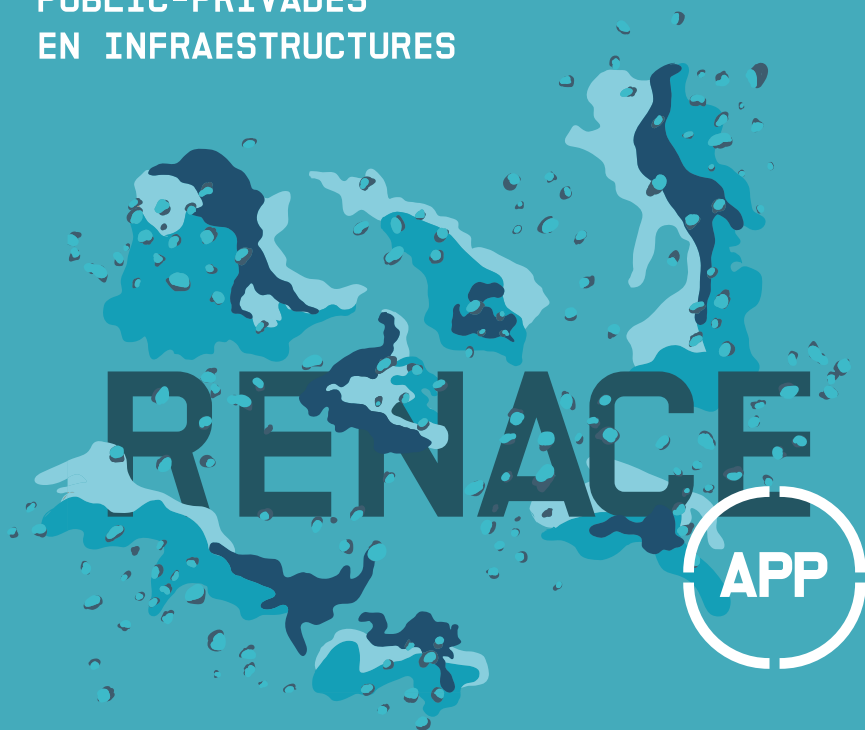


ELS RISCOS
DE LES ASSOCIACIONS
PÚBLIC-PRIVADES
EN INFRASTRUCTURES



EL CAS DE RENACE
A GUATEMALA



OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ

ELS RISCOS
DE LES ASSOCIACIONS
PÚBLIC-PRIVADES
EN INFRAESTRUCTURES.
EL CAS DE RENACE
A GUATEMALA

Autores: **Blanca Bayas**
Andrea Paola Galindo



Publicat per: Observatori del Deute en la Globalització (ODG)

Autores: Blanca Bayas i Andrea Paola Galindo

Disseny: Atajo

Maquetació: Lucía Armiño

Lloc i data de la publicació: Barcelona, gener 2019

Contacte: observatori@odg.cat

Amb el suport de:



ÍNDEX

Resum executiu	I
Introducció	II
1. Les APPs en infraestructures i el context llatinoamericà	1
1. 1. La financiarització de les infraestructures	2
1. 2. Les APPs en el context de la financiarització	5
1. 3. Els principals riscos que representen les APPs	9
1.3.1. Riscos per a les finances públiques i generació de deute il·legítim	9
1.3.2. Riscos per a la democràcia	10
1.3.3. Riscos per als Drets Econòmics Socials Culturals i Ambientals i l'equitat	11
1.4. Panorama de les APPs a Amèrica Llatina i el Carib	13
2. El complex hidroelèctric Renace com a pràctica perversa d'APP	17
2.1. El projecte Renace i els seus impactes	19
2. 2. El projecte Renace com APP	22
2.2.1. Riscos per a les finances públiques i generació de deute il·legítim	22
2.2.2. Riscos per a la democràcia	27
2.2.3. Riscos per als Drets Econòmics Socials Culturals i Ambientals i l'equitat	33
Conclusions	37
Recomanacions	40
Bibliografia	43

RESUM EXECUTIU

L'informe se centra, en primer terme, en contextualitzar el model de les Associacions Públic-Privades (des d'ara APPs)¹ i enquadrar-les en la regió d'Amèrica Llatina i el Carib, així com en els riscos que comporten en l'actual context de finançarització de les infraestructures. En segon lloc, s'explora de manera exhaustiva un exemple paradigmàtic de males pràctiques d'aquest sistema de finançament i gestió, com és el de Renace, un complex hidroelèctric a Guatemala que ha generat importants impactes socials i ambientals en les comunitats locals com a conseqüència de la seva construcció i funcionament. En tercer lloc, s'analitzen les lleis i polítiques neoliberals que emmarquen aquesta APP, les responsabilitats dels diferents actors implicats en el cas, com l'empresa Corporación Multi - Inversiones (CMI) i el grup COBRA, subsidiària de l'empresa Actividades de Construcción y Servicios (ACS), així com la seva connivència amb el sector polític i financer guatemalenc i transnacional. Finalment, es presenten algunes conclusions de l'informe i es realitzen algunes recomanacions dirigides a governs nacionals i bancs públics de desenvolupament perquè apostin per un finançament d'infraestructures que redueixi els riscos per a les finances públiques, que impliqui major democràcia i que no vulneri els DESCA.

¹ També anomenades Aliances Públic-Privades, o Partenariats Públic-Privats, per la seva designació en anglès.

INTRODUCCIÓ

El 16 de juliol de 2018 es va dur a terme a Madrid la conferència del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) amb el títol Infraestructura para la *Integración de América Latina*, conferència que s'oferia com a espai “d'oportunitats d'inversió i finançament” en infraestructura d'integració per a la regió². En ella hi van participar diversos/es ministres d'Economia, Finances i de Planificació d'Amèrica Llatina i de l'Estat espanyol, així com amb representants del sector privat, principalment de capital espanyol. La proposta central per implementar les futures infraestructures de la zona, segons els mateixos organitzadors, era la de les APPs.

Aquest és només un exemple de la important promoció que està rebent l'àmbit de la construcció d'infraestructures en forma d'APPs a Amèrica Llatina -així com a la resta del món. Aquestes infraestructures, fomentades per entitats tan diverses com bancs de desenvolupament, institucions internacionals, constructores multinacionals i governs de tot el món, suposen un negoci molt rentable per part del sector privat implicat. Entre les impulsores, destaca el Banc Mundial. Així mateix, organismes com les Nacions Unides o agències de cooperació de determinats països també fomenten aquest model en nom dels Objectius de Desenvolupament Sostenible. D'aquesta manera, només en 10 anys (entre 2006 i 2015), Amèrica Llatina i el Carib han estat objecte d'una inversió de 361.000 milions de dòlars en uns 1.000 projectes d'infraestructura mitjançant APPs, bàsicament en energia i transport (BID, 2017).

I la tendència continua a l'alça. A la regió la proposta d'APPs s'està expandint a través d'inversions majors i de l'aprovació de lleis específiques que facilitin el camí per a la implantació d'aquest model. En els països en què encara no hi ha marc regulador, d'altra banda, s'implementen igualment a través de lleis que legitimen l'entrada del sector privat en àmbits anteriorment gestionats pel sector públic³.

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

³ El present document es centra en les APPs en l'ample sentit de la construcció i gestió d'infraestructures, però existeix aquesta modalitat en altres àmbits, com l'educació o la salut, entre d'altres.

El Govern de l'Estat Espanyol també ha col·laborat en la promoció de les APPs a l'exterior. En aquest sentit, ha signat un acord amb el BID Invest⁴, a través del qual canalitzarà una contribució de 10 milions de dòlars per a la promoció de projectes de mobilitat i transport, aigua i sanejament, residus sòlids, educació i salut procedents tant del sector públic com del privat. La iniciativa es durà a terme a través del Fondo general de Cooperación de España, administrat pel BID⁵. En efecte, la mateixa Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) promociiona obertament el sector privat i el format d'APPs a través de les denominades Aliances Públic Privades per al Desenvolupament (des d'ara APPDs), que s'integren en l'actual Plan Director de la Cooperación Española⁶.

Mentre es promouen i s'expandeixen les APPs -per iniciativa i interès d'aquests actors-, es van fent també evidents els seus riscos i l'oposició d'àmbits molt diversos: des de manifestacions de la societat civil o de comunitats locals en lluita -per exemple- contra la construcció d'una hidroelèctrica, passant per sectors de persones treballadores afectades per la desregularització que impliquen les privatitzacions i en defensa de les remunicipalizaciones dels serveis, fins ONG que exigeixen un canvi en l'estratègia dels bancs de desenvolupament⁷.

4 Membre del Banc Interamericà de Desenvolupament (banc regional de desenvolupament), dedicat al sector privat, especialment a l'àmbit de les infraestructures, energia, transport, aigua i sanejament, entre d'altres.

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

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

7 Al novembre de 2017, per exemple, 152 organitzacions nacionals, regionals i internacionals -sindicats i organitzacions de la societat civil de 45 països- van denunciar les amenaces de les APPs per a les finances públiques, l'equitat, la democràcia, i els Drets Econòmics, socials, Culturals i Ambientals. Es pot veure el Manifest a <https://eurodad.org/files/pdf/5a0ea401201f9.pdf>

1. LES APPS EN INFRAESTRUCTURES I EL CONTEXT LLATINOAMERICÀ



1.1. LA FINANCIARITZACIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES

La *financiarització* és un dels termes més utilitzats per la ciència econòmica crítica per definir la fase actual del capitalisme (Mateu, 2015). Cataloguem el capitalisme contemporani com “financiaritzat” i la inestabilitat dels processos econòmics i socials actuals com una “crisi de la financiarització”. Així, el tret predominant d'aquesta etapa és l'expansió de les finances. L'inici es situa a finals de la dècada de 1970. En paraules de Lapavistas (2010):

“LES TRES DÈCADES SEGÜENTS HAN ESTAT TESTIMONI D'UNA EXPANSIÓ SENSE PRECEDENTS DE LES ACTIVITATS FINANCERES, D'UN RÀPID CREIXEMENT DELS BENEFICIS FINANCERS, DE LA INFLUÈNCIA DE LES RELACIONS FINANCERES SOBRE L'ECONOMIA I LA SOCIETAT I DEL PREDOMINI DELS INTERESSOS DEL SECTOR FINANCER EN LA POLÍTICA ECONÒMICA”.

Què és la financiarització?

La financiarització és un procés i una fase actual de l'economia capitalista en la qual les finances s'han tornat extraordinàriament poderoses, penetrant les vides quotidianes de les persones i les decisions polítiques internacionals, nacionals i locals. Es basa en l'especulació de diversos productes financers no lligats a l'economia real que es compren i venen, generant plusvàlues d'origen “fictici” per no estar relacionades amb el valor d'un bé material, sinó amb seu valor futurible.

La globalització, entesa com l'expansió del capitalisme arreu del món, ha promogut el paradigma neoliberal de la liberalització de les finances eliminant així regularitzacions i mecanismes de control. A través de decisions polítiques, que en gran mesura han estat influenciades per *lobbies* financers, s'han creat una cartera immensa de mecanismes que permeten extreure el màxim benefici de l'economia productiva i reproductiva.

El predomini de les finances es veu reflectit en molts àmbits de la vida quotidiana: durant les últimes dècades s'ha experimentat una financiarització de l'energia, les infraestructures, l'habitatge, l'educació, la sanitat, l'alimentació, les polítiques d'ajuda al desenvolupament o el clima. En comptes de finançar projectes en aquests àmbits per promoure l'economia i el desenvolupament, avui en dia la dinàmica predominant és generar el màxim benefici a través de l'endeutament sense tenir en compte el valor dels béns comuns. Tot és mercantilitzable i tot es torna un producte financer (“asset class”).

L'avanç de la financiarització implica la privatització dels serveis públics i la concentració de poder en les institucions financeres i empreses transnacionals, fet que resulta en una menor sobirania popular a l'hora de poder gestionar l'economia (ODG, 2015), així com en l'atac als béns comuns.

L'AVANÇ DE LA FINANCIARITZACIÓ IMPLICA LA PRIVATITZACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I LA CONCENTRACIÓ DE PODER EN LES INSTITUCIONS FINANCERES I EMPRESSES TRANSNACIONALS, FET QUE RESULTA EN UNA MENOR SOBIRANIA POPULAR A L'HORA DE PODER GESTIONAR L'ECONOMIA, AIXÍ COM EN L'ATAC ALS BÉNS COMUNS.

L'àmbit de les infraestructures s'ha submergit totalment en la lògica de la financiarització. Aquest procés sol venir avalat pel sector polític amb l'objectiu, presumptament, de recuperar els nivells de creixement anteriors a la crisi, generar ocupació i trobar així una sortida a aquesta, conducta adoptada tant als països del Nord global com en els del Sud global.

Es fomenta principalment el format de mega-infraestructura i un patró concret de finançament: el model GRAN-GRAN-GRAN (grans projectes, grans inversions i grans corporacions). D'aquesta manera, els grans bancs i instruments financers implicats acaben prioritzant les mega-infraestructures i la participació de les grans corporacions en detriment dels projectes petits que tenen, en canvi, problemes per aconseguir fons.

Rere les lògiques econòmiques de la financiarització i l'aposta política per la construcció de mega-infraestructures existeixen actors concrets que obtenen importants beneficis, com els inversors internacionals o les empreses transnacionals; altres, en canvi, resulten exclosos i perjudicats, com el conjunt de la ciutadania i especialment els sectors poblacionals més desfavorits, com les dones, la classe treballadora o els pobles originari-indígenes-camperols, entre d'altres. Aquest procés comporta, en definitiva, importants impactes econòmics, socials, polítics, simbòlics⁸ i ambientals, ja que està lligat a projectes contaminants i d'impacte negatiu en els territoris (ODG, 2015).

La proposta de construcció de mega-infraestructures financiaritzades prevista pels propers anys mobilitzàrà trilions d'euros i té una abast internacional. Així, hi ha plans de megacorredors -que inclouen carreteres, ports, trens i aeroports- per a tots els continents amb l'objectiu de transportar mercaderies i amb el consegüent desplaçament de persones afectades i el previsible impacte ambiental derivat de la seva construcció (Hildyard, 2017).

L'ÀMBIT DE LES INFRAESTRUCTURES S'HA SUBMERGIT TOTALMENT EN LA Lògica DE LA FINANCIARITZACIÓ.

⁸ La financiarització de la vida en l'imaginari i la construcció del simbòlic. Se centra en la idea de negar una altra manera de pensar el sistema econòmic i les relacions socials que no sigui el basat en la lògica dels mercats financers.

1.2. LES APPS EN EL CONTEXT DE LA FINANCIARITZACIÓ

Per materialitzar la financiarització de les infraestructures (esgrimint el propi argument de la necessitat del seu finançament) una de les eines més freqüents i clarament a l'alça és les anomenades Associacions Públic-Privades (APPs).

LA PROPOSTA DE CONSTRUCCIÓ DE MEGA-INFRAESTRUCTURES FINANCIARITZADES PREVISTA PELS PROPERES ANYS MOBILITZARÀ TRILIONS D'EUROS I TÉ UNA ABAST INTERNACIONAL. AIXÍ, HI HA PLANS DE MEGACORREDORS -QUE INCLOUEN CARRETERES, PORTS, TRENS I AEROPORTS- PER A TOTS ELS CONTINENTS AMB L'OBJECTIU DE TRANSPORTAR MERCADERIES I AMB EL CONSEQÜENT DESPLAÇAMENT DE PERSONES AFECTADES I EL PREVISIBLE IMPACTE AMBIENTAL DERIVAT DE LA SEVA CONSTRUCCIÓ



Què són les Associacions Públic-Privades?

LES APPS SÓN QUALSEVOL ACORD ENTRE UN GOVERN I EL SECTOR PRIVAT EN EL QUAL BÉNS I SERVEIS TRADICIONALMENT PÚBLICS SÓN PROPORCIONATS PEL SECTOR PRIVAT.

Malgrat que l'existència de les Associacions Públic-Privades (APPs) no és recent, no hi ha una definició universal ni consensuada per aquest concepte, en part per la diversa modulació en diferents països i sectors, fet que dificulta el debat sobre les seves implicacions (Romero, 2015).

Les APPs són qualsevol acord entre un govern i el sector privat en el qual béns i serveis tradicionalment públics⁹ són proporcionats pel sector privat (Savas, 2000). És difícil definir-los i classificar-los perquè poden incloure des de col·laboracions de tipus informal i de curta durada per implementar programes o projectes específics, fins acords contractuals més complexos, formals i a llarg termini en què el sector privat s'implica en el subministrament d'actius i serveis (Hall, 2015).

Els límits que defineixen les APPs, per tant, no estan clars. Hi ha diferents classificacions que poden variar segons sectors i països, algunes concretades en polítiques públiques i legislatives. Un dels criteris per classificar-les és atenent-se a la font d'ingressos del sector privat:

a) Usuari paga: L'actor privat està autoritzat a cobrar a la ciutadania per l'ús de les instal·lacions, generalment mitjançant el pagament d'un peatge o una tarifa (per exemple, una tarifa d'aigua o peatges en una carretera), fet que pot complementar-se amb subsidis pagats pel govern. El peatge permet recuperar al sector privat els costos de construcció i operació de les instal·lacions. Aquest model és comú en la construcció de carreteres i és el més usat a Amèrica Llatina.

b) Govern paga: El pagament a l'actor privat prové de pagaments regulars del soci públic en base al nivell del servei proporcionat. Els pagaments poden dependre de que el bé o servei es brindi segons la qualitat definida en el contracte o que els serveis es donin als usuaris – tal com una carretera de “peatge ocult”, que és “gratuïta” per a les persones usuàries però el govern paga una tarifa per conductor a l'operador.

A vegades hi ha combinacions de finançament públic i dels usuaris, ja sigui per a la construcció i/o per al servei (Romero, 2015).

En l'àmbit de les infraestructures, sovint s'encarrega al sector privat la construcció i manteniment de la pròpia infraestructura, però se li permet cobrar a les persones usuàries a través de quotes o factures (o rebre pagaments dels governs) per oferir un servei prèviament acordat (ODG, 2015).

⁹ Com hospitals, escoles, presons, carreteres, ponts, túnels, vies fèrries, aigua, serveis sanitaris i energia.

Les APPs comporten diversos riscos per al sector públic i la ciutadania. Amb l'argument de poder disposar del servei a curt termini sense presumpta necessitat de diners invertits des de les arques públiques, una inversió inicial es deixa en les mans del sector privat: això genera un deute que té el risc de no constar en els pressupostos generals oficials i que acaba igualment imputant-se a les persones contribuents. Un altre problema afegit és que en moltes ocasions es sobredimensiona la demanda sobre l'ús de la infraestructura o servei, fet que implica la seva infrautilització i la dificultat de recaptació si s'havia previst pagar mitjançant peatges. El deute generat en aquestes condicions és considerat il·legítim¹⁰, ja que s'ha contret en detriment del benefici de la població, pot estar vulnerant els DESCA, i pot acabar essent assumida pel sector públic fins i tot quan el projecte -gestionat pel privat- fracassa.

És important dir que els pagaments en relació a les APPs estan blindats per contractes, fet que acaba causant una prioritització del seu abonament en detriment d'altres partides del pressupost general, com l'educació o la sanitat. A més, el deute generat amb el finançament privat suposa de mitjana uns interessos majors, de manera que el deute final acaba implicant un pagament més elevat que el que es genera per endeutament públic. Aquest és el cas de l'intent de construcció de l'aeroport de Chinchero-Cuzco (Perú) a través d'una APP, endeutament del qual implicava una taxa d'interès del 22% -587 milions de dòlars en interessos-, malgrat que l'Estat podia demanar prestat a una taxa d'interès molt menor del 7% (Eurodad, 2018). Així mateix, moltes vegades els contractes no són públics, es realitzen amb clàusules de confidencialitat, fet que resulta en una evident opacitat. Un exemple d'aquesta última problemàtica és el Projecte Castor¹¹, condicions tècniques, econòmiques i legals del qual segueixen fora de l'accés públic.

Encara que les APPs hagin generat precedents de risc

¹⁰ L'Observatori del Deute en la Globalització junt amb la Campanya “Qui deu a qui” defineix el deute il·legítim com “tot aquella deute acumulat per préstecs que, directament o indirectament, comprometen la dignitat de la ciutadania o posa en perill la coexistència pacífica entre els pobles. Tal deute s'origina en acords financers que violen els drets humans i civils reconeguts pels països de tot el món, o ignoren les normes de les lleis internacionals que regulen les relacions entre estats i entre pobles. Alguns dels fenòmens, mecanismes i comportaments que tenen lloc a través dels deutes il·legítics són (...) la corrupció, distribució desigual del benestar, generació de pobresa, despotisme, interposició a la sobirania i desastres ecològics” (Fresnillo, 2013).

¹¹ Veure informació sobre el Projecte Castor i l'acusació ciutadana per depurar responsabilitats a <https://casocastor.net/>

evident¹², aquestes segueixen sent potenciades en gran mesura per institucions internacionals, bancs de desenvolupament regionals i diversos governs, tant al Nord com al Sud global. Entre les institucions internacionals destaquen el Banc Mundial (BM)¹³, el Fons Monetari Internacional (FMI)¹⁴, el Banc Europeu d'Inversions (BEI)¹⁵ i la Comissió Europea (CE)¹⁶. En el cas d'Amèrica Llatina, organitzacions financeres com el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁷ i la Corporación Andina de Fomento (CAF)¹⁸. Amb tot, algunes institucions relacionades amb les anteriors, com el mateix Tribunal de Comptes Europeu (TCE), ha presentat algunes reserves al model. Segons un informe d'aquest organisme¹⁹, les APPs auditades presentaven deficiències generalitzades, beneficis limitats i, per això, un cost de 1.500 milions d'euros més aviat ineficient i ineficàç. Les conclusions de l'informe remarquen les demores, l'augment de costos, la infrautilització de les APPs -deguda a les anàlisis inadequades i enfocaments poc idonis- i l'escassa regulació del marc institucional vers els projectes realitzats i finançats per la UE sota aquests models.

Així mateix, organitzacions com les Nacions Unides, a través -entre d'altres- del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), han apostat pel foment de les APPs per poder assolir els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS). Igualment, diversos governs en el Nord i el Sud global i agències de cooperació dels estats han fomentat lleis per a la promoció i regulació de les APPs²⁰.

EL DEUTE GENERAT EN AQUESTES CONDICIONS ÉS CONSIDERAT IL·LEGÍTIM, JA QUE S'HA CONTRET EN DETRIMENT DEL BENEFICI DE LA POBLACIÓ, POT ESTAR VULNERANT ELS DESCA, I POT ACABAR ESSANT ASSUMIDA PEL SECTOR PÚBLIC FINS I TOT QUAN EL PROJECTE -GESTIONAT PEL PRIVAT- FRACASSA.

¹² Veure més exemples en profunditat, relatius a països tant del Nord com del Sud global, a Eurodad, 2018.

¹³ Veure <https://ppi.worldbank.org/>

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

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

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

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

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

¹⁹ Es pot consultar l'informe a https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf

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

1.3. ELS PRINCIPALS RISCOS DE LES APPS

Ja s'han esmentat breument les crítiques a les APPs; a continuació es detallen els riscos que impliquen per a (1) les finances públiques, (2) la democràcia, i (3) els Drets Econòmics Socials Culturals i Ambientals (des d'ara DESCA) i l'equitat (Conde, 2017; Romero, 2015; Romero i Vervynckt, 2017; ODG 2015).

1.3.1. RISCOS PER A LES FINANCES PÚBLIQUES I GENERACIÓ DE DEUTE IL·LEGÍTIM

Les APPs representen un risc per a les finances públiques per diversos motius. Per començar, els projectes sota aquesta modalitat són més costosos. Això es deu a diverses raons:

- Els préstecs derivats: una anàlisi de 2015 de l'Oficina Nacional d'Auditoria del Regne Unit va revelar que "el tipus d'interès efectiu de tots els acords financers privats (7-8%) és el doble del de tot el deute públic (3- 4%)". És a dir, que el cost dels préstecs resulta el doble de car per al sector privat que per al públic.
- La seva negociació i renegociació: els processos derivats de les licitacions i transaccions de les APPs -processos com la planificació i selecció- tenen un cost elevat; a aquests cal afegir els costos de les seves molt habituals renegociacions.
- Els passius contingents i la comptabilitat "creativa": són els costos dels deutes d'entrada imponderables que es generaran durant el desenvolupament del projecte, recolzades per clàusules contractuals. Aquestes són un risc perquè tampoc consten en els pressupostos generals dels estats, fet que evidencia la poca transparència i control de la despesa real associat a les APPs.

A més de tenir un cost major, no hi ha evidències que les APPs siguin més eficients en el seu resultat final: els preus derivats de l'accés als serveis (com els casos del sector elèctric o de l'aigua) no s'han demostrat menors que els

del sector públic. Així mateix, els projectes gestionats pel sector privat no responen a una major futura inversió en l'àmbit en el qual participen -per exemple, en la renovació i manteniment-; per contra, busquen la maximització de beneficis econòmics, fet que implica uns costos que se sumen als ja descrits. Finalment, és important remarcar que si un projecte fracassa els pagaments són assumits pel sector públic, és a dir, deutes privats que acaben sent coberts pel sector públic, generant un deute il·legítim.

1.3.2. RISCOS PER A LA DEMOCRÀCIA

Una de les conseqüències menys desitjables del model APPs és el fet que el sector privat acaba tenint un ampli marge de presa de decisió sobre la construcció o servei en qüestió, prioritzant els seus interessos als de l'interès general. Quan es prioritza l'enriquiment dels actors privats, especialment en la provisió d'un servei tradicionalment públic, es vulnereu els drets de la ciutadania²¹ i, en la majoria dels casos, repercuteix també negativament en el medi ambient, a diferència dels criteris que defensa el sector públic. A tot això cal afegir que aquests riscos no només és deuen a la iniciativa privada, sinó també a la connivència dels successius governs en el Nord i el Sud global, que habiliten marcs legals a mida de les necessitats de l'àmbit privat en detriment de l'interès general.

La promoció creixent de les APPs en l'etapa financiaritzada del capitalisme crea un mercat secundari opac, fet que, al costat dels passius contingents descrits en el punt anterior, reforça la falta de responsabilitat democràtica i de transparència. A més, els contractes de les APPs són molt complexos i les negociacions estan ocultes pel principi de confidencialitat comercial, fet que dificulta l'escrutini de la societat civil i fins i tot dels governs. Aquesta manca de transparència implica l'evasió de la rendició de comptes per part del sector privat, augmentant així el risc de corrupció.

A MÉS DE TENIR UN COST MAJOR, NO HI HA EVIDÈNCIES QUE LES APPS SIGUIN MÉS EFICIENTS EN EL SEU RESULTAT FINAL: ELS PREUS DERIVATS DE L'ACCÉS ALS SERVEIS (COM ELS CASOS DEL SECTOR ELÈCTRIC O DE L'AIGUA) NO S'HAN DEMOSTRAT MENORS QUE ELS DEL SECTOR PÚBLIC.

1.3.3. RISCOS PER ALS DRETS ECONÒMICS SOCIALS CULTURALS I AMBIENTALS (DESCA) I L'EQUITAT

Com ja s'ha esmentat en paràgrafs anteriors, les APPs contribueixen en la vulneració dels DESCA. Per començar, les iniciatives gestionades pel sector privat es centren en el benefici econòmic de qui les promou, sense tenir en compte els impactes socials, de gènere i ambientals que se'n deriven. A més, el fet que els serveis associats a les APPs no ofereixin un preu baix -com succeeix en molts casos en el sector elèctric i de l'aigua- fa que només puguin accedir-hi les persones amb un cert nivell de renda, fet al nostre entendre alarmant, tenint en compte que es tracta de la provisió de serveis bàsics i tradicionalment públics, i implica una major desigualtat social.

Les APPs no només produeixen una vulneració dels DESCA, també impliquen costos notablement majors en construcció i serveis. A causa d'això les finances públiques es veuen minvades en els seus pressupostos generals, fet que implica, al seu torn, una reducció d'altres partides importants relacionades amb el benestar social, com la salut o l'educació.

EL FET QUE ELS SERVEIS ASSOCIATS A LES APPS NO OFEREIXIN UN PREU BAIX FA QUE NOMÉS PUGUIN ACCEDIR-HI LES PERSONES AMB UN CERT NIVELL DE RENDA, I IMPLICA UNA MAJOR DESIGUALTAT SOCIAL.

²¹ Els drets de la ciutadania vulnerats es desenvolupen més àmpliament en la secció següent.

Els impactes de les APPs en el medi ambient i en els sectors poblacionals més exclosos

En el sistema capitalista, la construcció de mega-infraestructures implica un greu impacte sobre el medi ambient i l'exclusió de grans sectors poblacionals, com les dones o les poblacions originàries-indígenes. Aquesta lògica va de la mà d'un extractivisme²² ferotge al servei dels interessos de les transnacionals i sector financer. Així, mentre en determinades regions es prioritza la construcció de gasoductes –com a la Unió Europea– per a la continuïtat d'extracció de combustibles fòssils, en alguns països es posa més èmfasi en aprovar lleis que pretesament promociónen l'energia renovable per a la construcció d'hidroelèctriques. L'objectiu continua sent, en ambdós casos, la construcció d'infraestructures pensades per al benefici del sector privat i no per l'ús públic i accessible de la ciutadania.

En aquest context, els models APPs agreugen les conseqüències. En primer lloc, respecte a les energies fòssils i contaminants com el petroli, el gas, el carbó i els residus d'incineració d'energia, que generen greus impactes al territori i contribueixen al canvi climàtic. En segon lloc, respecte les legislacions ambientals i socials, subjectes a les lleis i polítiques que afavoreixen la construcció de mega-infraestructures i al model de les APPs.

La gestió a través d'APPs implica en molts casos l'agreuament de fenòmens com la pobresa energètica o la manca d'accés a serveis que impliquin recàrrecs –l'assistència hospitalària o l'ús d'autopistes de peatge, per exemple. A més, la prioritització del pagament d'infraestructures (sovint innecessàries i en general monetàriament sobrevalorades per justificar la seva construcció) en detriment d'inversió social per part de l'estat afecta especialment els sectors poblacionals més vulnerables en el sistema capitalista i patriarcal. La retallada dels serveis socials implica la desposseïció del temps i del treball, especialment entre les dones, atès que són elles les que s'encarreguen majoritàriament de les tasques de cures (Bayas, 2017). Es concreta, d'aquesta manera, un sistema que posa "les finances al centre", com a motor de la realitat social, en comptes de posar la vida.²³

LA RETALLADA DELS SERVEIS SOCIALS IMPLICA LA DESPOSSESSIÓ DEL TEMPS I DEL TREBALL, ESPECIALMENT ENTRE LES DONES. ES CONCRETA, D'AQUESTA MANERA, UN SISTEMA QUE POSA "LES FINANCES AL CENTRE", COM A MOTOR DE LA REALITAT SOCIAL, EN COMPTES DE POSAR LA VIDA.

22 Entenem per extractivisme l'extracció de recursos naturals, en gran volum o alta intensitat, orientats essencialment a ser exportats com a matèries primeres sense processar o amb un processament mínim (Gudynas, 2015).

23 Posar "la vida al centre" forma part de la proposta de la(es) economia(es) feminista(es) i de l'ecofeminisme, i fa referència al fet de prioritzar la sostenibilitat social i ambiental necessàries per a la coexistència i el bon viure de les espècies en el món.

1.4. PANORAMA DE LES APPS A AMÈRICA LLATINA I EL CARIB

Atès que no existeix una definició consensuada de les APPs, l'avaluació del nombre de projectes i inversió sota aquesta modalitat –en aquest cas, pel que fa a Amèrica Llatina– no és fàcil.

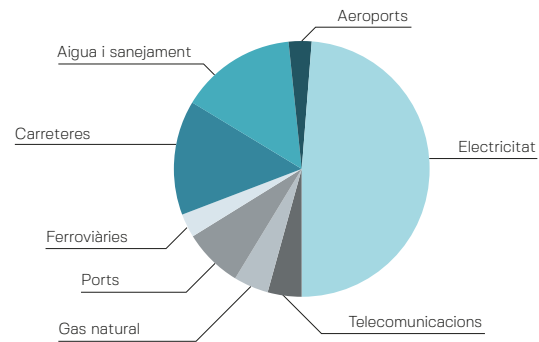
En les últimes dues dècades diversos països de la zona han aprovat lleis i decrets relatius a les APPs, principalment Xile (1996), Costa Rica (1998), Argentina (2000), el Brasil (2004), Puerto Rico (2009), Guatemala (2010), Uruguai (2011), Mèxic (2012), Colòmbia (2013), el Perú (2013) i Paraguai (2013)²⁴. Cal esmentar que el marc legal organitzat per a la seva posada en marxa no és nou; el Consens de Washington²⁵ es de fet l'inici de l'etapa neoliberal i permet contextualitzar aquest procés. La base normativa ha anat facilitant progressivament l'execució d'aquests projectes a través de la creació de noves legalitats que fan possible la transferència de serveis típicament públics al sector privat.

Segons el Banc Interamericà de Desenvolupament (BID), en la dècada transcorreguda entre 2006 i 2015 la regió d'Amèrica Llatina i el Carib ha registrat inversions de 361.300 milions de dòlars en al voltant de 1.000 projectes d'infraestructura a través d'APPs, principalment en els sectors de energia i transport. Els projectes s'han dut a terme, principalment al Brasil, seguit de Mèxic i Colòmbia (BID, 2017).

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

25 Conjunt de mesures de política econòmica de tall neoliberal aplicades a partir dels anys vuitanta amb la finalitat, d'una banda, de fer front a la reducció de la taxa de benefici als països del Nord després de la crisi econòmica dels setanta, i per un altre, com a sortida imposada pel Fons Monetari Internacional (FMI) i el Banc Mundial (BM) als països del Sud davant l'esclat de la crisi del deute extern. Extret d'OMAL: <http://omal.info/spip.php?article4820>

APPs a Amèrica Llatina i el Carib per sectors



Font: Alarco y Salazar, 2018

Els plans de megaprojectes de connexió que potencialment podrien realitzar-se sota la forma d'APPs a la regió -tenint en compte la promoció de les institucions internacionals abans esmentada- són realment ambiciosos. Estan planificats uns 579 projectes de mega-infraestructures, amb un cost que es calcula que oscil·larà al voltant dels 163.000 milions de dòlars. D'entre aquests, el 89% es projecten com carreteres, aeroports, ports, vies de navegació interior i plans de transport "multimodals", el 9% com a projectes d'energia i la resta en infraestructures de comunicacions. Dels mateixos, 107 s'han completat, 169 estan en construcció i la resta encara està en l'etapa de planificació.

ELS PLANS DE MEGAPROJECTES DE CONNEXIÓ QUE POTENCIALMENT PODRIEN REALITZAR-SE SOTA LA FORMA D'APPs A LA REGIÓ SÓN REALMENT AMBICIOSOS. ESTAN PLANIFICATS UNS 579 PROJECTES DE MEGA-INFRAESTRUCTURES, AMB UN COST QUE ES CALCULA QUE OSCIL·LARÀ AL VOLTANT DELS 163.000 MILIONS DE DÒLARS.

Segons una llista de projectes prioritaris de 2016, aquests projectes resultaran en la construcció o millora de 8.000 quilòmetres o carreteres, 7.000 quilòmetres de vies fèrries, quatre ports fluvials i 8.500 quilòmetres de vies navegables (Hildyard i Sol, 2017).

Projectes de connexió previstos per a Amèrica Llatina



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

Cas Odebrecht: el major entramat de corrupció empresarial amb connivència política a la regió també a través del model d'APPs

La brasilera Odebrecht, principal empresa constructora en volum de facturació a Amèrica Llatina i que també opera a Europa i Àsia, ha estat acusada i jutjada per subornar funcionaris del govern en una dotzena de països²⁷.

Un dels casos més polèmics ha estat el del preu de la carretera interoceànica en modalitat d'APP que connecta Brasil amb Perú. El projecte va passar d'un pressupost inicial de 800 milions de dòlars a 6.500 milions de dòlars per mitjà de processos de renegociació corruptes, que inclouen grans sobre costos, despeses derivades del manteniment i el pagament de 20 milions només en suborns per a la seva adjudicació²⁸.

En el cas Odebrecht, polítiques com la peruana Keiko Fujimori, candidata a la presidència del Perú i filla de l'expresident Alberto Fujimori, s'han vist relacionades amb l'escàndol de l'empresa. Segons la declaració del seu excap a Perú, Jorge Barata, Odebrecht va finançar amb 1,2 milions de dòlars la campanya de Keiko. Aquest és un exemple de la corrupció que facilita el model de poca transparència dels complexos i opacs contractes de les APPs²⁹.

EL DEL PREU DE LA CARRETERA INTEROCEÀNICA EN MODALITAT D'APP QUE CONNECTA BRASIL AMB PERÚ VA PASSAR D'UN PRESSUPOST INICIAL DE 800 A 6.500 MILIONS DE DÒLARS PER MITJÀ DE PROCESSOS DE RENEGOCIACIÓ CORRUPTES.

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

²⁷ Veure 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 Veure <https://panamericana.pe/24horas/politica/221824-carretera-interoceanica-costara-peru-6-500-millones-dolares>

²⁹ Veure www.prensa.com/mundo/Keiko-Fujimori-asesores-preventiva-Odebrecht_0_5175982378.html

2. EL COMPLEX HIDROELÈCTRIC RENACE COM A PRÀCTICA PERVERSA D'APP



2. EL COMPLEX HIDROELÈCTRIC RENACE COM A PRÀCTICA PERVERSA D'APP

El cas d'estudi analitzat com a infraestructura sota la modalitat APP i els seus riscos associats és el complex hidroelèctric Renace, a Guatemala. Tot i l'existència d'altres països concomitants amb un major nombre d'APPs -Brasil, Mèxic o Colòmbia-, s'ha escollit aquest projecte guatemalenc perquè les seves característiques el fan un exemple canònic d'implantació del model neoliberal al país i a la regió. El projecte és complex en tots els seus nivells: gestació, aprovació, desenvolupament i operació; l'estudi de la seva implantació el revela com un resultat més de la complicitat entre els interessos de les empreses i els actors financers, en detriment de les comunitats afectades pel complex hidroelèctric. En aquest sentit, es constata la prioritització dels beneficis financers facilitades per actors involucrats en el projecte -que integren l'àmbit de la política, l'economia i el sistema judicial-, per al lucre d'una minoria econòmica i en perjudici de les persones, especialment de les comunitats ubicades a la zona, però també de la ciutadania en general.

El següent apartat explica què és i qui és Renace, per posteriorment analitzar en profunditat el context de polítiques neoliberals l'han fet possible i els riscos que aquesta APP representa atesa la classificació anterior, és a dir, per a (1) les finances públiques, (2) la democràcia, i (3) els Drets Econòmics Socials Culturals i Ambientals (DESCA) i l'equitat. En els apartats següents s'indica com les APPs poden arribar a incrementar els costos de finançament dels projectes i ser generadores de possibles deutes futurs, absorbits posteriorment per les persones contribuents com a deute públic. De la mateixa manera, es fa referència a l'arquitectura normativa que ha permès la construcció del complex Renace, així com als nexes polítics, privats i comercials, conseqüència de la seva construcció. Finalment,

EL PROJECTE RENACE ÉS COMPLEX EN TOTS ELS SEUS NIVELLS: GESTACIÓ, APROVACIÓ, DESENVOLUPAMENT I OPERACIÓ; L'ESTUDI DE LA SEVA IMPLANTACIÓ EL REVELA COM UN RESULTAT MÉS DE LA COMPLICITAT ENTRE ELS INTERESSOS DE LES EMPRESES I ELS ACTORS FINANCERS, EN DETRIMENT DE LES COMUNITATS AFECTADES PEL COMPLEX HIDROELÈCTRIC.

es descriu i denuncia la vulneració dels DESCAs de la població Maya Q'eqchi i la prioritització dels beneficis econòmics i financers dels actors privats i transnacionals.

2.1. QUÈ ÉS I QUI ÉS RENACE?

Renace és un complex hidroelèctric desenvolupat en el municipi de Sant Pere Carchá a Alta Verapaz, Guatemala. Es va projectar com la construcció hidroelèctrica més gran del país, amb capacitat instal·lada de 305 MW i una extensió aproximada de 220 km al llarg de la conca del riu Cahabón; atesa la seva capacitat de generació, hauria de ser capaç de respondre al 15% de la demanda elèctrica del país³⁰. S'ha desenvolupat en cinc fases de construcció denominades Renace I, II, III, IV i V, respectivament, enmig de grans crítiques i denúncies sobre les afectacions socials, ambientals i econòmiques generades pel complex.

El projecte de Renace va ser promogut als anys 90 per l'empresa privada Corporación Multi-Inversiones (en endavant, CMI), pertanyent a la família Gutiérrez-Bosch, una de les més importants de l'oligarquia guatemalenca. Renace rep el seu nom de l'empresa Recursos Naturales y Celulosa S.A., del conglomerat industrial Arimany. El capital inicial del projecte provenia a parts iguals (50%) de la família Gutiérrez-Bosch i de la família Arimany (Aliança per la Solidaritat, 2016). Actualment, la representació legal és únicament de CMI, grup que ha liderat la construcció de Renace des de la fase II.

CMI va subcontractar a Actividades de Construcción y Servicios (en endavant, ACS) per mitjà de la seva filial COBRA per a la construcció de l'obra. El Grup COBRA és una empresa espanyola especialitzada en enginyeria, infraestructures, xarxes elèctriques i sistemes de tecnologia i comunicació. Va ser l'encarregada de la construcció de la central hidroelèctrica Renace II l'any 2007 i ha estat vinculada al projecte des de llavors com el principal accionista i executor del projecte a través de la modalitat "clau en mà"³¹.

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

³¹ Projectes integrats en els quals es realitza el disseny, subministrament, construcció i posada en marxa de projectes relacionats amb el sector energètic i d'enginyeria aplicada a la indústria.

ACS és una de les companyies de major volum de facturació a nivell mundial en projectes d'enginyeria i construcció. Segons la classificació de la revista especialitzada Engineering News-Record (ENR), ACS és la major constructora d'Estats Units i Austràlia, la segona a Amèrica Llatina i cinquena a Europa, i té presència en més de 80 països (Aliança per la solidaritat, 2016). La presideix Florentino Pérez, conegut fora del món empresarial per ser el president del Reial Madrid Club de Fútbol.

La construcció de la mega-infraestructura Renace ha generat grans crítiques i oposició a nivell nacional i internacional a causa dels danys ocasionats en les comunitats del poble Maya Q'eqchi, dependents de l'accés a l'aigua i de la terra com a mitjà de treball i subsistència. Les comunitats han realitzat diverses demandes, tan a l'Estat Guatemalenc -ignorades- com a instàncies internacionals –per exemple, la Comissió Interamericana de Drets Humans. Les dues demandes recullen i testimonien la desaparició de cabals, desforestacions, afeccions als sòls, flora i fauna del territori i la vulneració dels drets a la salut, a l'alimentació, a la participació, a la informació, a l'aigua, a la lliure determinació i a la seguretat alimentària (Business Human Rights, 2017). S'estima que unes 50 comunitats indígenes –aproximadament unes 29.000 persones-, veïnes i dependents del riu Cahabón per a la seva subsistència i supervivència, es troben avui per avui directament afectades per les obres (Aliança per la Solidaritat, 2016).

Les recurrents vulneracions i violacions de drets humans als pobles indígenes per part de les empreses transnacionals, en connivència moltes vegades amb els estats, són una realitat. En el cas de Renace, el projecte s'ha executat sense realitzar la consulta pública que marca el Conveni 169 de l'Organització Internacional del Treball (OIT), i que tant l'Estat espanyol com Guatemala han ratificat. El projecte, per tant, viola el dret a la consulta prèvia, a la participació, a la informació i a la lliure determinació dels pobles i el seu territori (Rodríguez i De Luis Romero, 2016). Per tant, es denuncia que l'Estat guatemalenc no ha complert amb els seus deures de protegir els drets humans i ambientals

LES DUES DEMANDES RECULLEN I TESTIMONIEN LA DESAPARICIÓ DE CABALS, DESFORESTACIONS, AFECCIONS ALS SÒLS, FLORA I FAUNA DEL TERRITORI I LA VULNERACIÓ DELS DRETS A LA SALUT, A L'ALIMENTACIÓ, A LA PARTICIPACIÓ, A LA INFORMACIÓ, A L'AIGUA, A LA LLIURE DETERMINACIÓ I A LA SEGURETAT ALIMENTÀRIA

de les comunitats i de prevenir l'abús de les empreses, ja siguin nacionals o transnacionals.



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

És fonamental tenir en compte que Sant Pere Carchá, on s'ubica Renace, és una regió amb alts índexs de pobresa i pobresa extrema (un 88% i 53,6% respectivament³²); així mateix, té infraestructures de sanejament i servei d'accés a l'aigua³³ i/o energia molt deficientes. Segons l'Informe Anual del procurador dels Drets Humans de Guatemala, el 33% dels habitatges a l'àrea rural no té accés a l'aigua, i segons les dades del Banc Mundial, el 13,6% de la població del país no té accés a l'energia elèctrica, en particular en les àrees rurals³⁴.

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

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

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

2.2. EL PROJECTE RENACE COM APP

En aquest document, i seguint la definició de Savas (2000), entenem que una APP és un acord entre un govern i el sector privat en el qual un servei tradicionalment públic és proporcionat pel sector privat. Atenent-se a aquesta definició, el projecte Renace és un tipus d'APP. Detallem a continuació els riscos que la gestió i el desenvolupament del complex hidroelèctric comporten en els àmbits abans definits: les finances públiques, la democràcia i els DESCA.

2.2.1. RISCOS PER A LES FINANCES PÚBLIQUES I GENERACIÓ DE DEUTE IL·LEGÍTIM INCREMENT DE COSTOS EN EL FINANÇAMENT I FUTUR DEUTE PÚBLIC

Els riscos més evidents del projecte Renace per a les finances públiques guatemalenes és el possible increment del cost de finançament, de construcció i d'operació del projecte. Aquest increment es deu fonamentalment al tipus d'interès efectiu que s'aplica en aquestes operacions, que solen doblar al dels préstecs que s'atorguen al govern (Comte, 2017). En aquest sentit, a causa del compromís del sector públic amb el sector privat, hi ha el risc que el projecte es transformi en deute públic i il·legítim, deute que podria no ser comptabilitzat en les finances públiques i ser assumit per les persones contribuents (Panadori, Pérez i Scherer, 2017).

Renace es va planificar i construir en cinc fases independents: Renace I, II, III, IV i V. Cada fase del projecte va ser finançada i presentada a les entitats estatals guatemalenes per a la seva aprovació com a projectes independents. El mateix es va fer amb els seus estudis ambientals i socials. La seva avaluació per fases -i no de manera successiva i acumulada- va generar, en conseqüència, l'elusió de l'anàlisi global de la construcció, i, amb això, la minimització dels impactes que el projecte ocasiona sobre la població i el medi ambient.

L'opacitat contractual del projecte ha generat ja des de la primera fase incògnites respecte a qui està darrere de Renace i com es va desenvolupar el seu finançament: l'origen del capital, la quantitat de préstecs financers, la inversió i la participació dels actors en el projecte resulten encara avui totalment desconegudes. No hi ha accés públic a la signatura i concrecions del contracte. Això no obstant, s'ha pogut recopilar dades que ofereixen informació important sobre algunes sumes de capital involucrades en Renace.

Segons les declaracions de premsa fetes per Juan Luís Bosch Gutiérrez, copresident de CMI, la inversió de les quatre primeres fases ha estat de 760 milions de dòlars³⁵. En els informes financers de l'ACS, d'altra banda, es troben dades de cada una de les fases de Renace i la seva inversió (excepte de la primera, quan COBRA encara no tenia participació): Renace II va tenir un capital d'entrada de 151 milions d'euros (ACS, 2011); Renace III, de 97 milions d'euros (ACS, 2014) i Renace IV, de 92 milions d'euros (ACS, 2015). Aquests imports permeten assegurar que la inversió mínima d'ACS al projecte és de 340 milions d'euros. Al seu torn, confirmen que participació d'ACS en el projecte no només com a executor o subcontractista sinó també com inversor de capital estranger. Respecte a Renace V, en canvi, no hi ha informació disponible ni sobre l'estat de la construcció de l'obra ni sobre els costos de la mateixa³⁶.

Les dades d'inversió anteriors permeten afirmar que la construcció de Renace és part d'una APP, en la qual la inversió privada ha comptat amb el finançament de la família Gutiérrez-Bosch i la inversió de capital estranger amb la d'ACS. Així mateix, s'ha de destacar la presència de dos bancs per al finançament de Renace II: el Banco Industrial de Guatemala i el Banco General de Panamá³⁷. Dit això, no es coneixen amb exactitud les sumes, les taxes d'interès i/o les possibles extensions dels préstecs per a les successives fases del projecte. Cal esmentar que la modalitat de contractació "clau en mà" -a través de la qual el Grup

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

³⁶ En el següent link es pot veure l'aprovació dels estudis per a la fase Renace V per part de la Comissió Nacional d'Energia Elèctrica CNEE de Guatemala en l'any 2015: <http://www.cnee.gob.gt/pdf/resoluciones/2015/CNEE%20364%202015.pdf>

³⁷ Renace II va ser finançada mitjançant la modalitat d'agrupació temporal de bancs privats. La consultora BA Energy Solutions va ser contractada pel Banc Industrial de Guatemala i el Banc General de Panamá per desenvolupar un estudi d'auditoria econòmic i de mercat, que va incloure la revisió tècnica d'aspectes relacionats amb la hidrologia (Rodríguez i De Luis Romero, 2016).

COBRA iniciar la primera fase de Renace- costa de mitjana aproximadament un 25% més que els contractes convencionals (Hall, 2015).

Dins d'aquesta dinàmica –i com es veurà al següent apartat sobre riscos per a la democràcia–, el marc regulador, junt amb l'entramat polític i les oligarquies nacionals de Guatemala, han facilitat i incentivat dos contextos en relació al projecte: en primer lloc, l'entrada de capital transnacional, representat pel Grup ACS a través del Grup COBRA, la seva filial; en segon lloc, els alts nivells d'endeutament generat, que podrien arribar al 90-100% de la suma de les inversions, sense més requeriments i acollits per la normativitat i opacitat en els esquemes de finançament.

És d'aquesta manera que els fluxos d'inversió estrangera directa i capitals transnacionals creen col·laboracions amb socis locals, amb l'objectiu, pretesament, d'atenuar els riscos institucionals i socials de les inversions, però creant de fet aliances que beneficien a les oligarquies nacionals i el capital forà. Sota aquest esquema s'ha construït el complex de Renace, en el qual el capital transnacional del Grup COBRA va ser complementari al de les aliances locals, principalment la família Gutiérrez-Bosch (Rodríguez i De Luis Romero, 2016).

L'existència de poques dades sobre el finançament del projecte evidència la falta de transparència i opacitat relatives als seus costos totals. Aquest és un important risc financer, ja que, si no és possible controlar els costos o sobre costos de les obres, així com els possibles passius contingents o despeses extraordinàries que puguin presentar-se durant el projecte, el desenvolupament del projecte pot esdevenir un possible focus de deute públic i il·legítim i fins i tot de corrupció.

Cal ressaltar que, tot i que el complex Renace ha estat sub-sidiat per l'Estat guatemalenc a partir de la Llei d'Incentius per al Desenvolupament de Projectes d'Energia Renovable – Decret 52-2003, l'Estat no és copropietari del projecte i no rep ingressos pel mateix, fet que l'hi implica pèrdues. L'electricitat produïda està prevista per a ser venuda a generadores i comercialitzadores privades que controlen el mercat elèctric de Guatemala, així com per exportar-se a Amèrica Central i a Mèxic. També pot ser venuda a la institució estatal Institut Nacional d'Electrificació (INDE),

que genera electricitat hidroelèctrica. En aquest sentit, el deute que l'Estat adquireixi podria venir dels sobrepreus que Renace imposi a la seva energia elèctrica generada i venuda a aquesta darrera institució.



Les beneficioses condicions per a les empreses espanyoles a Guatemala

L'entrada de capital espanyol en el cas de Renace s'emmarca dins de les beneficioses relacions econòmiques i comercials en alça que les empreses espanyoles mantenen amb l'Estat guatemalenc, estretament lligades, naturalment, a les bones relacions polítiques entre els dos països. Els acords comercials amb l'Estat espanyol, en concordança amb les polítiques neoliberals implementades a Guatemala, promouen la liberalització dels mercats alhora que inclouen compromisos en les compres públiques d'aquest país. Això garanteix a l'inversor estranger un "tracte nacional i de no discriminació" (ICEX, 2016), fet que el protegeix de la inversió estrangera i acaba generant deute públic a Guatemala. A continuació es detallen els acords que han facilitat la immersió de capital espanyol.

D'una banda, per mitjà de l'entrada en vigor de l'Acuerdo de Asociación UE - Centroamérica (ADA) l'1 de desembre del 2013, l'Estat espanyol s'ha posicionat com el principal proveïdor europeu de Guatemala. La xifra d'exportacions espanyoles a Guatemala al 2017 va ascendir el 12,2% respecte al 2016. L'increment més rellevant, però, és anterior, quan al 2014 les exportacions espanyoles a Guatemala van créixer un 40% respecte al 2013 com a conseqüència de l'entrada en vigor d'aquest acord (ICEX)³⁸.

En l'àmbit de la cooperació, l'Estat espanyol és -junt amb els Estats Units- el principal cooperant bilateral. Dins el V Plan Director de la Cooperación Española 2017-2020, Guatemala està considerat com a País d'Associació, és a dir, que s'utilitzen tots els instruments vigents en la gestió de la cooperació espanyola, entre les quals destaca la promoció de les APPDs.

D'altra banda, l'Estat espanyol té dos convenis econòmics bilaterals vigents amb Guatemala, el primer és l'Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, signat el desembre de 2002 i en vigència des del 21 maig del 2004; el segon és el Convenio de Colaboración Interinstitucional entre ICEX España Exportación e Inversiones y el Ministerio de Economía de Guatemala (MINECO), signat el març de 2015 per a una vigència de dos anys i actualment pendent de pròrroga.

Per últim, una prova més de les beneficioses condicions per a les empreses espanyoles és reconeixement especial que la Cámara Oficial Española de Guatemala va rebre per part del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (d'ara endavant, CACIF)³⁹, pels seus 90 anys de trajectòria al país i "la seva obstinació per enfortir el comerç bilateral entre l'Estat espanyol i Guatemala"⁴⁰.



2.2.2. RISCOS PER A LA DEMOCRÀCIA

Quan els estats, en comptes de vetllar pel benestar de la ciutadania i els seus drets, cedeixen la gestió i el control dels béns públics al sector privat, el sistema democràtic pateix un buit de poder i es veu minvat. Aquest és el cas d'algunes polítiques aprovades a Guatemala, on s'ha teixit una profunda xarxa de corrupció entre l'Estat i les principals famílies de l'oligarquia guatemalenca. Aquesta xarxa, avalada activa o solapadament per la llei, ha generat mitjans per a la concentració del capital i l'enriquiment d'una elit econòmica amb un poder decisorí totalment aliè als mecanismes de control de la democràcia.

38 Veure 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 El principal gremi de l'empresariat privat de Guatemala.

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

El marc regulador que fa possible Renace

El desenvolupament del complex hidroelèctric Renace en el context de Guatemala és el resultat d'una construcció normativa acompanyada d'una sèrie d'iniciatives estatals i privades que es van iniciar en la dècada dels 90 i es van potenciar després de la signatura dels Acords de Pau el 1996. Va ser en aquest context que es van aprovar lleis i es van obrir pas un conjunt de polítiques neoliberals, establint així les bases per a la privatització dels serveis públics, com va passar –per exemple– amb el sector energètic a través de la **Ley General de Electricidad**, de 1996 (Rodríguez i De Luis Romero, 2016).

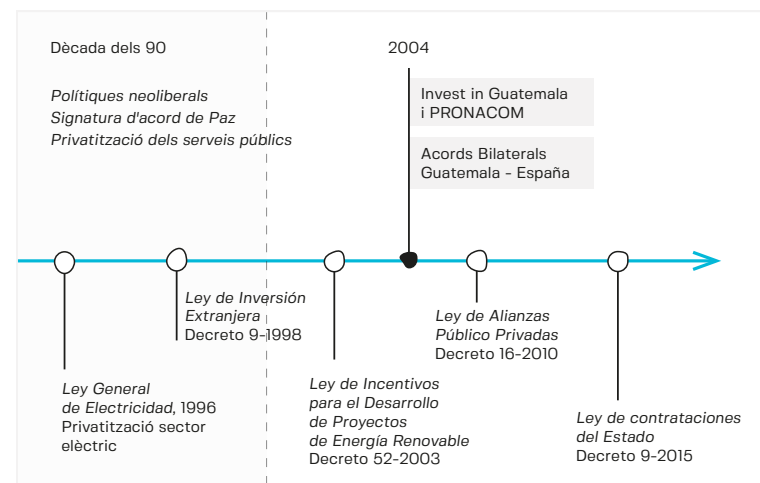
En la línia de les reformes neoliberals precedents, es va aprovar al 1998 la **Ley de Inversión Extranjera - Decreto 9-1998** i posteriorment, al 2003, la **Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable - Decreto 52-2003**⁴¹. La conseqüència immediata va ser l'enriquiment de les empreses dominants a través de subsidis i facilitats fiscals. Aquest és, entre altres, el cas del projecte Renace.

Dins d'aquest marc, al 2004, l'Estat guatemalenc va crear, d'una banda, l'Agència Nacional de promoció d'inversions **Invest in Guatemala**, una entitat mixta publicoprivada que dona suport als inversors estrangers en recerca d'oportunitats d'inversió a Guatemala; de l'altra, el Programa Nacional de Competitivitat PRONACOM, facilitador d'aliances entre el sector públic i l'empresarial (Rodríguez & de Luis Romero, 2016).

A través de les reformes anteriors, Guatemala va prosseguir amb la pretesa modernització normativa en clar benefici de la inversió privada: al 2010 entra en vigor la **Ley de Alianzas Público Privadas - Decreto 16-2010** (en endavant, Llei d'APPs), amb l'objectiu de promoure la generació d'aliances entre el sector públic i el privat en la creació, desenvolupament, manteniment i ampliació de projectes d'infraestructures, elèctrics i ferroviaris. La llei anterior es va reforçar, poc després, amb la **Ley de contrataciones del Estado - Decreto 9-2015**, que concedeix tracte nacional als proveïdors estrangers de béns i serveis.

41 Alguns dels incentius previstos són: exempció de drets aranzelaris per a les importacions, incloent l'IVA, càrregues i drets consulars sobre la importació de maquinària i equip durant 10 anys; exempció del pagament de l'impost sobre la renda durant 10 anys i exempció de l'impost a les Empreses Mercantils i Agropecuàries, des que el projecte inicia la seva operació comercial i per un període de 10 anys (ICEX, 2016).

Resum marc regulador a Guatemala



Font: Elaboració pròpia

Tot i que el marc legal incentiva la inversió privada i la inversió de capital estranger, només les grans corporacions –com CMI i ACS– poden presentar-se a les licitacions de construcció d'obra i infraestructura i als processos de negociació i renegociació, a causa de la magnitud de les obres i a la facilitat d'endeutament de l'inversor. D'aquesta manera, es converteixen finalment en un monopoli o oligopoli del qual només una minoria pot participar i controlar els preus i les dinàmiques del mercat en favor dels seus beneficis, fet que atempta directament contra la democràcia.

L'EMPORI CMI PERTANYENT A LA FAMÍLIA GUTIÉRREZ-BOSCH

La família Gutiérrez-Bosch, propietaris de CMI, són un clar exemple del poder privat i oligarca capaç de teixir xarxes en diferents sectors econòmics, de modificar el marc legal i d'influir en l'economia d'un país en funció dels seus beneficis, creant una forta xarxa de nexes polítics, econòmics, financers i mediàtics entre d'altres, convertint-se en un poderós actor en el rumb del país.

Corporación Multi-Inversiones (CMI)

CMI és un conglomerat agroindustrial implicat en els àmbits de la molinaria, la indústria pecuària, la restauració, la construcció, les finances i l'energia. Té una poderosa xarxa de contactes, nexes polítics i interessos en fundacions i mitjans de comunicació (Rodríguez i De Luis Romero, 2016). Forma un conglomerat corporatiu, aproximadament de 300 empreses, i té prop de 30.000 treballadors/es arreu de 16 països. Ha aconseguit una gran expansió internacional a través d'inversions en sectors – més enllà de l'energètic – com el de la restauració, la construcció i les finances. Un exemple del seu domini econòmic és la compra del 40% de Telefónica Centroamérica per 3.900 milions d'euros (González, 2017).

L'estudi realitzat per Aliança per la Solidaritat (2016) esmenta també les connexions que CMI té a l'Estat espanyol, en el qual ha inscrit la societat CMI Hispania S.L., posant en contacte les empreses del grup amb operacions en aquest país, sobretot de tipus immobiliari. Així mateix, CMI ha signat un acord comercial amb l'espanyola Tele Pizza, marca de la qual té la franquícia a Amèrica Central.

Des de l'any 1991, la família Gutiérrez-Bosch ha acompanyat el procés normatiu de l'Estat guatemalenc. N'és un exemple significatiu la incorporació de Juan Luís Bosch Gutiérrez, president de CMI, a la directiva del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), comissió del sector privat que ha desenvolupat, entre altres projectes, la *Ley General de Privatización* per a la venda d'actius de l'Estat. Després de participar en el disseny normatiu d'aquesta llei, Juan Luís Bosch Gutiérrez es va involucrar en el sector de l'energia elèctrica amb el projecte de Renace, entre d'altres (Solano,

2014).

La participació de la família Gutiérrez-Bosch al CACIF continua fins avui. En aquest sentit, cal destacar la seva contribució a la promoció de la *Ley de Participación Público-Privada*, que busca la participació conjunta de l'Estat i el sector privat en inversions d'infraestructura i projectes socials (Solano, 2014), modalitat d'inversió més comú avui en dia respecte a la construcció de mega-infraestructures i projectes d'energia elèctrica.

D'altra banda, sobre els nexes financers de CMI respecte al desenvolupament del complex Renace, cal destacar la condició de Juan Luís Bosch Gutiérrez com a membre de la junta directiva del Banco Industrial de Guatemala⁴² i fundador del Banco Reformador de Guatemala (Solano, 2012). El Banco Industrial de Guatemala va ser un dels bancs que van conformar l'agrupació temporal de bancs privats per al finançament de Renace II, és a dir: Juan Luís Bosch Gutiérrez, també, com a prestatari i prestador.

Continuant amb la construcció de la xarxa de contactes que ha contribuït a la gestació del complex Renace, cal destacar també a Dionisio Gutiérrez, empresari i famós comunicador del programa televisiu d'entrevistes *Libre Encuentro* (Rodríguez i De Luis Romero, 2016, 125), que va entrevistar l'any 2007 a l'expresident espanyol del Partit Popular José María Aznar. Aquesta i altres evidències confirmen els forts nexes i que uneixen a Dionisio Gutiérrez i José María Aznar, present a Guatemala en diverses ocasions. D'una banda, Aznar presideix la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), que l'any 2012 va seleccionar a Guatemala com la seu del seu campus per Amèrica Central i el Carib. D'altra banda, la Universitat Francisco Marroquín, que té una junta fiduciària de la que és membre Dionisio Gutiérrez, va atorgar a Aznar el títol honorífic de Doctor honoris causa. Així mateix, el 2015 l'ambaixada d'Espanya a Guatemala va concedir a Dionisio Gutiérrez la condecoració de l'Ordre del Mèrit Civil (González, 2017). Aquests reconeixements mutus formen part d'una sèrie de suports per enfortir encara més els vincles entre les dues elits.

Finalment, cal ressaltar que Juan Luís Bosch Gutiérrez és un dels fundadors de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA) (Solano, 2012) i Felipe Bosch, presi-

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

dent del Consejo Fiduciario de FUNDESA, consell que va beneficiar a les empreses CMI i al projecte Renace (Rodríguez i de Luis Romero, 2016) a través del seu programa de Responsabilitat Social Corporativa (RSC). Com es veurà en el següent punt, la tasca de la RSC és patentment insuficient enmig del malestar social i ambiental generat per la construcció de Renace.

En aquest context, cal tenir en compte diverses qüestions. D'entrada, el fet que l'energia elèctrica és un sector en expansió amb suports normatius a l'hora d'invertir en territori nacional. N'és un exemple la Iniciativa Mesoamericana d'Interconnexió Energètica del Projecte Mesoamèrica⁴³ -antic Pla Puebla-Panamà-. La iniciativa respon a la voluntat de construir grans infraestructures econòmiques, especialment per al transport relatiu a la indústria extractivista minera i agroindustrial (González, 2017). En segon lloc, cal tenir també en compte la projecció de la construcció de grans infraestructures elèctriques que permetin la integració del mercat elèctric a Amèrica Central. En aquesta línia, s'estan promovent les APPs i el capital transnacional en projectes de generació i transmissió d'energia. Finalment, s'ha de subratllar també el fet que la família Gutiérrez-Bosch, a través d'empreses com Mesoamérica Energy, Mesoamerica Investments i Energies Renovables Mesoamérica està també involucrada en els negocis derivats d'aquests projectes (Solano, 2012).

43 Són quatre els projectes de la Iniciativa d'Interconnexió Energètica: Proyecto del Sistema de Interconexión Energética de los Países de América Central (SIEPAC); 2) Proyecto de Interconexión México-Guatemala; 3) Proyecto de Interconexión Guatemala-Bélice; 4) Proyecto de Interconexión Panamá-Colombia. Extret de <https://connuestra-america.blogspot.com/2013/11/guatemala-la-privatizacion-del-sector.html>

2.2.3. RISC PER ALS DRETS ECONÒMICS SOCIALS CULTURALS I AMBIENTALS I L'EQUITAT

Com s'ha esmentat, la construcció de la hidroelèctrica Renace sobre el riu Cahabón s'ha desenvolupat enmig de fortes crítiques socials i de vulneracions patents dels drets humans i els DESCA, afectant aproximadament a 29.000 habitants del poble Maya Q'eqchi de les comunitats properes a l'afluent, del qual depenen com a mitjà de vida i subsistència.

Les denúncies tant nacionals com internacionals sobre els importants danys ambientals s'han centrat en la desaparició de cabals, desforestacions, control de camins o afecions als sòls, flora i fauna del territori. Altres vulneracions dels DESCA s'han produït en àmbits tan diversos com la salut, l'alimentació, la consulta, la participació, la informació, l'aigua, la lliure determinació i la seguretat alimentària⁴⁴.

Una de les denúncies principals es basa en la violació del dret a la consulta pública dels pobles indígenes inclosa en el Conveni 169 de l'OIT i que tant l'Estat espanyol com Guatemala han ratificat, vulnerant el dret a la informació, a la participació i a la lliure determinació. En aquest sentit, els estats no han complert amb el seu deure de protegir les persones defensores dels Drets Humans i de prevenir l'abús de les empreses, nacionals i transnacionals. Així mateix, els finançadors dels projectes hidroelèctrics no han respectat els principis rectoris i Drets Humans de l'ONU.

Dit això, és important ressaltar que en el cas de Renace la presència de capital privat nacional i estranger no ha estat un model que hagi facilitat el proveïment d'energia elèctrica a la població guatemalenca, sobretot a la població propera a les obres d'infraestructura. Es constaten, ben al contrari, dues realitats: d'una banda, el fet que la població adjacent a les instal·lacions de Renace no té accés adequat al subministrament d'energia elèctrica i aigua potable; de l'altra, que la demanda estimada del projecte Renace no es basa en la població guatemalenca sinó en l'energia destinada a l'exportació i proveïment en el marc de l'expansió del Sistema de Interconexió Energètica de los Países de

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

América Central (SIEPAC) (Solano, 2014).

En altres paraules: la inversió privada ha gestionat el projecte priorititzant els seus guanys financers sobre el benestar de la població resident. A Guatemala el 13,6% de la població no té servei d'energia elèctrica⁴⁵, el 33% dels habitatges no tenen accés a l'aigua⁴⁶ i hi ha alts índexs de pobresa: un 53,6% en el cas de les àrees rurals⁴⁷. De la mateixa manera, a causa de la privatització del sector elèctric s'ha incrementat la conflictivitat en aquestes àrees, s'han implantat tarifes molt altes (en mans de capital estranger) i, per tot això, s'ha contribuït encara més a la dificultat de la població indígena per a accedir als serveis d'energia elèctrica i aigua potable.

D'altra banda, la regió pateix severes impactes ambientals: baixos nivells d'accés a l'aigua (degut a que el nivell referencial del cabal mínim ecològic és insuficient en època de sequera per proveir a les comunitats limítrofes i preservar la vida aquàtica) i falta permanent de disponibilitat d'aigua potable i d'un sistema de recollida i reserva d'aigua de pluja.

Les afectacions econòmiques sobre la població també són crítiques. Entre aquestes, sobretot, les pèrdues en l'agricultura -principal activitat de subsistència de la població- a causa de la contaminació de les terres i rius, desplaçament de fauna i deteriorament mediambiental de la regió. A tot això cal afegir les males pràctiques en la política de compra de terres per part de Renace: incompliments de pagament, compra de terrenys amb engany, invasió de propietats sense permís i amenaces contra la població local.

Així mateix, la població tampoc s'ha beneficiat de la construcció de Renace respecte a les promeses de creació d'ocupació, millora de les condicions de vida, augment d'ingressos municipals o ampliació d'oportunitats. Renace fa un bon ús d'autopromoció a través de les xarxes socials i ha acumulat un poc prestigi amb el seu programa de Responsabilitat Social Corporativa (RSC): promoció de programes de salut, esportius i oferiment de beques. Ara bé, no hi ha cap informe sobre aquests programes que permeti calibrar

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

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

47 Veure www.eldiario.es/desalambre/medio-ambiente/medio_ambiente-acaparamiento-guatemala-alta-vera-paz-cahabon-acs-florentino-perez_0_534397218.html

el seu veritable abast, com tampoc actes que acreditin el benefici d'aquesta obra social per a les autoritats o per a la població local. S'ha reportat, a més, que els programes socials oferts per ACS implicaven l'acceptació prèvia del projecte (Rodríguez i De Luis Romero, 2016).



Protestas contra Renace.

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

Tota la dinàmica emprada en la construcció del complex hidroelèctric Renace implica també importants conseqüències de gènere que contribueixen a reforçar les desigualtats entre homes i dones. En primer lloc, l'empresa va promoure la interlocució masculina en la compra de terres als líders comunitaris, realitzant les poques enquestes de percepció social sense la inclusió de la població femenina. En segon lloc, dins el marc de conflictivitat gestada en la construcció de Renace s'han presentant diversos testimonis d'agressions sexuals i violacions a dones indígenes, en la majoria de casos sense denúncia per la por imperant a la regió; les poques denúncies que s'han formalitzat han estat fins avui descartades per la justícia guatemalenca. No obstant això, són les dones indígenes de Guatemala les pioneres en concebre la recuperació del territori-cos com un pas indissociable de la defensa territori-terra (García, 2018).

Finalment, s'ha recollit testimonis de casos de desaparicions i assassinats a l'àrea d'influència de Renace, amenaces de mort, desallotjaments i signatures forçoses de contrac-

tes de venta de terres en circumstàncies no aclarides⁴⁸. A tot això se suma la criminalització dels/de les defensors/es de Drets Humans i un clima de por i impunitat en el municipi, que ha impedit que aquests delictes siguin denunciats a les autoritats judicials.

Segons Aliança per a la Solidaritat (2016), la forma més comuna de criminalitzar les protestes i els seus lideratges ha estat a través de les acusacions per delictes, detencions il·legals, segrestos, instigació a delinquir, terrorisme i usurpació agreujada. El delicte de terrorisme s'aplica en casos de protestes que inclouen danys a béns, com pot ser la maquinària d'un projecte. En aquest context, només al 2015 es van comptabilitzar 84 detencions arbitràries, 493 agressions, 13 assassinats i 8 intents d'homicidi. Per contra, no es coneixen processos judicials o condemnes a empreses per l'assassinat de dirigents indígenes⁴⁹.

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

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

CONCLUSIONS

A continuació enumerem les principals idees i conclusions de la investigació, generals i específiques per al cas del complex hidroelèctric Renace.



CONCLUSIONS

GENERAIS

1. La construcció de mega-infraestructures està mundialment en alça i té un important component de finançament en un context de capitalisme finançat, en el qual la lògica de les finances es situa en el centre de la realitat social. Aquest procés comporta importants impactes econòmics, socials, polítics, simbòlics i ambientals.
2. El model de les APPs, promogut per organitzacions internacionals com el Banc Mundial, les Nacions Unides, institucions europees i bancs de desenvolupament, s'està expandint per finançar infraestructures. Les APPs són qualsevol acord entre un govern i el sector privat en el qual béns i serveis tradicionalment públics són proporcionats pel sector privat.
3. Les APPs comporten riscos per a les finances públiques i generen deute il·legítim. Tenen un cost més elevat que el servei o construcció realitzat pel sector públic, sobretot a causa de l'alt preu del préstec acumulat, els elevats costos dels processos de negociació i renegociació i els passius contingents o comptabilitat "creativa".
4. Les APPs representen una amenaça per a la democràcia. El sector privat prioritza els seus interessos en detriment del bé comú. Els contractes de les APPs són molt complexos i les negociacions estan ocultes pel principi de confidencialitat comercial. Aquesta manca de transparència implica l'evasió de la rendició de comptes per part del sector privat, augmentant així el risc de corrupció.
5. Les APPs aprofundeixen en la vulneració dels DESCA i en la inequitat. Les iniciatives gestionades pel sector privat no tenen en compte els impactes socials, de gènere i ambientals que se'n deriven. Atès que poden tenir un preu elevat, només poden accedir-hi les persones amb un cert nivell de renda, veient-se exclòs els sectors més vulnerables de la societat. A més, les finances públiques es queden minvades en els seus pressupostos generals, fet que implica la reducció d'altres partides importants relacionades amb el benestar social, com la salut i l'educació.

CONCLUSIONES

EL PROYECTO RENACE

1. A Guatemala s'ha desenvolupat tota una arquitectura normativa des de la dècada dels 90 per promoure la gestió dels serveis públics i les obres d'infraestructura per part del sector privat. Així mateix, s'ha desenvolupat una xarxa de poder entre algunes elits polítiques i les famílies guatemalencs més poderoses per dirigir les polítiques d'estat a favor dels seus beneficis financers.
2. El model de les APPs al país va més enllà d'un acord amb el sector privat per a la construcció d'una infraestructura o la gestió d'un bé públic, implica també una construcció normativa, financera i legal en benefici d'una minoria.
3. El complex hidroelèctric Renace al municipi de Sant Pere Carchá, Guatemala, és un exemple d'APP que genera importants impactes socials, econòmics, polítics i ambientals a la zona de la seva construcció i en el conjunt del país. Renace és el resultat d'un entramat polític i privat que fa ús del seu poder econòmic i orienta l'economia d'un país en benefici dels seus interessos financers, perjudicant i violant els DESCA de la població.
4. En el projecte Renace, la presència interessada de capital privat nacional i estranger no ha garantit el que hauria d'haver estat el seu objectiu final, que és l'ampliació de l'accés als serveis d'electricitat i aigua per al benestar de la població guatemalencs.
5. El model de les APPs, com l'establert a Guatemala amb el cas de Renace, té un alt risc potencial de perjudicar les finances públiques, atesa l'opacitat en la informació sobre el seu finançament i les renegociacions. Així mateix, minva molt la salut democràtica del país, vulnera flagrantment els DESCA i afecta l'equitat de la població de la zona, en la mesura que es desenvolupa, en últim terme, per enriquir encara més a una família específica i el seu cercle d'interès, en detriment de la resta de la ciutadania.

RECOMANACIONS

Després de l'anàlisi sobre els riscos de les APPs i les lliçons apreses amb el Cas de Renace, especifiquem algunes recomanacions dirigides a governs nacionals i bancs públics de desenvolupament per apostar per un finançament d'infraestructures que redueixi els riscos per a les finances públiques, impliqui major democràcia i no vulneri els DESCA:

NO SOBREDIMENSIONAR LA DEMANDA D'INFRAESTRUCTURES

La primera recomanació es basa en el qüestionament del volum i dels tipus d'infraestructures que s'estan edificant. Els interessos dels inversors en obtenir grans beneficis amb inversions en infraestructures poden implicar una important pressió per al seu desenvolupament sense que siguin realment necessàries per a la població, en sí mateixes o en la dimensió, funcionament i capital d'entrada. Perquè això no succeeixi, ha d'haver una bona governabilitat democràtica abans d'aprovar els projectes d'infraestructura o serveis a gran escala. Això es pot fer a través de consultes informades, amb participació i monitoratge de les comunitats potencialment afectades pels projectes i el conjunt de la societat civil.

CALCULAR ELS COSTOS REALS DE LES ACTUALS APPS

S'han de calcular els costos reals per al finançament d'infraestructures a través d'APPs i reconèixer els seus riscos fiscals. Les APPs són una forma de comptabilitat "creativa", en aquest sentit s'han d'incloure en la comptabilitat nacional i reconèixer el risc dels passius contingents ocults, anticipar un protocol d'actuació pública per si el projecte fracassa i reconèixer les seves implicacions fiscals a llarg termini. Han de seleccionar-se els millors mecanismes de finançament sobre la base d'anàlisi dels costos reals de les APP durant la totalitat del projecte.

RECONÈIXER ELS RISCOS DE LES ACTUALS APPS

S'han de reconèixer la resta d'amenaques que representen les APPs en l'àmbit de les infraestructures, a més dels riscos fiscals esmentats. En aquest sentit, s'han d'avaluar els perills de sobrefinançament dels projectes, generadors de deute il·legítim, així com els dèficits democràtics de les APPs. Entre aquests, cal destacar la poca transparència de les APPs, a través de complexos contractes i negociacions ocultes pel principi de confidencialitat comercial, fet que impedeix l'escrutini de la societat civil i governs i augmenta el risc de corrupció. És important aplicar estàndards de transparència en relació a la comptabilitat dels fons públics, els contractes i els informes de seguiment dels projectes d'infraestructures. Aquests, a més, han de divulgar-se de forma proactiva. Així mateix, s'ha d'avaluar i informar dels potencials riscos que les APPs i les mega-infraestructures representen per als DESCA respecte a les poblacions locals, la societat civil i el medi ambient, mesura a la qual fem referència més endavant.

ALTERNATIVES A LES APPS: APOSTA PEL SECTOR PÚBLIC I DEFENSA DELS BÉNS COMUNS

Davant l'increment i promoció de les APPs per les institucions internacionals ja esmentades, cal apostar per l'impuls de serveis públics i infraestructures de qualitat, finançades amb fons públics, controlades democràticament i que facin efectiu el respecte dels DESCA. Els avantatges de l'opció pública són, entre altres, la major flexibilitat i el control directe, els costos més baixos i potencialment la garantia d'una borsa de treball digne.

Una alternativa a les APPs són les Associacions Públic-Públiques, associacions entre un organisme o autoritat pública i un altre organisme o organització sense ànim de lucre amb l'objectiu de proporcionar serveis i/o instal·lacions i transferir coneixements tècnics i experiència en projectes d'aquesta mena. Tot i que encara no s'han implementat molt, aquestes associacions, a diferència de les APPs, no busquen el benefici econòmic, sinó la transferència i complementació de coneixements i experiència per dur a terme un projecte.

PRIORITZAR EL RESPECTE ALS DESCA I L'EQUITAT

El mètode de finançament d'infraestructures ha de ser responsable, transparent i sostenible ambientalment i fiscal i ha de prioritzar el respecte dels DESCA i l'equitat social. Els projectes s'han d'avaluar multidimensionalment pels seus impactes econòmics, socials i ambientals, no només pel seu import econòmic, de manera que es necessiten nous criteris de valoració per a integrar les dimensions socials i ambientals. En aquest sentit, els governs haurien de desenvolupar indicadors clars per fer un seguiment efectiu dels potencials impactes dels projectes, des de la fase de selecció del projecte fins a la fase operativa.

Els projectes s'han de dissenyar i seleccionar amb l'objectiu de beneficiar a tota la societat, prioritzant el respecte als DESCA i l'equitat. S'ha d'apostar per uns serveis públics i per l'accés equitatiu als serveis d'infraestructura, evitant impactes negatius sobre el medi ambient. El benestar social i la sostenibilitat ambiental s'han de preposar als interessos econòmics i financers.

BIBLIOGRAFIA

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 deuteocràcia 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.

Lapavistas, 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.



