectos y el conjunto de la sociedad civil.

CALCULAR LOS COSTES REALES DE LAS ACTUALES APPS

Se deben calcular los costes reales para el financiamiento de infraestructuras a través de APPs y reconocer sus riesgos fiscales. Las APPs son una forma de contabilidad “creativa”, en este sentido se han de incluir en la contabilidad nacional y reconocer el riesgo de los pasivos contingentes ocultos, como en el caso que el proyecto fracase, así como sus implicaciones fiscales a largo plazo. Deben seleccionarse los mejores mecanismos de financiación sobre la base de análisis de los costes reales de las APP durante la totalidad del proyecto.

RECONOCER LOS RIESGOS DE LAS ACTUALES APPS

Deben reconocerse el resto de amenazas que representan las APPs en el ámbito de las infraestructuras, además de los riesgos fiscales mencionados. En este sentido, deben evaluarse los peligros de sobrefinanciación de los proyectos, generadores de deuda ilegítima, así como los déficits democráticos de las APPs. Entre estos, cabe destacar la poca transparencia de las APPs, a través de complejos contratos y negociaciones ocultas por el principio de confidencialidad comercial, lo que impide el escrutinio de la sociedad civil y gobiernos, aumentando el riesgo de corrupción. Es importante aplicar estándares de transparencia en relación a la contabilidad de los fondos públicos, los contratos y los informes de seguimiento de los proyectos de infraestructuras, que deben divulgarse de forma proactiva. Asimismo, debe evaluarse e informar de los potenciales riesgos que las APPs y las mega-infraestructuras representan para los DESCA a nivel de las poblaciones locales, la sociedad civil y el medio ambiente, medida a la que haremos referencia más adelante.

ALTERNATIVAS A LAS APPS; APUESTA POR EL SECTOR PÚBLICO Y DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES

Ante el incremento y promoción de las APPs por las instituciones internacionales ya mencionadas, cabe apostar por el impulso de servicios públicos e infraestructuras de calidad, financiadas con fondos públicos, controladas democráticamente y que hagan efectivo el respeto de los DESCA del conjunto de la ciudadanía. Las ventajas de la opción pública son, entre otras, la mayor flexibilidad y el control directo, los costes más bajos y potencialmente la garantía de una bolsa de trabajo digno.

Una alternativa a las APPs son las Asociaciones Público-Público, que son asociaciones entre un organismo público o una autoridad pública y otro organismo o una organización sin ánimo de lucro para proporcionar servicios y/o instalaciones, con el objetivo de transferir conocimientos técnicos y experiencia en proyectos. Aunque aún no se han

implementado mucho, estas asociaciones, a diferencia de las APPs, no buscan un beneficio económico, sino la transferencia y complementación de conocimientos y experiencia para llevar a cabo un proyecto.

PRIORIZAR EL RESPETO A LOS DESCA Y LA EQUIDAD

El método de financiación de infraestructuras debe ser responsable, transparente y sostenible desde el punto de vista ambiental y fiscal, así como priorizar el respeto de los DESCA y la equidad social. Los proyectos deben evaluarse multidimensionalmente por sus impactos económicos, sociales y ambientales, no solo por su importe económico, por lo que se necesitan nuevos criterios de valoración para integrar las dimensiones sociales y ambientales. En este sentido, los gobiernos deberían desarrollar indicadores claros para hacer un seguimiento efectivo de los potenciales impactos de los proyectos, desde la fase de selección del proyecto hasta la fase operativa.

Los proyectos deben diseñarse y seleccionarse con el objetivo de beneficiar a toda la sociedad, priorizando el respeto a los DESCA y la equidad. Debe apostarse por unos servicios públicos y por el acceso equitativo a los servicios de infraestructura, evitando impactos negativos sobre el medio ambiente. El bienestar social y la sostenibilidad ambiental deben anteponerse a los intereses económicos y financieros.

BIBLIOGRAFÍA

ACS, (2011). *Informe Anual de Grupo ACS 2011*. Actividades de Construcción y Servicios ACS.

ACS, (2014). *Informe de actividades del Grupo ACS 2014*. Actividades de Construcción y Servicios ACS.

ACS, (2015). *Informe de actividades del Grupo ACS 2015*. Actividades de Construcción y Servicios ACS.

Alarco, G. y Salazar, C. (2019). *Riesgos Público-Privados. Fallas regulatorias en las Asociaciones Público - Privadas y recomendaciones de política para la región desde el caso peruano*. Latindadd. Lima.

Alianza por la Solidaridad (2016). *La hidroeléctrica que destruye derechos en Guatemala. Caso Renace - Cobra (ASC)*. Colectivo Madre Selva.

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.

BID (2017). *Evaluación de asociaciones público-privadas en infraestructura*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Business and Human Rights (2017), *Guatemala: Derechos humanos e hidroeléctricas*. Business and Human Rights.

Conde, M. (2017). *Asociaciones Público-Privadas: el caso de las infraestructuras. Principales motivaciones y críticas después de dos décadas de APPs*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.

Eurodad (2019). *Historia repetida: cómo fracasan las asociaciones público-privadas*. Eurodad. Barcelona.

Fesnillo, I. (2013). *La deutecràcia com a amenaça global*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.

García, M (2018). *El IBEX 35 en guerra contra la vida. Transnacionales españolas y conflictos socioecológicos en américa latina. Un análisis ecofeminista*. Ecologistas en acción. Madrid.

González, J (2017). *Transnacionales, oligarquía y criminalización de la protesta social. El caso de Guatemala*. Mugarik Gabe. Euskal Herria.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender la naturaleza*. Redge-CLAES-PTDG-Cooperación. Lima.

Hall, D. (2015). *¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (APPs) no funcionan?* Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich. Londres.

Hildyard, N. (2017). *How Infrastructure is shaping the world. A critical introduction to infrastructure mega-corridors*. Counter Balance. Brussels.

ICEX (2016). *Guía de incentivos a la implantación. Guatemala*. Oficina Económica y Comercial de España en Guatemala. Ciudad de Guatemala.

Lapavitsas, C. (2016). *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*, trad. Carla Estevan Esteban y Laura de la Villa Alemán. Madrid, Traficantes de sueños.

Mateo, J. P. (2015). *La financiarización como teoría de la crisis en perspectiva histórica*. Cuadernos de Economía, 34 (64), 23-44.

ODG (2015). *Financialization of infrastructure. Losing sovereignty on energy and economy*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.

Rodríguez, A. y De Luís Romero, E. (2016). *Hidroeléctricas Insaciables en Guatemala. Una Investigación del impacto de Hidro Santa Cruz y Renace en los derechos humanos de pueblos indígenas*.

Romero, M^aJ. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of Public Private Partnerships and their impact on sustainable development*. Eurodad. Brussels.

Romero, M^aJ. y Vervynckt, M. (2017). *Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb*. Eurodad. Brussels.

Panadori D.; Pérez, A. y Scherer, N. (2017). *Mega-infraestructura como mecanismo de endeudamiento*. Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona.

Solano, L (2008). "Recursos naturales y energéticos en manos privadas". *El Observador*. Diciembre. No. 16, año 3. Ciudad de Guatemala.

Solano, L (2012). "De fronteras indelebles y soberanías borrosas: intereses petroleros en el municipio de Livingston, Izabal". *El Observador*. Octubre. No. 24,22, año 3.

Solano, L (2014). "Planes energéticos y competitividad". *El Observador*. Abril-Noviembre. No. 44-45, año 9. Ciudad de Guatemala.



