

**OBSERVATORIO SOCIAL DE LAS RELACIONES
UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA**



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

Ayuda para un desarrollo verde:
**El diseño de la Facilidad de
Inversión en América Latina
de la Unión Europea**

*Gustavo Hernández
Toni Sandell*

ALOP A.C.

ENERO 2013

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO, N° 1
OBSERVATORIO SOCIAL DE LAS
RELACIONES UE-AL

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE
ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL
DESARROLLO, A. C.

BENJAMÍN FRANKLIN 186, COLONIA
ESCANDÓN. DELEGACIÓN MIGUEL
HIDALGO. C. P. 11800
MÉXICO, D. F.

AUTORES:
GUSTAVO HERNÁNDEZ Y
TONI SANDELL

DISEÑO EDITORIAL:
MARTHA DELIA GÓMEZ DUEÑAS

CONTENIDO

RESUMEN **3**

INTRODUCCIÓN **4**

EL DESARROLLO Y EL FOCO EN EL SECTOR PRIVADO **7**

FACILIDADES DE INVERSIÓN MIXTA: LA LÓGICA DEL
MECANISMO LAIF **9**

LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA PARA EL
DESARROLLO EN PROCESO DE CAMBIO:
LO QUE HABRÁ DE (DES)HACERSE **13**

EL APOYO AL SECTOR PRIVADO A TRAVÉS DEL
LAIF: ¿A QUÉ SECTOR PRIVADO BENEFICIA? **14**

EL “ENFOQUE ASCENDENTE”: EL PAPEL DE LOS
BANCOS DE DESARROLLO LATINOAMERICANOS **19**

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN **21**

CONCLUSIONES **21**

SIGLAS UTILIZADAS **24**

Ayuda para un desarrollo verde:

El diseño de la Facilidad de Inversión en América Latina de la Unión Europea

Gustavo Hernández (ALOP) y
Toni Sandell (APRODEV)¹

RESUMEN

Los 'mecanismos mixtos de asociación público-privada' (LGBF, por su sigla en inglés), que mezclan donaciones y préstamos, tales como la *Facilidad de Inversión en América Latina* (LAIF, por su sigla en inglés) de la Unión Europea (UE), son una continuación de la estrategia para canalizar fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el sector privado. La finalidad declarada es la de movilizar financiamiento adicional para apoyar el desarrollo. Este texto ofrece un panorama general del mecanismo y expresa la preocupación, en base a la experiencia con los proyectos LAIF hasta el momento, de que los objetivos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza que con ellos se persiguen se vean eclipsados por los intereses geopolíticos y empresariales de la UE. Las instituciones financieras europeas y Bruselas tienen, en su actual configuración, el poder de decisión real. Para que el mecanismo tenga un efecto positivo, debe revisarse la estructura de toma de decisiones, los criterios de selección de proyectos tienen que ser más transparentes, debe establecerse un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad civil y tienen que considerarse los posibles problemas de deuda que puedan generarse en los países receptores. ●

¹ Gustavo Hernández, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. (ALOP). Toni Sandell, Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV). Los autores agradecen los comentarios recibidos del equipo de Eurodad.

INTRODUCCIÓN: EL NUEVO PANORAMA POLÍTICO Y LOS CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE DESARROLLO

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

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, los planes para ampliar las inversiones europeas en la región están condicionados por la adversa situación económica en Europa, donde las empresas europeas tienen, en mayor o menor medida, casi todos sus activos. Esto vuelve los activos latinoamericanos extraordinariamente importantes para estas empresas,

² *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Naciones Unidas. 2012.

como mercados potenciales con perspectivas de crecimiento y alta rentabilidad. Por otro lado, como la crisis se profundiza y las condiciones crediticias empeoran, las empresas europeas enfrentan cada vez más dificultades para financiar sus inversiones. La CEPAL ha identificado también un fenómeno cada vez más relevante a partir de 2004: la repatriación creciente de ganancias de las empresas transnacionales que invierten en la región. Los recursos de IED retransferidos desde ALC a los países de origen han crecido de USD 20 mil millones por año entre 1998 y 2003 a USD 84 mil millones por año entre 2008 y 2010.³

Aunque el peso relativo de la UE en la IED en ALC ha caído en los últimos años, durante la década de 1990 la IED europea fue importante, en particular por la participación de empresas europeas en las privatizaciones masivas que se procesaron por entonces en la región. Mayormente dominada por la inversión de origen español, las inversiones europeas se enfocaron en los sectores de servicios y energía, en especial en países del Mercosur, como Argentina y Brasil.⁴

³ La CEPAL estima que, en 2012, los flujos de IED hacia ALC mantendrán niveles altos. Sin embargo, la organización teme que, si la crisis de la eurozona empeora el flujo de inversiones – en especial los que proceden de Europa – puedan revertirse. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/46574/P46574.xml&xsl=/prensa/tpl-i/p6f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl>

⁴ *Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Caracas, marzo de 2011.

En la actualidad, la denominada “economía verde” está en el corazón de la discusión de la inversión extranjera privada y la UE es uno de los actores que más fuertemente sostienen este concepto, formulado originalmente por la comunidad empresarial internacional y luego adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).⁵ Tal como se vio en la Cumbre Rio+20, la economía verde prevé cambios en el panorama de la ayuda para el desarrollo tradicional. Destaca en primer lugar el rechazo de los países industrializados a aumentar los esfuerzos tendientes a alcanzar la meta de AOD equivalente al 0,7% del producto nacional bruto (PNB). Y, no menos importante, su necesidad de reducir en forma significativa el papel del financiamiento público en las transferencias de financiamiento hacia los países en desarrollo y pasarlo al financiamiento privado.⁶ Esta creciente importancia del financiamiento para el sector privado ya se expresa en números concretos: se espera que el monto que fluye desde las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) hacia el sector privado crezca de USD 40 mil millones en 2010 a USD 100 mil millones en 2015.⁷ Se argumenta entonces que los nuevos proveedores de ayuda y

los novedosos enfoques mixtos, que utilizan modalidades diferentes de cooperación para el desarrollo, ayudarán a aumentar el flujo de recursos. Es decir, se argumenta que la interrelación de la ayuda al desarrollo con la inversión privada, el comercio y el rol de nuevos actores en la cooperación brindan oportunidades para que la AOD apalanque flujos de recursos privados.

⁵ *Más allá de la Economía Verde: Desarrollo y Sostenibilidad en América Latina*. Laura Palomo y Gustavo Hernández. ALOP, 2012, p.30.

⁶ Update on Sustainable Development Conference: Developed countries oppose new and additional funding proposals. Third World Network. 2012.

⁷ *¿Fondos públicos para inversión privada? ¿Es posible invertir en empresas privadas para beneficiar a los pobres?* Eurodad, 2012.

VENTANA 1

¿Cómo se define una economía verde?

El PNUMA ha desarrollado una definición práctica de economía verde como la que deriva en la mejora del bienestar humano y la equidad social, al tiempo que reduce en forma significativa los riesgos medioambientales y las fallas ecológicas. En su expresión más simple, una economía verde puede pensarse como baja en carbono, eficiente en el uso de los recursos y socialmente inclusiva.

En términos prácticos, una economía verde es aquella en la que el crecimiento del ingreso y el empleo está impulsado por inversiones públicas y privadas que reducen las emisiones de carbono y la polución, mejoran la eficiencia de la energía y los recursos y evitan la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas. Estas inversiones deben ser catalizadas y apoyadas por gastos públicos focalizados, reformas políticas y cambios en las regulaciones. Esta senda de desarrollo debe mantener, mejorar y, de ser necesario, reconstruir el capital natural como un activo económico crítico y una fuente de beneficios públicos, en especial para las personas pobres cuyo medio de vida y seguridad dependen fuertemente de la naturaleza.

<http://www.unep.org/greeneconomy/AboutGEI/FrequentlyAskedQuestions/tabid/29786/Default.aspx>

El documento de la Comisión Europea (CE) "Río+20: hacia la economía verde y la mejora de la gobernanza"⁸ subraya claramente los objetivos y las acciones implícitas en los conceptos en juego. Algunos

⁸ El documento sentó las bases para el diálogo entre la CE, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, los estados miembros, la sociedad civil y los empresarios en preparación de Río+20, antes de que se presentara una posición consolidada de la UE ante la ONU a fines de 2011. Véase COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Rio+20: towards the green economy and better governance. Brussels, 20.6.2011 COM(2011) 363 final.

organismos de la UE, sin embargo, han señalado que un énfasis en la economía verde y el sector privado no debe desviar la atención de la necesidad de empoderar a los ciudadanos y promover la buena gobernanza medioambiental, más allá de los acuerdos institucionales.⁹ El documento

⁹ Resolución del Parlamento Europeo del 29 de septiembre de 2011 sobre el desarrollo de una posición común de la UE hacia la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río +20), B7-0522/2011. El Consejo de la Unión Europea adoptó una postura similar, pidiendo un mayor esfuerzo para integrar las dimensiones económica, social y medioambiental de forma más balanceada. Véase 3118th ENVIRONMENT Council meeting Luxembourg, 10 de octubre de 2011.

de la CE propone que para lograr la transición hacia una economía verde necesitamos abordar tres dimensiones políticas interrelacionadas: (1) inversión en la gestión sustentable de los recursos clave y el capital natural ('qué'); (2) establecimiento de condiciones regulatorias y de mercado adecuadas ('cómo') y, finalmente, (3) mejora de la gobernanza y del involucramiento del sector privado ('quién').¹⁰ Sin embargo, para algunos sectores de la sociedad civil la economía verde no representa una ruptura significativa con el actual modelo macroeconómico. ●

EL DESARROLLO Y EL FOCO EN EL SECTOR PRIVADO

El sector privado y su papel en el desarrollo están en el centro de una discusión política mayor en la UE. Esto se debe tanto a un cambio en el panorama político en Europa como a las perspectivas de reducción de los flujos de AOD. Hay también un reconocimiento creciente de los donantes en cuanto al papel fundamental del sector privado en el crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo, lo que brinda ingresos fiscales a los gobiernos pobres, al tiempo que ofrece servicios y bienes a los ciudadanos. Un ejemplo destacado es la alianza entre el Banco

¹⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, *Idem.*, p. 5-6.

Europeo de Inversión (BEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004, con el propósito de desarrollar instrumentos de mitigación de riesgo diseñados para fomentar la IED europea y la cooperación multilateral en los países de ALC.¹¹

Además de las IFI, los donantes bilaterales y la UE están cada vez más interesados en colaborar con el sector privado. La CE y algunos estados miembros de la UE, tales como Países Bajos y Suecia, ya derivan cantidades significativas de fondos de AOD al sector privado a través de diferentes "ayudas al comercio" y otras iniciativas. Tal como explicó la CE, la UE mantiene su compromiso de lograr el objetivo de 0,7% del PNB en AOD para 2015. Para ello, se ha propuesto el aumento de la asignación presupuestaria para la acción externa, de EUR 56 mil millones a EUR 70 mil millones, y un mayor despliegue de instrumentos financieros (tales como préstamos, garantías, fondos de capital e instrumentos de riesgo compartido) destinados a catalizar la

¹¹ "El atractivo de una alianza del BEI con el BID surge de su propósito de brindar más apoyo a la IED europea en proyectos de interés mutuo en América Latina y el Caribe, así como en proyectos de infraestructura de integración regional. Su motivación se relaciona, entre otras cosas, con el apoyo del sistema multilateral mediante la cooperación más cercana con los mayores prestadores multilaterales en América Latina y el Caribe, el alcance político del BID y su capacidad de convocatoria y prestigio, su cobertura extensiva de las regiones de América Latina y el Caribe y su capacidad para identificar e implementar proyectos emblemáticos tanto con socios públicos como privados." (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING *between* THE EUROPEAN INVESTMENT BANK *And* THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK 13 de diciembre de 2004).

inversión privada. Pese a la reducción de la AOD en los últimos años de países como Italia, Países Bajos y Reino Unido, la proporción de la contribución de la CE ha crecido, lo que refleja tanto los cambios producidos en la agenda internacional de desarrollo como la “securitization” de la ayuda.¹²

El sector privado está también muy involucrado en la AOD a través de los procesos de compras públicas. De acuerdo a cálculos de Eurodad, más del 50% de la AOD se destina a la compra de bienes y servicios de empresas privadas para proyectos de desarrollo, lo que alcanza un estimado de USD 69 mil millones anuales. Eurodad también señala que aproximadamente dos tercios de la ayuda no condicionada aún se vinculan a empresas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el 60% de los recursos de ayuda interna en los países en desarrollo también van a empresas del país donante.¹³ En tal sentido, uno de los principales objetivos de las instituciones financieras europeas es mantener la presencia europea en América Latina mediante la financiación de la IED. Según un estudio de un grupo intergubernamental de expertos latinoamericanos, “la IED europea en América Latina se ve favorecida por la existencia de mecanismos que la facilitan, como es el caso del BEI. Las

¹² *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional*. José Antonio Sanahuja, 2011.

¹³ *Cómo gastarlo. Contrataciones inteligentes para una ayuda más eficaz*, Eurodad 2011, p. 20-23.

operaciones del BEI, una agencia de la UE, son un mecanismo poderoso para la cooperación a través de los flujos de inversión y el financiamiento de proyectos en los países en desarrollo.”¹⁴

La UE se esfuerza por encontrar nuevas formas de poner el sector privado en el centro de sus estrategias de desarrollo. En su documento “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”,¹⁵ la CE identifica una triple estrategia para apoyar al sector privado: (1) apoyo a un ambiente de negocios para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) a través del impulso a la creación de capacidades y los marcos legales, el acceso a los negocios y a los servicios financieros, así como de la promoción de las políticas agrícolas, industriales y de innovación, (2) apoyo a la integración regional, en especial a través de Tratados de Libre Comercio y finalmente (3) incentivos al sector privado para financiar e implementar proyectos de desarrollo, en especial en iniciativas de infraestructura. De acuerdo a la CE, “es crucial para el éxito de los países en desarrollo atraer y retener inversión privada nacional y extranjera sustancial y mejorar la infraestructura.”¹⁶

¹⁴ *Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*. Idem., p. 21.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y los Comités de las Regiones, “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”. Bruselas, 13.10.2011 COM(2011)637 final.

¹⁶ Idem., p. 8.

Es en este contexto que los llamados “mecanismos mixtos” o facilidades de inversión que mezclan ayuda al desarrollo con préstamos de las IFI – en particular para grandes proyectos de infraestructura – se han convertido en el buque insignia del financiamiento del sector privado.¹⁷ En tal sentido, el número de las llamadas asociaciones público-privadas han aumentado en el marco de la acción europea para el desarrollo, convirtiéndose en el referente para iniciativas estratégicas conjuntas en proyectos a gran escala, así como en plataformas para la colaboración y la coordinación entre los financiadores.¹⁸ Al mismo tiempo, la CE reconoce que estas facilidades están todavía en etapa de diseño y que está “aprendiendo sobre la marcha”. Esto brinda una oportunidad para tener un debido debate sobre los beneficios y las limitaciones de estas modalidades de inversión y ayuda combinadas. ●

FACILIDADES DE INVERSIÓN MIXTA: LA LÓGICA DEL MECANISMO LAIF

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

¹⁷ Sobre mecanismos mixtos, véase por ejemplo la reflexión del European Think Tank Groups, *EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options*, Overseas Development Institute, Enero 2011. Véase también *‘Leveraging’ private sector finance: How does it work and what are the risks?*, Bretton Woods Project, Abril de 2012.

¹⁸ *Innovative Approaches to EU Blending. Mechanisms for Development Finance*. Jorge Núñez Ferrer y Arno Behrens. CEPS, 2011.

Breve resumen de las facilidades mixtas de la UE

NOMBRE DE LA FACILIDAD REGIÓN CUBIERTA	FECHA DE LANZAMIENTO	ASIGNACIÓN DE FONDOS	PARTICIPANTES FINANCIEROS
FFI: Fondo Fiduciario para la Infraestructura para África 47 países africanos	2007	Fondos de donación asignados: EUR 308,7m del 10° FED + EUR 64m de los presupuestos de los EM (al 31/12/10)	AFD, BAfD, BIO, Cofides, BEI, Finnfund, KfW, Lux-Development, MoF Grecia, OeEB, Simest, Sofid, PIDG
FIV: Facilidad de Inversión de la vecindad Países elegibles para el IEVA	2008	EUR 700m para 2007-2013 del presupuesto de la UE + EUR 64,4m de los presupuestos de los EM (al 31/12/11)	AECID, AFD, CEB, BERD, BEI, KfW, BNI, OeEB, Simest, Sofid
MIBO: Marco de Inversión de los Balcanes Occidentales Balcanes Occidentales	2009	EUR 166m del presupuesto de la UE + EUR 10m del BEI, EUR 10m del BERD, EUR 10m del CEDB + EUR 47,6m en donaciones de los presupuestos de los EM (+ Noruega) (al 31/12/11)	CEB, BERD, BEI, Grupo Banco Mundial, KfW, MFB, CMZR, OeEB, SID
LAIF: Facilidad de Inversión en América Latina Países latinoamericanos	2010	EUR 125m 2010-2013 del presupuesto de la UE	AFD, BCIE, BID, CAF, BEI, KfW, BNI, OeEB
FIAC: Facilidad de Inversión para Asia Central Países de Asia Central	2010	EUR 20m 2010 del presupuesto de la UE	Pueden participar instituciones FIV acreditadas.
Facilidad de Inversión de Asia Países asiáticos	2011	EUR 30m del presupuesto de la UE	BEI, BERD, BNI, BDA, AfD, KfW, QeEB, Simest, Sofid
Facilidad de Inversión del Caribe Países caribeños ACP	2012	EUR 40m 10° FED	BEI, BNI, CDB, BID, otros
Facilidad de inversión para el Pacífico Países del Pacífico ACP	2012	EUR 10m	BEI, AFD, KfW, AusAID, ADB, NZAID, BM

Fuente: Donaciones y préstamos combinados para financiar la política de desarrollo de la UE a la luz de la propuesta de la Comisión Europea sobre un Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) para 2012-2020. Departamento de Políticas del Parlamento Europeo EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/29, junio de 2012.

La combinación de donaciones con préstamos en un mismo proyecto no es del todo nueva. El BEI y el KfW alemán, por ejemplo, han tenido acceso durante años a sus propios recursos para donaciones que han utilizado junto a préstamos para proyectos de infraestructura y otras iniciativas de desarrollo. Durante la última década la CE ha trabajado hombro a hombro con el BEI y con bancos regionales de América Latina, financiando asistencia técnica y ofreciendo garantías de préstamo o donaciones para proyectos de infraestructura.¹⁹ Una innovación del mecanismo LGBF es que reúne a varios financiadores públicos y privados para apoyar una inversión conjunta. Esto también hace posible el financiamiento de proyectos de gran escala.

En entrevistas llevadas a cabo por los autores en Bruselas en mayo de 2012, funcionarios de la CE se mostraron entusiasmados por el mecanismo LGBF por las siguientes razones: (1) el apalancamiento económico obtenido: “con una pequeña contribución en forma de donación de los contribuyentes europeos se consigue una inversión muy grande basada en préstamos (hasta 30 o 40 veces el valor de la

¹⁹ La UE ha estado co-financiando, con el BEI e instituciones financieras regionales, proyectos como el “corredor de transporte Santa Cruz-Puerto Suárez” en Bolivia, brindando por ejemplo una primera inversión no reembolsable de EUR 38,17 millones y un monto complementario de EUR 18,89 millones. Entre estos proyectos, debe destacarse el gasoducto Bolivia-Brasil, la mayor inversión conjunta en América Latina, que cruza los ecosistemas de Gran Chaco, Pantanal y la selva atlántica al sudoeste de Brasil. Véase Hernández, Gustavo. *La Crónica de una Muerte Anunciada. El Corredor de Transporte Bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez y sus Impactos Socio-Ambientales*. CLAES, 2008.

donación)”, (2) la visibilidad que este mecanismo le da a Europa (difícil de lograr con otros mecanismos no lanzados por la UE, tales como los fondos fiduciarios del Banco Mundial)²⁰ y, finalmente, (3) el diálogo y la mejor coordinación que este mecanismo posibilita entre las instituciones financieras, los gobiernos y el sector privado.

En América Latina, la facilidad fue oficialmente lanzada en mayo de 2010.²¹ El mecanismo LAIF se financia con fondos del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) de la UE, que tiene un foco explícito en la reducción de la pobreza. Esta facilidad pretende contribuir a la consecución de los objetivos de la regulación del ICD y la Estrategia Regional para América Latina abordando, por ejemplo, los desafíos identificados recientemente, tales como el cambio climático y su impacto en el medio ambiente. La CE justifica el mecanismo LAIF porque el fondo común de inversiones apoya la *interconectividad* en la región y ayuda a la integración regional.²² Esta es la razón por la que la

²⁰ Tal como expresó un alto funcionario de la CE (Entrevista con los autores, Bruselas, 10 de mayo de 2012) “LAIF es un mecanismo europeo y, por lo tanto, *se puede contratar a un europeo*. La colaboración con instituciones multilaterales y con estados miembros otorga mucha visibilidad y funciona como una *tarjeta de negocios* para que los estados miembros muestren que son interlocutores esenciales. Estados Unidos está celoso por la visibilidad que la UE está obteniendo con este mecanismo. Además, los bancos regionales de América Latina están interesados en incorporarse al financiamiento con los europeos por su visibilidad”.

²¹ Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm

²² http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf

CE desea cubrir toda la región con estos proyectos.

En la práctica, el LAIF se enfoca en inversiones para energía, medioambiente y transporte. Estos sectores prioritarios para el desarrollo de infraestructura coinciden con los sectores en los que la UE tiene altos intereses geopolíticos y económicos. También coinciden con la *Estrategia de Crecimiento 2020 de la UE*, que pretende lograr una “economía inteligente, sostenible e inclusiva”, incluyendo la capitalización del liderazgo de Europa en el desarrollo de tecnologías, servicios y métodos novedosos de producción “verde”.²³ Estos temas se explicitan en el documento de la CE titulado *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio* y están en el centro de la agenda de competitividad de la UE frente a las economías emergentes, tales como China e India.

Además, con el mecanismo LAIF, la CE planea apoyar infraestructura social y a las Pymes. En consecuencia, los resultados esperados del mecanismo LAIF se relacionan con una mejor infraestructura de transporte y de energía, una mayor protección del medioambiente, una mejora de los servicios sociales y la infraestructura, y el crecimiento fuerte de las

²³ Véase también COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final. Referencia web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Pymes. Los beneficiarios primarios para la CE serán los países de América Latina y su sector privado, en particular las Pymes.²⁴

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

²⁴ <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

La energía genera reducción de la pobreza

La energía es importante para la reducción de la pobreza al permitir cubrir necesidades básicas como la preparación de alimentos, la sanidad, la vivienda, la comunicación y el empleo digno. También es una fuente de ingresos y crea oportunidades de negocio. Con aproximadamente EUR 2 mil millones de subvenciones asignadas al sector de la energía en los países en desarrollo en los últimos siete años, la UE ocupa una posición de liderazgo en la contribución al desarrollo de la energía en todo el mundo. Instrumentos de la UE, como el Fondo ACP-UE para la Energía, el programa de la UE sobre energías renovables y el Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras se han utilizado para financiar proyectos individuales en todo el continente africano. La Comisión desea aumentar los niveles de financiación del sector mediante la incorporación del sector privado y de los bancos de desarrollo a futuros proyectos. El Comisario Europeo de Desarrollo es parte del Grupo de Alto nivel de las Naciones Unidas sobre Energía Sostenible para Todos, creado por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon con el objetivo de movilizar fondos de todos los sectores de la sociedad para programas relacionados con la energía. La energía es también un sector clave del Programa para el Cambio.

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Informe anual 2012 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2011.

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

El financiamiento para el mecanismo LAIF para el periodo 2009-2013 es relativamente modesto (EUR 125 millones) pero la CE ha anunciado “una proporción mayor de ayuda a ser entregada a

través de estas innovadoras herramientas financieras.”²⁵ Como los flujos de ayuda para el desarrollo se están reduciendo, la utilización de fondos para mecanismos de combinación significa la reducción de ayuda para otros fines. En otras palabras, tal como lo plantea un estudio publicado por el Breton Woods Project, existen costos de oportunidad cuando se utiliza la limi-

²⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148992.EN.pdf

tada inversión pública para apalancar la inversión privada.²⁶ En diciembre de 2011 la CE propuso recortes nacionales y nuevas prioridades para la ayuda a América Latina como parte de su propuesta para el ICD en el periodo 2014-2020. El ICD propone eliminar la cooperación al desarrollo bilateral en países con ingreso superior al medio, así como en países cuyo PIB exceda el 1% del PIB mundial (India e Indonesia). De los 19 países en los que se proponen recortes, 11 están en América Latina.²⁷

La cooperación de la UE a nivel nacional continuaría solo con Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.²⁸ Pero todos los países de América Latina permanecerían elegibles para programas regionales como LAIF, los dos programas temáticos del ICD (bienes públicos y organizaciones de la sociedad civil/autoridades locales) y los instrumentos horizontales para la cooperación al desarrollo de la UE (Instrumento para la Estabilidad, Instrumento para la Democracia

²⁶ Véase <http://www.brettonwoodsproject.org/art-570165>

²⁷ La propuesta del ICD refleja las prioridades establecidas por la CE el 13 de octubre de 2011 en su documento estratégico, *Increasing the impact of EU development policy: An agenda for Change*. El documento político propone cortar la ayuda a los países de ingreso medio así como focalizar la ayuda en dos prioridades generales “gobernanza y crecimiento inclusivo y sustentable” y no más de tres sectores en el ámbito nacional. Además, la CE exige a los estados miembros de la UE que implementen esta agenda.

²⁸ El Parlamento Europeo pide a la UE que continúe también el apoyo bilateral con Colombia, Ecuador y Perú. Véase la resolución del Parlamento Europeo del 12 de junio de 2012 sobre la definición de una nueva cooperación para el desarrollo con América Latina <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0235+0+DOC+XML+V0//EN>

y los Derechos Humanos e Instrumento de Asociación). Temáticamente, el ICD propone más cooperación del sector privado y nuevas modalidades, mezclando préstamos y donaciones. Esto significa que el LAIF será probablemente la modalidad de cooperación simple más importante para aquellos países latinoamericanos que dejarán de recibir ayuda de la UE a nivel bilateral. Considerando que América Latina es aún el continente más desigual del mundo, y que una de cada tres personas (alrededor de 180 millones) viven aún en la pobreza,²⁹ surge una importante pregunta: ¿es ésta la modalidad más adecuada para enfrentar el *problema de la desigualdad* en la región? ●

EL APOYO AL SECTOR PRIVADO A TRAVÉS DEL LAIF: ¿A QUÉ SECTOR PRIVADO BENEFICIA?

Hasta septiembre de 2012, diez proyectos habían recibido la aprobación final de la Junta de Operaciones del LAIF, con sede en la UE. De estos proyectos, cinco son proyectos regionales o nacionales en América Central, y tres cubren toda América Latina. Dos proyectos se

²⁹ Sobre diferentes aspectos de la desigualdad en América Latina, véase por ejemplo: “The Scandal of Inequality in Latin America and the Caribbean”. ChristianAid (2012). Disponible en: <http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean.pdf>

relacionan a la producción de energía renovable, dos a lograr acceso al financiamiento internacional para enfrentar el cambio climático, tres son para la construcción de infraestructura de transporte y uno es sobre gestión del agua.³⁰ La CE argumenta que la ayuda combinada a través del LAIF puede apoyar tanto a inversiones públicas como privadas. En este contexto, conviene precisar que ‘el sector privado’ en sentido amplio comprende un heterogéneo espectro de entidades económicas formales e informales, desde grandes empresas internacionales y transnacionales hasta empresas estatales, empresas locales, micro, pequeñas y medianas empresas (Mpymes) y una amplia diversidad de empresas sociales. En tal sentido, una pregunta pendiente es qué sector privado está siendo apoyado con estos mecanismos mixtos en la región.

De hecho, las Mpymes latinoamericanas son clave para el desarrollo y la creación de empleo. La CEPAL ha señalado este asunto y también la brecha de productividad existente entre las grandes empresas

³⁰ Los proyectos aprobados son: (1) Programa de Eficiencia Energética para Centroamérica, (2) Programa de Electrificación Sostenible y Energía Renovable en Nicaragua, (3) Mecanismo REDD Cambio Climático (México), (4) Extensión de la planta hidroeléctrica “5 de Noviembre” (El Salvador), (5) Programa de Cambio Climático (Regional), (6) Redes Sostenibles de Transporte (Regional), (7) Programa de Carreteras Rurales (El Salvador), (8) Facilidad de Financiación del Carbono para América Latina (Regional), (9) Planta eólica Bii Nee Stipa (México) y (10) Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Colombia). Información disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january__2012.pdf

y las Pymes (que son la principal fuente de empleo tanto en Europa como en América Latina). En especial en América Latina, las Pymes tienen acceso muy restringido al capital que necesitan para crecer y expandirse, y cerca de la mitad de ellas en los países en desarrollo ven el acceso al financiamiento como un obstáculo importante para su desarrollo.³¹ Sin embargo, en el contexto de los proyectos aprobados por el LAIF, solo uno de ellos apoya directamente a las Pymes. Este proyecto regional relativamente pequeño en América Central otorga financiamiento a Pymes para invertir en áreas de reducción del consumo de energía, eficiencia energética y tecnología renovable para la generación de energía.³² El proyecto será llevado adelante a través de intermediarios financieros a quienes se brindará asistencia técnica y financiamiento para apoyar a las Pymes.

³¹ http://www.eib.org/attachments/dalberg_sme-briefing-paper.pdf

³² La lista de los proyectos puede consultarse en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/projects_en.htm

VENTANA 3

Programa de eficiencia energética y energía renovable para Pymes en América Central

El programa fue diseñado para brindar financiamiento a las Pymes para inversiones en proyectos relacionados con reducción del consumo de energía, sistemas de eficiencia energética y tecnología de energía renovable para la generación energética.

- Costo total: EUR 36,3 millones.
- Contribución LAIF: EUR 3 millones.
- Institución financiera líder: KfW (EUR 30 millones).
- Institución co-financiera: CABEL (préstamo de EUR 3,3 millones).
- Tipo de apoyo LAIF: Auditorías energéticas y estudios de viabilidad.
- Beneficiarios: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif_presentation_en_january__2012.pdf

En lugar de las Pymes, la evidencia disponible muestra que el sector corporativo se encuentra fuertemente apoyado por LAIF a través de los procesos de compras públicas relacionados a inversiones en infraestructura. Como las prioridades de los proyectos LAIF se enfocan en la introducción de innovación tecnológica desde Europa bajo el marco de la “economía verde”, en especial en los sectores de energía y tecnología, no sorprendería que la mayor parte de los contratos vayan a ser adjudicados a empresas europeas.³³ Tal es el caso de los diez proyectos aprobados hasta ahora, pero el ejemplo más claro es la construcción de la granja eólica en el istmo de Tehuantepec, en México, a través de un proyecto llamado Bii Nee Stipa II. La implementación de este proyecto, que se encuentra en su etapa de pre-contractual, estará liderada por SIMEST, una institución de financiamiento para el desarrollo italiana cuya misión es apoyar las actividades de empresas italianas en el extranjero, y sería llevado adelante por el gigante energético italiano ENEL.³⁴ España, un estado miembro de la UE, muy probablemente haya votado a favor de la aprobación del proyecto ya que ENEL es un colaborador cercano de la empresa española de energía eólica Gamesa.³⁵

³³ Sobre la importancia de las empresas europeas en el sector de la energía en América Latina, véase por ejemplo http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/46570/2012-181-LIE-capitulo_IV.pdf

³⁴ <http://www.simest.it/home.html>

³⁵ http://www.enelgreenpower.com/es-ES/plants/projects/mexico/bii_nee/

Las granjas eólicas ya instaladas en Tehuantepec han sido criticadas por la población indígena porque ocupan, sin una apropiada consulta, sus tierras ancestrales,

y brindan energía principalmente para empresas filiales o socias (ENEL Green Power en México, Grupo Nestlé y Coca Cola), no para las poblaciones del área.³⁶

VENTANA 4

V Foro de la Sociedad Civil entre la UE y México. A doce años de la firma del acuerdo global, el encuentro recogió balances, críticas y perspectivas. Bruselas, octubre de 2012

“Estamos en una lucha en todo México en contra de los aerogeneradores; quieren poner más de cinco mil en todo el Istmo de Tehuantepec, donde hay un viento muy fuerte”, decía a DW Rodolfo Chávez en el marco del V Foro de la Sociedad Civil entre la Unión Europea y México. Chávez se refiere al proyecto de aerogeneradores más grande de América Latina, que con capital internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, generará energía eléctrica limpia que será consumida en un 85% por Coca-Cola Femsa y la operadora de Heineken en México.

“¿Por qué nos oponemos? Lo vemos como una invasión neo colonial; las empresas europeas están llegando como si fuera a un terreno vacío. Pero ahí vivimos muchos pueblos indígenas, somos dueños de ese territorio ligado a la pesca y la agricultura. No hemos sido consultados, aunque México fue el segundo país en ratificar el convenio 169 de la OIT. ¿Tú qué harías si alguien viene y te dice que tu casa está muy bonita y que van a poner un restaurante porque va a dar empleo a mucha gente?”, contaba a DW por su parte Bettina Cruz, presente en el foro por la Asamblea de Pueblos Indígenas.

A doce años de la entrada en vigor del acuerdo global entre la UE y México, representantes campesinos, académicos, empresarios sindicales y de derechos humanos se dieron cita en Bruselas para dialogar y hacer llegar sus críticas y sugerencias a las autoridades europeas y mexicanas en el marco de los impactos, logros y fallas de estos años un acuerdo que incluye el comercio, el diálogo político y el desarrollo. Apenas en ésta, la quinta edición del Foro que tiene lugar cada dos años, se vislumbra una institucionalización del diálogo entre las sociedades, algo que podría reflejarse en su grado de incidencia.

<http://www.dw.de/aprendimos-la-globalización-a-golpes/a-16336900>

³⁶ <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/beneficiados-empresas-eolicas-istmo> Al momento de redactarse este texto, los autores se encuentran reuniendo información más completa, tanto en Europa como en México, sobre las características de este proyecto con lo que en la versión final de este documento de trabajo se podrá abundar en detalles al respecto.

En el contexto de presuntos conflictos es bastante razonable preguntarse si este proyecto fue aprobado debido a su potencial impacto positivo en la lucha contra las desigualdades y la reducción de la pobreza o si intereses menos altruistas, como los de las empresas europeas, tuvieron en definitiva un papel más importante.³⁷ En el actual esquema, los aspectos sociales positivos para las poblaciones locales permanecen muy poco claros, más allá del compromiso privado para la contratación de personal de la zona como contribución al desarrollo económico sustentable. Lo que diversos actores y analistas reclaman es un sistema que no solo mida resultados a corto plazo sino que también valore los impactos y los resultados a largo plazo”,³⁸ incluyendo las posibilidades de acceso a la información (directa o indirectamente a través de los parlamentarios) y las oportunidades de supervisar las acciones del proyecto. La evidencia también indica la

³⁷ Esto vale también para las facilidades mixtas en general, tal como concluye un estudio comisionado por el Parlamento Europeo. “Existen preocupaciones justificadas que indican que estos mecanismos mixtos no son apropiados para abordar las necesidades del desarrollo y que la cooperación en forma de préstamos en condiciones favorables puede poner países muy endeudados en riesgo. Sin embargo, el uso de mecanismos mixtos en el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo puede ser beneficioso si está bien ideado. Deben ser utilizados para complementar pero no sustituir a las fuentes tradicionales de financiamiento al desarrollo. Además, atención es necesaria para garantizar que los mecanismos mixtos sean efectivamente orientados a la reducción de la pobreza, evitando así un retorno a un enfoque exclusivo en las inversiones”. *Blending Grants and Loans for Financing the EU’s Development Policy for 2014-2020*. DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES, Parlamento Europeo, 28 de Junio 2012.

³⁸ *Aid and the Private Sector*, Eurodad, 7 de enero de 2012. <http://eurodad.org/4741/>

necesidad de una evaluación de impacto sobre los derechos humanos que reconozca y operacionalice las obligaciones de los estados europeos sobre derechos humanos.

Junto a beneficios financieros que fluyen hacia empresas europeas, parece claro que el mecanismo LAIF brinda una visibilidad y un apalancamiento político para que la UE influya en las decisiones estratégicas de los gobiernos socios.³⁹ En tal sentido, el mecanismo tiene impacto no solo en los gobiernos de la UE sino también, indirectamente, en los gobiernos de América Latina. Tómese el ejemplo de Nicaragua. Los donantes bilaterales europeos y la CE detuvieron su apoyo presupuestario al actual gobierno sandinista debido a problemas de gobernanza y, especialmente, debido a las fraudulentas elecciones municipales de noviembre de 2008.⁴⁰ La CE tiene destinados estos fondos, por un total de cerca de USD 47 millones, para ser usados en proyectos LAIF en Nicaragua. La UE tomó la decisión de derivar estos fondos al sector del agua, para apoyar un programa de agua y saneamiento del gobierno de Nicaragua (Programa Vida). La iniciativa combinará préstamos de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que han sido utilizados

³⁹ “Para la UE, las facilidades de combinación de donaciones y préstamos permiten en cierta medida engranar las actividades de préstamo con áreas de interés específicas para la UE y sus socios”. *Innovative Approaches to EU Blending. Mechanisms for Development Finance*. Jorge Núñez Ferrer y Arno Behrens. CEPS, Mayo de 2011.

⁴⁰ Véase Sandell, T. (2010). *Nicaragua: A testing ground for Aid Effectiveness Principles*. RoA 2010.

en agua y saneamiento durante mucho tiempo en América Latina. Las condiciones de gobernanza, por un lado, y las necesidades de desarrollo económico de la gente, por otro, son siempre un balance delicado para los donantes. En este caso, el gobierno de Nicaragua seguramente ha aplaudido este cambio en las estrategias de la CE, ya que los proyectos LAIF no requieren un compromiso del gobierno de discutir temas de gobernanza. Además, los grandes proyectos de infraestructura financiados por el LAIF y por otros préstamos dan gran visibilidad al gobierno nicaragüense.

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

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

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

La CE y el Consejo de la UE consideran que el mecanismo LAIF apoya un enfoque ascendente en la planificación de la política de desarrollo. Es decir, argumentan que los bancos regionales latinoamericanos toman la iniciativa en las propuestas de los proyectos LAIF junto a los socios europeos. Entrevistado sobre el tema, un funcionario de la CE específicamente explicó al respecto: “Se solicita la opinión de las delegaciones de la UE, de la sociedad civil y de los gobiernos. Existe una gran transparencia. Pero como en el caso de una cirugía, no todos tienen algo que decir.” La mayor preocupación de la CE es que los proyectos deben ir en línea con el plan de desarrollo nacional (es decir, de los beneficiarios). Tales argumentos, sin embargo, apenas aseguran un enfoque ascendente. La toma de decisión real en LAIF está altamente concentrada en Bruselas. Esto se debe a la propia estructura de toma de decisiones: los proyectos son presentados

por las instituciones financieras internacionales (por ejemplo BEI) o instituciones nacionales tales como la Agence Française de Développement (AFD) o el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) al Financial Institution Group (FIG) donde se discuten los aspectos técnicos y se preseleccionan los proyectos. Luego se envían los proyectos a la Junta del LAIF para la aprobación final.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen un papel directo en la estructura de gobernanza del mecanismo LAIF y no existen mecanismos para la participación y la consulta de la sociedad civil. Como se señaló antes, la decisión final recae en la Junta, que está en manos de la CE y de los estados europeos miembros.⁴¹ Las instituciones financieras de Europa y América Latina tienen un papel consultivo y uno ejecutivo, pero sólo los bancos europeos pueden tomar el liderazgo en la implementación y el seguimiento de los proyectos.⁴² En resumen, el papel de los beneficiarios en el establecimiento de las prioridades estratégicas no está claro y hay poca información formal disponible, tanto sobre cómo se toman opciones específicas como sobre qué proyectos se apoyan.⁴³ En conclusión, las

⁴¹ De acuerdo al funcionario de la CE, esto se debe también a las regulaciones financieras de la UE, según las cuales sería muy complicado brindar apoyo financiero a través de instituciones financieras con sede fuera de Europa.

⁴² La Junta del LAIF está presidida por la CE y se reúne una o dos veces al año. La Junta define la estrategia general y toma las decisiones operativas. Está compuesta por representantes de la CE, los estados miembros de la UE y otros donantes. Pueden concurrir a estas reuniones observadores de cada país socio y de cada institución financiera elegible: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/documents/laif-action-fiche-2009.pdf>

⁴³ Obtener información sobre los documentos de un proyecto

instituciones financieras europeas tienen un poder considerable en el mecanismo, ya que presentan los proyectos y además los preseleccionan. Es bastante poco usual en un sistema de presentación de proyectos que las entidades elegibles sean las que evalúan la calidad de las propuestas de proyectos y las que asesoran al organismo de toma de decisión. Sin embargo, este es claramente el caso en el mecanismo LAIF así como en otros mecanismos mixtos.

Además, debido a la ausencia de salvaguardias socio-ambientales sólidas y transparentes para sus propias operaciones, las instituciones financieras latinoamericanas – el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) – difícilmente puedan considerarse los guardianes más adecuados de la apropiación, la transparencia y el desarrollo sustentable. A pesar de algunos avances en la incorporación de la sostenibilidad ambiental y social en sus operaciones, su ventaja comparativa como bancos “verdes” en América Latina permanece poco clara. Tal como lo demuestran evaluaciones independientes, iniciativas recientes sobre el cambio climático y energía sostenible han estado al margen de sus negocios centrales, mien-

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

tras que infraestructura mal planificada e inversiones en el sector extractivo han exacerbado las contribuciones del uso de la tierra a las emisiones de gases de efecto invernadero.⁴⁴ ●

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En general, las facilidades financieras mixtas no tienen aún normas unificadas sobre seguimiento y evaluación. Actualmente, la institución financiera líder lleva adelante el seguimiento de proyectos individuales en base a sus propios criterios. Sin embargo, siguiendo los principios fundamentales de la UE, ésta puede insistir en la inclusión de la reducción de la pobreza de forma más clara en las estrategias de los bancos de desarrollo europeos y latinoamericanos, así como mejorar sus mecanismos de transparencia y desarrollo sustentable. Si se implementa en forma extensiva, este diálogo puede considerarse como una de las mayores fortalezas del mecanismo LAIF.

⁴⁴ Una nueva política ambiental del BID entró en vigor en 2006 y un Panel de Alto Nivel (PAN) sobre medioambiente volvió a reunirse en 2007 para asesorar a la administración del BID en temas de sostenibilidad en la reorganización del Banco. El PAN hizo llegar tres recomendaciones a la administración del Banco para hacer de la sostenibilidad un resultado viable del reajuste: 1) cambiar el enfoque de “no dañar” a “beneficiar”, 2) corregir las funciones de sostenibilidad dentro de la organización del Banco y 3) brindar recursos humanos y financieros adecuados a las funciones de sostenibilidad <http://www.iadb.org/en/topics/sustainability/blue-ribbon-panel,1538.html>

El establecimiento de una cantidad importante de exigencias de selección, seguimiento y evaluación mínimos podría facilitar la comparabilidad y una base coherente para la información sobre el rendimiento de las operaciones. A comienzo de cada año el secretariado del LAIF prepara un informe anual de actividades sobre la implementación de la facilidad, que brinda información sobre las operaciones financiadas y evalúa su contribución de acuerdo a los objetivos del mecanismo LAIF. Sin embargo, este informe solo se presenta y discute en las reuniones de la Junta de Estrategia del mecanismo. Para fortalecer la rendición de cuentas, el impacto sobre el progreso y el desarrollo de los proyectos debe ser informado en forma sistemática para justificar el uso de los recursos de la ayuda por parte de la facilidad, no solo para los donantes y las instituciones financieras involucradas, sino también para el conjunto de la sociedad en Europa y América Latina. ●

CONCLUSIONES

El fortalecimiento de las Pymes es crucial para el desarrollo en América Latina pero, hasta ahora, las Pymes locales han recibido poco apoyo a través del mecanismo LAIF. El enfoque actual en los sectores de energía indica que son grandes empresas europeas las que están principalmente involucradas en estas inversiones a gran escala promovidas hasta la fecha por

este mecanismo. El LAIF también brinda apalancamiento político, ya que la UE puede estar en una mejor posición para ejercer influencia en la transparencia empresarial y el ambiente de inversión de los países socios, ofreciendo donaciones para acompañar los préstamos al gobierno del país receptor. Por otro lado, la CE podría también usar este apalancamiento político para influir sobre las estrategias de reducción de la pobreza de las instituciones financieras.

El mecanismo LAIF plantea temas relativos al balance entre el apoyo a las empresas locales y a las inversiones extranjeras, así como a la cuestión de la sostenibilidad de la deuda. Estos temas afectan la economía política y las directivas estratégicas para el desarrollo no solo en los propios países socios, sino también en los países donantes. Si la UE apuesta por estrategias más eficaces de reducción de la pobreza en América Latina, entonces en lugar de simplemente atraer inversiones, la atención debe centrarse en la productividad y la generación de empleo que disminuya la desigualdad. Aún es muy pronto para evaluar los logros en estas áreas. Hasta el momento, el mecanismo LAIF carece de transparencia y de mecanismos de seguimiento y evaluación claros para realizar tales evaluaciones.

Estos temas de los beneficios que surgen del apalancamiento económico y político que brinda LAIF a la UE pueden ser abordados solo a través de discusiones más sustantivas y coherentes sobre el

propósito general de los mecanismos de financiamiento mixto. Debe haber mayor transparencia en los criterios de selección de los proyectos y en los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto. De hecho, la rendición de cuentas mutua es uno de los principios de París para la Efectividad de la Ayuda (y no precisamente el de visibilidad de los donantes). Mientras la definición del sector privado siga siendo poco clara y se oculte la voluntad política de apoyar a las empresas europeas, no habrá claridad sobre las mejores estrategias para involucrar al sector privado en las iniciativas de reducción de la pobreza.

Como se ha demostrado en este estudio, el mecanismo LAIF se ha desarrollado como parte de las estrategias de desarrollo de la CE que buscan la cohesión social y territorial mencionada en el documento "Agenda para el Cambio".⁴⁵ Quizás, para alcanzar este objetivo el mecanismo LAIF debería adoptar estrategias más adecuadas, tales como apoyar con mayor énfasis a las Pymes y atender los aspectos sociales de la integración regional además de la interconexión física exclusivamente. Otro importante factor a considerar es la necesidad real de capital para inversiones de infraestructura. ¿Hay en realidad una brecha en la que el uso para estos fines de la ayuda oficial para el desarrollo que

⁴⁵ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y los Comités de las Regiones, "Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio". Op. Cit.

proporcionan los contribuyentes europeos se justifica?

La CE ha expresado que el mecanismo LAIF pretende servir como una rama operativa para los muchos diálogos que la UE está teniendo con América Latina a través de iniciativas de desarrollo regionales, tales como AL-INVEST, buscando apoyar la internacionalización de las Pymes en América Latina pero, junto a la asistencia técnica, ofrece solo apoyo financiero indirecto a las Pymes. Un cambio importante está efectivamente teniendo lugar ya que la AOD está siendo utilizada en estos mecanismos mixtos. Para que el mecanismo tenga un efecto positivo en el desarrollo sostenible y en la reducción de la desigualdad, tendrán que ser discutidos más ampliamente sus criterios de transparencia. ●

SIGLAS UTILIZADAS

ACP: Países del África, el Caribe y el Pacífico (en la nomenclatura de la UE)

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo

AFD: Agencia Francesa de Desarrollo

AL: América Latina

ALC: América Latina y El Caribe

AL-INVEST: Programa de Cooperación de la CE con AL para la internacionalización de las PyMES

ALOP: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

APRODEV: Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BEI: Banco Europeo de Inversión

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAF: Corporación Andina de Fomento

CE: Comisión Europea

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas

IED: Inversión Extranjera Directa

EU/UE: Unión Europea

FIG: Financial Institutional Group

ICD: Instrumento de Cooperación para el Desarrollo de la CE

IFD: Instituciones Financieras de Desarrollo
IFI: Instituciones Financieras Internacionales

KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau

LAIF: Facilidad de Inversión en América Latina (en Inglés)

LGBF: Mecanismos mixtos de asociación público-privada (en Inglés)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MPyMES: Micro, pequeñas y medianas empresas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAN: Panel de Alto Nivel sobre medioambiente del BID

PNB: Producto Nacional Bruto

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

La **Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP)** es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), provenientes de veinte países de América Latina y el Caribe. Creada en 1979, constituye uno de los esfuerzos más duraderos de integración regional entre ONGD de la región.

Entre sus finalidades están: constituir un espacio de encuentro e intercambio de las ONG de desarrollo que la integran; elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales, teniendo en cuenta el acervo de las experiencias y conocimientos de sus asociadas; establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo latinoamericano y del Caribe; elevar la eficacia de las ONG en los procesos de desarrollo promoviendo su modernización gerencial e instrumental y su sostenibilidad; y desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en los foros de integración regionales y en los foros internacionales.

El **Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea - América Latina de ALOP**

fue creado en el año 2008 como un instrumento de apoyo para la sistematización, análisis y difusión de informaciones sobre las relaciones políticas, económicas y de cooperación de la Unión Europea con América Latina.

Desde entonces el Observatorio da seguimiento y busca incidir sobre el desarrollo de las relaciones birregionales, especialmente en las áreas de interés para las organizaciones sociales. También sistematiza y clasifica información, alerta sobre actividades emergentes a las organizaciones de la sociedad civil y pone a disposición de un amplio público (sindicatos, ONG, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, poderes locales, universidades, funcionarios, entre otros), elementos críticos de análisis y de reflexión sobre las relaciones euro-latinoamericanas.

Además de sus funciones informativas, el Observatorio promueve debates y seminarios, articula acciones y genera propuestas, así como produce documentos de análisis y publicaciones sobre los principales temas de la agenda euro-latinoamericana.

El Observatorio, tiene su sede en la oficina de ALOP en Bruselas, su coordinación general está a cargo de la Secretaria Ejecutiva y se ejecuta conjuntamente con las instancias subregionales de ALOP en América Latina.

SECRETARÍA EJECUTIVA

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.

Benjamín Franklin 186, Colonia Escandón.

Delegación Miguel Hidalgo

México, D.F. 11800. México

Tel: (52) (55) 5273 3400

Fax: (52) (55) 5273 3449

info@alop.org.mx

www.alop.org.mx

OFICINA EN EUROPA

Rue de la Linière, 11

1060 Bruxelles - Belgique

Tel: (32) (0) 2 536 1911

Fax: (32) (0) 2 536 1901

abruselas@alop.org.mx

www.observatorioueal-alop.eu