

2.3

Ausencia de participación ciudadana en los megacorredores y su ejecución



Margarita Flórez Alonso

Abogada, investigadora de temas ambientales, étnicos, manejo de recursos naturales y territorios con protección étnica y ambiental. Directora de la Asociación Ambiente y Sociedad.

RESUMEN EJECUTIVO

Este texto expone algunas inquietudes sobre el desarrollo de los megacorredores viales como es el caso de la llamada Iniciativa de Infraestructura de América del Sur del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Grandes centros de poder económico como el G20 o las instituciones financieras internacionales promueven la idea de que el incremento de la infraestructura, a través de proyectos viales, ferroviarios e hidroeléctricos, es el motor básico para el desarrollo en la región; además conciben las Asociaciones Público-Privadas como el mejor mecanismo para realizar estas obras. Aquí se presentan algunas preocupaciones de la ciudadanía frente a la ausencia de participación en la formulación de estos proyectos y sobre los aspectos socioambientales de los megacorredores.

Introducción

Han transcurrido casi veinte años desde el lanzamiento de la Iniciativa de Infraestructura de América del Sur (IIRSA) y los gobiernos de la región —de diferentes corrientes— le apostaron a esa meta abriendo una cartera de proyectos, resumida en la Agenda Prioritaria de Inversión (API). Esa agenda se acordó dentro del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur. La idea subyacente es que el incremento de proyectos viales, ferroviarios e hidroeléctricos es el motor básico para fomentar el desarrollo en la región. Con estos mismos argumentos se diseñan otros megacorredores viales en Asia y África, e incluso se fortalecen las redes de transporte en Europa en lo que se ha denominado “infraestructura extrema”, por las características de estos conjuntos de proyectos.

Estos megaplanes han recibido el impulso de grandes centros de poder económico como el G20, que en 2010 consideró a la infraestructura como uno de los principales sectores de la economía. De ahí en adelante el tema se ha fortalecido y será uno de los principales dentro de la agenda del grupo en la reunión de Argentina en 2018. La implementación de dicha decisión fue seguida de inmediato por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que adoptaron guías y otorgaron operaciones no reembolsables para animar la adopción a nivel interno de leyes y políticas. De este modo, se estableció una serie de medidas por las que se otorgaron créditos para proyectos y evaluaciones, y se estableció un ranking para calificar el mejor desempeño de los países.

Por parte de Naciones Unidas, la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo incluyó la infraestructura dentro de su agenda prioritaria, y su promoción es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este panorama señala la importancia que se otorga a la infraestructura desde los espacios de toma de decisiones a nivel mundial.

Estos foros también coinciden en señalar que el mecanismo idóneo para llevar a cabo tal cantidad de obras son las Alianzas Público Privadas (APP) con dos variantes principales: una según la cual el Estado señala los campos que deben ser adelantados e invita, con una planeación previa, a los privados a ejecutar las obras; y otra modalidad, en la que el sector privado es el que determina el tipo de obras en las que quiere invertir.

Acá nos interesa plantear algunas de las inquietudes sobre la relación entre los megacorredores y las APP, tomando como referentes la IIRSA, la emer-

gencia y normatividad de las APP como las ejecutoras de los proyectos en la región, y las preocupaciones ciudadanas por los aspectos socioambientales.

La infraestructura dentro de las agendas de desarrollo

La promoción de la infraestructura a gran escala se basa en su consideración como el motor del desarrollo económico, así como en los beneficios directos e indirectos que se desprenden de su implementación y por ende su impacto en la reducción de la pobreza.

En la Cumbre del G20 de 2010, realizada en Seúl, se elaboró el Plan de Acción Multianual para el Desarrollo; entre los asuntos que se consideraron prioritarios se incluyó la infraestructura (concepto que cubre energía, transporte, agua, infraestructura regional) y se enunciaron los cuellos de botella para incrementar el crecimiento. El tema de la infraestructura se desarrollaría mediante dos acciones. La Acción 1 faculta a los bancos multilaterales de desarrollo y al grupo del Banco Mundial para elaborar planes de acción conjunta que aumenten la financiación pública y privada.

De las cinco áreas prioritarias contenidas en el Plan de Acción Multianual, a las cuales se les asignan plazos de cumplimiento, señalamos los siguientes aspectos:

- Evaluación de la información y necesidades respecto de la infraestructura rural y regional, privilegiando los proyectos de conectividad regional;
- Establecimiento de guías para otorgar créditos y prácticas nacionales que contribuyan a salvar los cuellos de botella en los procesos, con el fin de que el desembolso y entrega de los fondos para la implementación de proyectos sea expedito;
- Evaluar la existencia y suficiencia de los recursos internos, mejorando la capacidad para dictar regulaciones, políticas y apoyo a inversiones públicas, semipúblicas y privadas para allegar dichos fondos;
- Se prestará atención a los cuellos de botella de la banca multilateral que dificultan la inversión en proyectos ubicados en zonas fronterizas y en proyectos regionales de infraestructura;

- Se menciona la necesidad de apoyar la transparencia y sostenibilidad, así como de examinar la mejor manera de integrar la evaluación ambiental dentro del proceso de análisis de costos y beneficios (G20, 2010).

El noveno objetivo de la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se refiere a: “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de octubre de 2015). Asimismo, se busca “desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes, y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de octubre de 2015). Es decir, replica el carácter regional-transfronterizo de la infraestructura y la coloca en lugar prioritario para obtener el desarrollo y la igualdad.

La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) hace énfasis en “... que la inversión pública y privada desempeña un papel fundamental en la financiación de la infraestructura, incluso a través de los bancos de desarrollo, las instituciones financieras de desarrollo y los instrumentos y mecanismos como las asociaciones entre los sectores público y privado, la financiación combinada, que reúne las finanzas públicas en condiciones favorables con financiación privada en condiciones ordinarias, y los conocimientos especializados de los sectores público y privado, los vehículos para fines especiales, la financiación de proyectos con dación en pago, los instrumentos de mitigación de riesgos y los fondos de financiación mancomunados” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de agosto de 2015, p. 18).

De forma expresa, la Agenda de Acción de Addis Abeba señala las bondades de la financiación combinada, mediante las APP, ya que se reducirían los riesgos en la inversión. Además, se incentivarían financiaciones adicionales del sector privado, favoreciendo sectores claves para desarrollo —dirigidos por las políticas y prioridades gubernamentales— y se fomentaría el desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y subnacional. Por último, los proyectos de financiación combinada “deberían compartir riesgos y proporcionar recompensas adecuadas, incluir mecanismos claros de rendición de cuentas y cumplir las normas sociales y ambientales” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de agosto de 2015, p. 18).

Los Estados que han firmado estos acuerdos se han comprometido a desarrollar la capacidad de concertación entre los sectores público y privado

para todas las etapas de planeación y financiación; y a establecer los tipos de contratos. De igual manera, han expresado la intención de debatir de manera abierta y transparente los documentos sobre las asociaciones público-privadas y compartir resultados y experiencias (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de agosto de 2015).

Como puede apreciarse, existe una amplia plataforma emanada de los centros de poder y decisión política para impulsar la infraestructura y encontrar mecanismos expeditos sobre la combinación de fondos para sufragarla, destacándose las asociaciones público-privadas como un pilar del desarrollo.

Asociaciones Público Privadas

En 1999, el Banco Mundial (BM) estableció el Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privadas (PPIAF, por sus siglas en inglés) con el objetivo de promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Para ello ofrece tres tipos de asistencia técnica:

- Ayuda a los gobiernos a desarrollar entornos favorables que faciliten la inversión privada en infraestructura, tales como marcos de políticas y reglamentos de participación privada, además del diseño y el fortalecimiento de nuevas instituciones para apoyar la participación privada en la infraestructura;
- Ayuda relacionada con el ciclo de proyectos, en específico mediante el soporte en la elaboración de modelos financieros, contratos y documentos de licitación;
- Una gestión de sensibilización y divulgación de conocimiento sobre las cuestiones clave relacionadas con el desarrollo de la infraestructura privada (Cruz, 2016b, p. 8).

Ante el imperativo de las decisiones adoptadas por organismos como el G20, dado el plazo que se le otorgó, la banca multilateral cumplió las orientaciones en el menor tiempo posible (BM, 11 de septiembre de 2016). El BM define las APP como un acuerdo entre los sectores público y privado, “en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública” (BM, 1 de febrero de 2017). Este tipo de acuerdos puede adoptar o no las modalidades clásicas de contratación, como la concesión.

Según Cruz (2016a), el BM ofrece financiamiento a los gobiernos para este tipo de acuerdos mediante los préstamos de intermediación financiera, además propende para que se les proporcionen garantías de riesgo y crédito. Otro mecanismo de promoción es el Private-Public Partnership (PPP) in Infrastructure Resource Center, una plataforma en línea que brinda asesoría a los gobiernos en el diseño y la estructuración legal de las APP. En ese centro se pueden encontrar ejemplos de minutas de contratos, de licitaciones y documentos sobre normatividad para sectores como agua, energía y transporte.

La Corporación Financiera Internacional (CFI), dedicada al financiamiento del sector privado, concede créditos a las empresas y para ellos dispone de líneas para infraestructura y presta asesoría a los gobiernos para estructurar proyectos a través de la PPP Transaction Advisory.

A su vez, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dispone de una agenda de promoción de las APP, a través de programas de capacitación de los agentes gubernamentales, asesorándolos para que establezcan un marco legal y regulatorio que promueva la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y en la provisión de servicios públicos (Cruz, 2016a). El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) es la entidad del BID que promueve las APP, así como el financiamiento del sector privado, y se define a sí misma como el laboratorio de innovación del BID, enfocado en experimentar nuevos modelos para “atraer e inspirar al sector privado a resolver problemas de desarrollo económico de América Latina y el Caribe” (Cruz, 2016a, p. 15).

Según el Infrascope, hasta el momento 5 países latinoamericanos disponen de los mejores ambientes legales para llevar a cabo proyectos APP: Chile, México, Brasil, Colombia y Perú (Cruz & Estrada, 2017). También se han elaborado leyes en otros países como Argentina. Dentro del análisis elaborado sobre las leyes regulatorias de APP en cuatro países de la región (Estrada, 2017) es importante destacar algunos aspectos. Uno de ellos es la concurrencia de las dos partes (privada y pública) en diferentes tipos de contratos como la concesión de obras; el otro, es el nivel de riesgos y el hecho de que la distribución de actividades asumida marca la diferencia y determina el grado de participación de cada sector.

La norma sobre APP adoptada en Argentina establece que esta modalidad es un contrato ubicado en un régimen separado y exclusivo frente a otro tipo de contrato de obra pública; esta es una característica diferente a las regulaciones de Colombia, Perú y Brasil. La ley argentina es la única que obliga a la empresa contratada a hacerse cargo de la protección del ambiente, y por lo tanto de aspectos de mitigación, prevención y compensación.

Es de suponer que la financiación de las APP proviene de recursos del sector privado, pero lo que se observa es que son los organismos de crédito multilateral o los fondos de pensiones las entidades que los suministran. También es previsible que el sector privado privilegie los proyectos que considere más rentables.

Una razón para promover la APP es que la capacidad de endeudamiento público ha disminuido y con ello la cantidad de fondos que podían destinarse a infraestructura, por lo tanto, era necesario buscar otras fuentes de financiación. Sobre este aspecto, especialistas han señalado que se trata de ampliar el endeudamiento estatal mediante una fórmula contable. Es decir que a pesar de que se hable de restricciones fiscales, al mismo tiempo se abren ventanas para hacerle el quite. Se señala además que con frecuencia se comprometen recursos futuros de los Estados para financiar las obras dado su tamaño y costo. Lo que resulta curioso es que si se considera que debe haber un límite al endeudamiento, al mismo tiempo se genere mayor deuda vía la financiación de obras y proyectos de esta envergadura (Hall, 2015).

Megacorredores

En el análisis *How infrastructure is shaping the world. Critical introduction to mega-corridors infrastructure* (Hildyard & Son, 2017) se acuña el término infraestructura extrema, dadas las características de los grandes corredores proyectados en todos los continentes. El concepto adquiere sentido por la escala global de los corredores; por el tamaño y diversidad de las obras (carreteras, ferrocarriles, trasvase de ríos, puertos); porque facilitan la extracción intensiva de minerales, gas y petróleo en áreas consideradas anteriormente como inexpugnables; y por el creciente flujo de financiación proveniente de entidades que planifican, apoyan y ejecutan toda clase de obras. Esta infraestructura se planifica, financia, y ejecuta sin haber consultado democráticamente a las poblaciones.

Dentro del listado de megacorredores, Hildyard y Son (2017) especifican que en África hay alrededor de treinta corredores que sirven para la extracción de minerales y productos de agronegocios. Otro dato sorprendente es la cantidad de corredores marinos y ferrovías planificadas en el Ártico. En Europa existen obras planificadas bajo el nombre de la Red Trans Europea de Transporte (TENT-T), que está integrada con futuros gasoductos y en un futuro cercano dicha red aspira a interconectarse con el megaplan de Eurasia (Khanna, 2016).

Estos corredores siguen la misma lógica de la integración regional, como medio para alcanzar el desarrollo. Bajo esta idea de integración sudamericana, la IIRSA se vendió como una conectividad indispensable para aumentar el potencial de intercambio comercial y empleo. Después de casi dos décadas de iniciado ese proyecto, todavía se reitera el mismo relato de aumentar la conexión física entre regiones empobrecidas, alejadas de los centros, como son la selva, los Andes, y las costas.

Los Ejes Multimodales que se trazaron recogen algunas iniciativas en curso, o planificadas como alternativas locales de mejoramiento de carreteras, puertos y aeropuertos. Sin embargo, su trazado no tuvo ni la menor consideración ambiental, ni los acumulativos de obras en algunos casos casi paralelas. En lo social se responde a la ecuación desarrollo=vías, aspecto que es válido en algunos casos. De hecho, las evaluaciones sobre su ejecución contemplan aspectos como haberse realizado las obras dentro del término planteado o el monto requerido, pero todavía no se logra que se planteen instrumentos como Evaluaciones Ambientales y Sociales con Enfoque Estratégico (EASE) (Estrada y Cruz, 2017).

El tema del regionalismo abierto, impulsado desde principios del siglo XXI, fue adoptado por la IIRSA. Poco se dijo que el intercambio intrarregional era, y es, más bien escaso, dada la competencia con productos más o menos homogéneos y uno de los factores que empujó esta iniciativa fue el expansionismo brasileño. De hecho, se privilegió la exportación de grandes compañías brasileñas, que apoyadas por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fueron las grandes protagonistas de obras kilométricas en extensión y en casos de corrupción, como se conoció en el 2017.

Un ejemplo de la envergadura de las obras es el caso de la carretera Interoceánica Sur, que fue objeto de rigurosos estudios por parte de académicos y organizaciones no gubernamentales en el Perú (Dourojeanni, 2006). Antes de iniciar el proyecto, se advirtieron los grandes impactos que se producirían y la necesidad de adoptar decisiones que resguardaran esta zona de valores biodiversos incalculables. Estos argumentos fueron desestimados y, al contrario, se aceleró el proyecto, aparentemente por intereses monetarios de parte de quienes tomaron la decisión. Hoy en día lo que los científicos previeron se ha cumplido con exactitud: "la región amazónica, por la que pasará la carretera, es la región más natural que queda en la Amazonia peruana y ostenta una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, incluida una elevada proporción de endemismos, debido a su buen estado de conservación general y a la diversidad de ecosistemas ocasionados por la gradiente altitudinal. También sirve de refugio de un núme-

ro considerable de grupos indígenas que viven en aislamiento voluntario. [...] Los impactos ambientales más probables, vistos en un horizonte de más de 10 años, incluyen incremento rápido de la deforestación, degradación de bosques naturales, invasión de áreas protegidas, mayor incidencia de incendios forestales, expansión del cultivo de la coca, explotación anárquica de oro, degradación de ambiente urbano, pérdida de biodiversidad, incremento de caza y pesca, y reducción de la amplitud y calidad de los servicios ambientales, en especial problemas mayores en torno al recurso hídrico, incluido inundaciones, aluviones y calidad del agua para uso humano. Los peores impactos sociales se manifestarán con relación a los indígenas en aislamiento voluntario, incremento de la migración andina hacia la región amazónica, invasión de tierras indígenas en general, conflictos por la tierra y por su regularización, incremento de la pobreza urbana y falta de servicios públicos en barrios marginales, aumento de las actividades ilegales y disminución de la seguridad pública y, claro, dilución y pérdida de valores culturales tradicionales, entre otros” (Dourojeanni, 2006, p. 4).

Este ejemplo sirve para mostrar la ausencia de consideraciones sociales y ambientales y la prevalencia de intereses privados de dudosa procedencia en algunos de estos proyectos. Este conjunto de proyectos de infraestructura comprende autopistas, represas hidroeléctricas, canalización y reorientación de ríos e hidrovías a lo largo de fronteras naturales. Dichas obras se justificaron por un crecimiento económico logrado por la construcción, la generación de energía, sistemas de irrigación y mediante la extracción, venta o exportación de recursos naturales y productos que se beneficiarán por esas redes de infraestructura.

Algunos de estos proyectos han sido realizados, o habrán de realizarse, mediante mecanismos de ejecución de obras públicas sobre la base del modelo de APP, dado el atractivo que presentan y el ambiente favorable que se plasma en políticas y normas adoptadas por los países.

Transparencia, derecho a la información y participación ciudadana frente a los riesgos sociales, ambientales y económicos

Los proyectos de infraestructura a gran escala responden a una lógica de crecimiento, orientada a la exportación, que se fundamenta en la extracción de recursos. Durante la planeación de estos proyectos, en la mayoría de los casos, no se consideran los impactos ambientales y sociales a largo plazo. El tema de la sostenibilidad es un discurso fundamental en escenarios ambientales internacionales y nacionales, pero en el ámbito económi-

co no se trata con la misma relevancia que se otorga a las consideraciones de productividad y ganancia.

Desde la ciudadanía nos preguntamos: ¿quién decide cuales son las necesidades que serán satisfechas con los proyectos? ¿Cómo se miden? ¿Existen economías locales y cuál es su ponderación en las evaluaciones? ¿Cuál es el tipo de infraestructura elegido y por qué? ¿Qué pasa si hay proyectos paralelos? ¿Qué alternativas fueron consideradas y descartadas y por qué?

Los proyectos, y en mayor medida los megacorredores, implican en la práctica un ordenamiento territorial, social, político y económico que se superpone con otro tipo de ordenamientos territoriales subnacionales y locales; o con los planes de vida de comunidades basados en concepciones ancestrales del territorio. La injerencia de estos proyectos produce cambios bruscos y negativos sobre todos los espacios y ámbitos del territorio.

Si las evaluaciones no incluyen la pérdida de diversidad y los impactos sobre las poblaciones locales —como fue el caso de los pueblos no contactados en la carretera Interoceánica Sur—, no hay garantías de unas evaluaciones comprensivas ni sostenibles para el desarrollo de los proyectos. Muchas de las obras de este tipo involucran el trasvase, represamiento, o dragado de ríos, pero no se realiza la valoración de los servicios ambientales y sociales de estos, en términos de alimentación o de hábitat de especies. Como tampoco se hace con el desplazamiento de poblaciones y, por lo tanto, no se tiene un panorama de los verdaderos costos ni de oportunidades de sustentabilidad.

Los proyectos de infraestructura a gran escala no incluyen evaluaciones totales, ni siquiera por cuenca o por unidades ecosistémicas implicadas, pero sí involucran a varios entes financiadores, gobiernos nacionales y estatales. Adicionalmente, puede darse el caso de que haya diferencias entre las legislaciones en materia ambiental de cada país (en proyectos transnacionales) o en salvaguardas entre bancos y de manera general se aduce que hay que respetar los regímenes legales nacionales. Por tanto, es una responsabilidad del Gobierno anfitrión garantizar que la legislación nacional sea aplicada.

En este tipo de megacorredores, un primer aspecto que destacamos es que la toma de decisiones incluye diversos actores. De ese modo, los grados de responsabilidad se hacen difusos cuando estas iniciativas implican proyectos transfronterizos o al involucrar varios gobiernos, financiadores y al sector privado. Llamamos la atención sobre aquellos proyectos que se planifican sobre ecosistemas estratégicos como la Amazonia, que se ve

amenazada por una cantidad enorme de obras, a pesar de la necesidad de conservación de esta zona. Por ejemplo, un acuerdo energético entre Brasil y Perú supuso la construcción de una gran cantidad de represas sobre ríos como el Inambari, uno de los grandes afluentes del Amazonas, sin embargo, la iniciativa se detuvo por acciones ciudadanas y parlamentarias (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales [DAR], Asociación Servicios Educativos Rurales [SER], Central Ashaninka del Río Ene [CARE], 2011).

Un tema que todavía no se aclara es el de los aportes que el sector privado hace realmente para la financiación de proyectos mediante APP y si los préstamos a los cuales acude no terminan siendo respaldados con dinero público. Aparentemente, las obras se pagan mediante el establecimiento de peajes, con impuestos, o a través de las entidades de crédito, vía ventanillas dedicadas al sector privado. En el primer contrato de APP en Colombia, que fue bastante publicitado, la compañía Odebrecht estableció una unión temporal con una empresa colombiana para la firma del contrato y obtuvo un crédito del banco público dedicado a la financiación del sector rural, que hasta el momento no se ha pagado (Oficina de prensa del senador Jorge Enrique Robledo, 2017).

Otro aspecto que la ley colombiana prescribe sobre el sector privado es que se le puede otorgar derechos de propiedad sobre bienes inmuebles, como una forma de retribución a su esfuerzo; o el aumento en los topes de financiación que puede otorgarles el Estado. De este modo, el sector privado obtiene mayores beneficios en Colombia, en comparación con países como Perú y Argentina (Estrada, 2017), sobre todo cuando se trata de proyectos propuestos por ellos mismos.

Respecto de la transparencia y la participación ciudadana, consideramos que el proceso para determinar cuáles son las obras que pueden ser objeto de APP se hace por los entes gubernamentales sin que se surta algún tipo de consulta con las poblaciones involucradas en ellas. El monto de las posibles ganancias se enuncia, pero no se detalla. No se sabe la metodología para calcular estos beneficios ni se dan a conocer los resultados esperados en períodos determinados. A menudo la realización de estos proyectos implica unos cuantos empleos durante el período de construcción, pero afecta la permanencia de los oficios practicados por los habitantes de las zonas afectadas.

Los riesgos para estas comunidades son extremadamente altos, por el impacto negativo sobre sus medios de vida y sus culturas, así como por la amenaza de migración, contaminación de sus recursos naturales y explotación. Los pueblos indígenas son los usuarios primarios de los recursos

forestales, como animales y plantas silvestres. La caza y la pesca también son actividades esenciales, que a menudo se acompañan con la agricultura de subsistencia. Estos medios de vida tradicionales se encuentran en peligro por los proyectos de infraestructura a gran escala que están mal manejados.

Las valoraciones ambientales de los servicios que resultan impactados no es un aspecto que se tenga en cuenta, por lo cual no se puede establecer qué se pierde y cómo se restaura o compensa, salvo el enunciado que trae la norma argentina.

No existen políticas y prácticas que promuevan la divulgación de información sobre las APP y los marcos que existen para esto se han centrado en publicar datos ex post de los procesos de APP, sin incluir ninguna información sobre los aspectos ambientales y sociales. Este hecho limita el derecho al acceso a la información y a la participación (Cruz, 2016a). Por otra parte, no se prevé ningún tipo de consultas que hagan posibles comentarios y observaciones a los proyectos.

La mayoría de los informes, estudios y análisis que conducen a las decisiones relevantes son confidenciales, por cuanto se considera que pertenecen al denominado secreto comercial, con lo cual la ciudadanía no puede realizar un examen cuidadoso de esta información, y cuando se inician los procesos de licenciamiento ambiental los tiempos son cortos. Pero estas consideraciones se ignoran cuando se trata de lograr que el proyecto tenga el respaldo de los políticos, contratistas e ingenieros.

A pesar de que en casi todos los países existen normas sobre información pública —y del carácter público que tienen los trámites administrativos—, la cantidad y calidad de la información que existe en las plataformas digitales de las entidades, no garantiza el adecuado ejercicio del derecho a la información de forma oportuna y veraz. Por ejemplo, en Colombia la norma sobre APP (la Ley 1508 de 2012) determina que los estudios previos y de factibilidad son confidenciales cuando se trata de proyectos propuestos por el sector privado; lo que sí existe es publicidad para el proceso de proyectos ya contratados. Pero realmente la información está orientada a públicos interesados en las licitaciones antes de ser oportunidades para la ciudadanía de ser consultada con términos claros.

Este tipo de análisis generalmente no se realiza, o al menos no de manera transparente por parte de los gobiernos, de los financiadores y de las empresas involucradas. Este debiera ser el papel que desempeñen las institu-

ciones públicas para garantizar que los intereses y las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad sean satisfechos de manera equilibrada.

Consideraciones finales

El mecanismo de APP compite con la figura de las concesiones, que son otorgadas a las mismas constructoras que ahora se interesan por la nueva modalidad de contratación con el Estado para ejecutar, mantener y operar obras públicas, recibiendo un pago por sus servicios.

Las obras de infraestructura acarrear numerosos riesgos, traducidos en mayores plazos de ejecución, alza en los costos, determinantes ambientales o factores sociales. Hasta el momento, este tipo de contingencias han sido asumidas en su mayor parte por el Estado. Uno de los supuestos de modalidad APP es que los riesgos sean asumidos por el sector privado, mediante una enigmática fórmula según la cual los riesgos deben recaer sobre la parte que mejor los administre. En todo caso hay que tener en cuenta que este tipo de contratos se suscriben por un plazo largo y que a menudo pueden ser renovados por términos iguales, lo cual hace que los riesgos aumenten y que sea el Estado quien termine asumiéndolos.

Por eso consideramos que debería asegurarse:

- La participación de la ciudadanía que es fundamental para cualquier proceso sobre desarrollo sustentable, ya que fortalece los procesos de toma de decisiones involucrando otros intereses y perspectivas;
- El acceso a la información como un elemento clave en los megaproyectos y en específico en cada uno de los proyectos. Asimismo, en todo el proceso en el que intervengan las APP, ya que disponer de espacios para el involucramiento del público aumenta los niveles de transparencia, al tener acceso a los documentos y las reuniones. Sin acceso a la información no hay transparencia, lo que significa que los debates y decisiones se toman sin el conocimiento del público;
- La legitimidad del proceso de planeación y decisión sobre los proyectos, para lo cual la participación es fundamental. Cualquier proceso multilateral es un espacio público y por lo tanto debe proveer los canales y medios para la participación;
- La generación de capacidad local y nacional en materia técnica y política sobre los impactos a los ecosistemas por la implementación de

proyectos. Es necesario realizar análisis integrales sobre la problemática ambiental, social, política y económica;

- Los gobiernos y la banca multilateral y nacional de desarrollo deben construir sistemas claros de medición de impactos de las asociaciones público-privadas para que se entienda cuáles son sus beneficios y la mejora que se supone conllevan estos mecanismos;
- Promover espacios de interlocución con autoridades nacionales, locales y actores multilaterales.

Referencias:

Asamblea General de las Naciones Unidas (17 de agosto de 2015) Agenda de acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de octubre de 2015) Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

Banco Mundial (11 de septiembre de 2016) Legislación y regulación de asociaciones público-privadas. Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/ley-regulacion>

Banco Mundial (1 de febrero de 2017) ¿Qué son las asociaciones público-privadas? Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

Cruz, D. (2016a) Asociaciones público-privadas desde la banca multilateral. Parte I, Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad. Disponible en: <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/asociaciones-publico-privadas-desde-la-banca-multilateral-implementacion-en-america-latina/>

Cruz, D. (2016b) Asociaciones público-privadas desde la Banca Multilateral. Parte II, Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad. Disponible en: <http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/08/Asociacio->

[nes-Publico-Privadas-banca-multilateral-Implementaci%C3%B3n-Am%C3%A9rica-Latina-parte-II-.pdf](#)

Cruz, D. y Estrada, V. (2017) Interrogantes sobre el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI) en la implementación de asociaciones público-privadas (APP). Asociación Ambiente y Sociedad. Disponible en: <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/interrogantes-sobre-el-papel-de-las-instituciones-financieras-internacionales-ifi-en-la-implementacion-de-asociaciones-publico-privadas-app/>

DAR (Derecho Ambiente y Recursos Naturales), SER (Asociación Servicios Educativos Rurales) y CARE (Central Ashaninka del Río Ene) (2011) El acuerdo energético Perú-Brasil: los casos de Inambari y Pakitzapango, Lima. Disponible en: https://issuu.com/darperu/docs/acuerdo_energetico_peru_brasil

Dourojeanni, M. (2006) Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonia sur del Perú, Bank Information Center. Disponible en: <http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.100135.pdf>

Estrada, V. (2017) Estudio comparativo en la implementación de las asociaciones público-privadas (APP). Colombia, Brasil, Perú y Argentina. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Disponible en: <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/estudio-comparativo-en-la-implementacion-de-las-asociaciones-publico-privadas-app/>

Estrada, V. y Cruz, D. (2017) Metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico EASE-IIRSA. Bogotá: Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. Disponible en: <http://coaliccionregional.net/metodologia-de-evaluacion-ambiental-y-social-con-enfoque-estrategico-ease-iirsa/>

G20 Seoul Summit 2010 (12 de noviembre de 2010) Annex II: Multi-Year Action Plan on Development. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>

Hall, D. (2015) ¿Por qué las asociaciones público-privadas (app) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Londres: Public Services International. Disponible en: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf

Hildyard, N. y Son, X. (2017) How infrastructure is shaping the world. Critical introduction to mega-corridors infrastructure. Bruselas: Counter Balance.

Khanna, P. (18 de abril de 2016) These Maps Show How Vast New Infrastructure Is Bringing the World Together. Disponible en: <https://www.paragkhanna.com/home/2016/4/18/these-maps-show-how-vast-new-infrastructure-is-bringing-the-world-together>

Oficina de Jorge Robledo (13 de junio de 2017) Confirmado: \$135.805 millones de crédito BanAgrario a Odebrecht están perdidos. Disponible en: <https://jorgerobledo.com/contraloria-confirma-que-135-805-millones-en-credito-del-banco-agrario-a-navelena-odebrecht-estan-perdidos-robledo/>