



Inversión de empresas brasileras en América Latina:

Camargo Correa, Odebrecht y OAS



ASSOCIAÇÃO
AMBIENTE SOCIEDADE

**INVERSIÓN DE EMPRESAS BRASILERAS
EN AMÉRICA LATINA: CAMARGO CORREA,
ODEBRECHT Y OAS**

INVERSIÓN DE EMPRESAS BRASILEIRAS EN AMÉRICA LATINA: CAMARGO CORREA, ODEBRECHT Y OAS

ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD – AAS
CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES – CDES
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO – CEDLA
DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – DAR
INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE

Bogotá, D.C., abril de 2015



Inversiones de empresas brasileiras en América Latina

Colaboradores:

Francisco Rivasplata Cabrera

Martha Torres Marcos-Ibáñez

Carlos Wiegering

Gerardo Cerdas Vega

Eduardo Bacil Monteiro

Margarita Flórez

Vanessa Torres Rico

Silvia Molina

Jorge Zanafría

Coordinación de la publicación:

Asociación Ambiente y Sociedad

Producción Editorial:

Ediciones Aurora

Diseño y diagramación:

Patricia Rincón

Portada:

Lúisa Fernanda Manrique

ISBN: 978-958-9136-79-9

Impresión:

Editorial Nomos S.A.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Primera edición:

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Contenido

Presentación	1
Fuentes consultadas	7
Capítulo primero: Brasil: Camargo Corrêa	9
1. Marco legal e institucional	12
1.1 Directrices de actuación para las empresas con concesiones en Brasil	13
1.2 Políticas sociales y ambientales	23
2. El grupo Camargo Corrêa como protagonista de las concesiones públicas.....	29
2.1 Casos emblemáticos	39
Conclusión	45
Fuentes consultadas.....	50
Capítulo segundo: Colombia: Camargo Corrêa	55
1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Colombia.....	56
1.1 Marco constitucional colombiano en materia de inversión privada	56
1.2 Modalidades de inversión extranjera en Colombia.....	58
1.3 Convenios de estabilidad jurídica: incentivos a la inversión.....	64
1.4 Agenda entre Colombia y Brasil.....	67
2. El grupo Camargo Corrêa en Colombia.....	76
2.1 Proyecto Hidroeléctrica Porce III	76

2.2 Proyecto Central Hidroeléctrica de Ituango.....	79
3. Análisis temático sobre la presencia de Camargo Corrêa en Colombia.....	85
3.1 Normatividad contractual	85
3.2 Normatividad ambiental	86
3.3 Normatividad social	88
Conclusiones.....	90
Fuentes consultadas.....	91
Capítulo tercero: Perú: Odebrecht	97
1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Perú	98
1.1 Marco normativo peruano en materia de inversión privada.....	98
1.2 Modalidades de inversión extranjera en el Perú	101
1.3 Instrumentos jurídicos internacionales	105
2. Odebrecht como grupo de poder económico.....	112
2.1 Marco histórico	112
2.2 La relación de Odebrecht con Perú.....	115
2.3 Obras y financiamiento de Odebrecht en el Perú	122
3. Análisis temático sobre la presencia de Odebrecht en el Perú	125
3.1 Normatividad contractual	125
3.2 Normatividad ambiental	129
3.3 Normatividad social	132
Fuentes consultadas.....	136
Capítulo cuarto: Ecuador: Odebrecht	143
1. Odebrecht S.A. La empresa constructora más grande de Brasil.....	143
2. Odebrecht en Ecuador	147
2.1 Una mirada histórica	147
2.2 Daños en San Francisco y salida temporal de Odebrecht del Ecuador	148
2.3 Participación actual de Odebrecht en el Ecuador.....	150
2.4 Distribución geográfica de los proyectos desarrollados por Odebrecht en Ecuador	151
2.5 Participación futura de Odebrecht en Ecuador	156
2.6 Odebrecht en Ecuador y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa).....	158
3. Análisis temático sobre la presencia de Odebrecht en Ecuador	159
3.1 Incrementos de los costos finales de algunas obras	159
3.2 Cumplimiento de plazos de entrega.....	161

3.3 Irregularidades en ciertos convenios de crédito	163
3.4 Contratación directa	163
3.5 Fallas en las obras civiles de la Central Hidroeléctrica San Francisco	164
3.6 Estudios de impacto ambiental extemporáneos.....	164
Conclusiones.....	165
Fuentes consultadas.....	166
Capítulo quinto: Bolivia: OAS	169
1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Bolivia	171
1.1 Marco legal boliviano para empresas extranjeras	172
1.2 Instrumentos jurídicos resultantes de acuerdos internacionales.....	176
1.3 Inversión extranjera en Bolivia.....	178
2. La constructora OAS Ltda. Y el grupo empresarial OAS	181
2.1 Historia y evolución del Grupo Empresarial OAS.....	181
2.2 Actuación internacional.....	185
2.3 La relación de OAS con Bolivia	186
2.4 Proyectos de OAS en Bolivia	187
3. Análisis temático sobre la presencia de OAS en Bolivia.....	189
3.1 Aspectos normativos	190
3.2 Aspectos económicos y de financiamiento.....	192
3.3 Estándares sociales y ambientales	194
Fuentes consultadas.....	196
Glosario de siglas	201

Contenido de cuadros

Cuadro 1	Las cinco principales empresas de la construcción civil en Brasil (2013).....	3
Cuadro 1.1	Financiamiento del BNDES al Grupo Camargo Corrêa 2009-2013	38
Cuadro 2.1	Ingresos de IED, por países y territorios receptores, América Latina y el Caribe, 2000-2010.....	61
Cuadro 2.2	Estadísticas de IED en Colombia (2012 – primer semestre de 2014)	62
Cuadro 2.3	Contrato de estabilidad jurídica (CEJ) en infraestructura, en 2013	67
Cuadro 2.4	Mecanismos bilaterales entre Colombia y Brasil en materia comercial	75
Cuadro 2.5	Consortios que participaron en el proceso de adjudicación de la Central Hidroeléctrica Ituango	82
Cuadro 3.1	CEJ suscritos con inversionistas vinculados a Odebrecht (1993-2013)	100
Cuadro 3.2	Procesos de APP adjudicados durante el 2013	103
Cuadro 3.3	Estado de preparación para las APP en América Latina y el Caribe	104
Cuadro 3.4	Países y regiones en los que tiene sus operaciones el Grupo Odebrecht.....	114

Cuadro 3.5	Monto de contratos estatales adjudicados por las principales firmas de Odebrecht en Perú (2001-2014) ..	119
Cuadro 3.6	Proyectos en los que participa Odebrecht en el Perú.....	124
Cuadro 3.7	Obras con sobrecostos, a cargo de Odebrecht, exonerados por el SNIP.....	126
Cuadro 4.1	Principales hitos en la historia de Odebrecht	145
Cuadro 4.2	Contratos conquistados por Odebrecht Infraestructura en 2013, en países de la cuenca Amazónica.....	147
Cuadro 4.3	Proyectos adjudicados a la constructora Norberto Odebrecht en Ecuador (1987-2008).....	149
Cuadro 4.4	Proyectos adjudicados a Odebrecht en Ecuador entre 2011 y 2014	152
Cuadro 4.5	Participación del BNDES en el financiamiento de contratos adjudicados a Odebrecht en Ecuador	153
Cuadro 4.6	Distribución por provincias de las obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013)	154
Cuadro 4.7	Distribución geográfica de obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013) (por monto de contratación).....	155
Cuadro 4.8	Obras ejecutadas por Odebrecht y relacionadas con Irsa-Cosiplan.....	159
Cuadro 4.9	Incremento de costos en obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2008)	160
Cuadro 4.10	Órdenes de cambio y ampliación de plazo de entrega de proyecto vial Interoceánica Norte (1996-2002)	162
Cuadro 5.1	Proyectos en Latinoamérica en los que participa OAS.....	186

Contenido de gráficos

Gráfico 1.1	Fuente de recursos del BNDES 2008-2012.....	22
Gráfico 1.2	Red empresarial vinculada al Grupo Camargo Corrêa.....	48
Gráfico 2.1	Flujo de IED en Colombia 2004-2014.....	59
Gráfico 2.2	IED en Colombia en los sectores de producción en el I trimestre de 2013 y de 2014.....	60
Gráfico 2.3	Principales destinos de inversión en Latinoamérica (I trimestre de 2014).....	60
Gráfico 2.4	Flujos de IED de Brasil en Colombia (2005 - primer semestre de 2011).....	63
Gráfico 2.5	Mapa de tratados para evitar la doble tributación	68
Gráfico 2.6	Esquema del Tratado de Cooperación Amazónica	70
Gráfico 2.7	Balanza comercial entre Colombia y Brasil (2009 - I semestre de 2011).....	74
Gráfico 2.8	Localización de las obras de Camargo Corrêa en Colombia, hasta 2014.....	77
Gráfico 2.9	Ubicación del proyecto Porce III.....	78
Gráfico 2.10	Localización de la Hidroeléctrica de Ituango	80
Gráfico 2.11	Infografía sobre el Proyecto Hidroeléctrico Ituango.....	81
Gráfico 3.1	Evolución de importaciones peruanas provenientes de Brasil (2003-2013)	106

Gráfico 3.2	Evolución de la inversión brasileña en el Perú (2003-2013).....	110
Gráfico 3.3	Sectores en los que se desarrollan las obras de Odebrecht en el Perú	122
Gráfico 3.4	Obras de Odebrecht en el Perú, por región.....	124
Gráfico 4.1	Distribución geográfica de las obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013).....	155
Gráfico 5.1	Evolución de la inversión y fuente de los recursos (1999-2014).....	178
Gráfico 5.2	Inversiones extranjeras en Bolivia	179
Gráfico 5.3	Evolución de la ejecución de inversión pública a nivel sectorial (1999-2014)	180
Gráfico 5.4	Organigrama de OAS.....	181
Gráfico 5.5	Presencia internacional de OAS.....	185

Presentación

LAS PRINCIPALES EMPRESAS de la construcción en Brasil. Elementos para contextualizar su importancia.

En los últimos años, la expansión económica de Brasil se expresó, entre otras cosas, en una mayor presencia de sus empresas actuando en la región suramericana. Del conjunto de empresas de nacionalidad brasileña con actuación internacional, se destacan, por su dinamismo y diversificación, las grandes empresas constructoras como Odebrecht, Camargo Corrêa y otras, presentes en la construcción de hidroeléctricas, carreteras, aeropuertos, terminales multimodales y otros tipos de obra pública contratada ya sea por los Gobiernos de la región o bien por organismos supra-nacionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), cuyo Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) es el órgano encargado de la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa). Estas empresas adquirieron en los últimos años unas dimensiones y capacidades que las colocaron en la posición de aprovechar la bonanza económica vivida por América Latina gracias al *boom* de las *commodities*, que llevó a casi todos los Gobiernos a expandir infraestructuras consideradas clave para la sustentación de esa ruta de crecimiento, en particular en el ámbito energético y de transportes. Las empresas brasileñas, que ya habían crecido significativamente en su país de origen bajo el alero del propio Estado (su principal contratista durante décadas) pudieron fortalecer su posición en los demás países del área a partir de su posición sólida dentro del propio Brasil.

En efecto, Brasil cuenta con un poderoso sector de construcción civil que en 2013 representó 5,4% del Producto Interno Bruto (PIB) del país¹ (creciendo

¹ Véase [<http://www.ipeadata.gov.br/>].

a tasas incluso superiores que el conjunto de la economía)², creando aproximadamente 3,26 millones de empleos ese mismo año³. Además de las empresas constructoras, la cadena productiva está conformada por la industria y el comercio de materiales de construcción, un área de servicios y un área de producción de máquinas y equipos que, conjuntamente, son uno de los polos más dinámicos de la economía nacional.

Dentro de la cadena productiva, la construcción civil propiamente dicha representa 64,7% del PIB sectorial, por lo tanto, domina ampliamente sobre todos los subsectores que se articulan alrededor de las actividades de la construcción. Aunque los datos indican la existencia de más de 223 000 establecimientos dedicados a la construcción, la verdad es que el escenario es dominado por un pequeño grupo de empresas: apenas 328 empresas del total tienen entre 500 y 1000 empleados, y apenas 188 empresas tienen más de 1000 trabajadores⁴.

Así, podemos afirmar que se trata de un sector extremadamente concentrado y centralizado en lo que se refiere al control sobre capital y fuerza de trabajo. Muestra de ello es que el *ranking* de las mayores cincuenta empresas del ramo, elaborado por la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC), indica que ese conjunto de empresas reúnen un total de 410 653 funcionarios y una renta anual bruta de 65 760 407 reales. Cabe anotar que la gran mayoría de los empleos creados por el sector son temporales, e inclusive que de ahí viene el nombre de las empresas de la construcción en Brasil: *empreiteiras*⁵. Pero si vemos con más detalle, las cinco primeras empresas del *ranking* son las que más concentran poder, como vemos en el siguiente cuadro (Cuadro 1).

Estas empresas son justamente aquellas cuyo desempeño estamos analizando en el presente documento. Como podemos ver, los datos indican que las mismas dominan el sector, pues concentran poco más del 40% del total de rendimientos brutos sobre un universo de más de 223 000 emprendimientos registrados nacionalmente en dicha cadena productiva. Concentran, además, dos tercios del total de empleados sectoriales. No

2 Según datos del Balance Nacional de la Industria de la Construcción 2013, en 2010 el PIB brasileño creció 7,5% y el PIB de la construcción creció 11,6%; en 2011 el PIB nacional creció 2,7% y el sectorial 3,6%. En 2012 las tasas fueron de 0,9% y 1,4%, respectivamente. Sólo en 2013 el PIB de la construcción creció a un ritmo menor (2%) contra un 2,5% del nacional. Véase [<http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/balanco-nacional-da-industria-da-construcao/>].

3 Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2012. Participação da Construção Civil no PIB Brasil. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/home/participacao-da-construcao-civil-no-pib-brasil/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

4 Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2014. Estabelecimentos na Construção. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/empresas-de-construcao/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

5 N. del T. La expresión más familiar en español es *contratistas*.

Cuadro I. Las cinco principales empresas de la construcción civil en Brasil (2013)¹

N.º	Empresa	UF*	Rendimientos brutos (Millardos de reales)		Contratos públicos	Contratos privados	Total de empleados	
			Valores	%**			Cantidad	%**
1	Norberto Odebrecht	RJ	9 741 527	14,81	31	42	139 115	33,87
2	Camargo Corrêa	SP	5 041 473	7,66	55	45	25 152	6,12
3	Andrade Gutiérrez	MG	4 599 534	6,99	67	33	13 594	3,31
4	Queiroz & Galvão	RJ	3 932 664	5,98	58	42	16 430	4
5	OAS	SP	3 925 432	5,96	30	70	66 504	16,19
Total			27 240 630	41,4	Total		260 795	63,49

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción.

(*) Unidad federativa.

(**) Con relación al *ranking* de las cincuenta mayores empresas del sector.

¹ Los datos hacen referencia sólo a los valores y estadísticas de las empresas relacionadas con la construcción civil en Brasil, sin considerar las otras actividades de estas empresas ni sus actividades fuera del país.

disponemos de datos sobre la cantidad de trabajadores temporales que estas empresas contratan, pero la tendencia debe ser semejante.

Estas empresas se dedican, en lo que se refiere a construcción civil, a una diversidad impresionante de obras: carreteras, puentes, túneles, puertos y aeropuertos, ferrocarriles, metros, centrales nucleares, plataformas *off-shore*, instalaciones petroquímicas, hidroeléctricas, termoeléctricas, líneas de transmisión, condominios residenciales y comerciales, *shoppings*, fábricas, estadios, hoteles... prácticamente nada queda por fuera del área de actuación de verdaderas gigantes, cuyo conocimiento técnico y de mercado les hace posible mantener su posición privilegiada, sumado a sus históricas relaciones con el poder político, que comenzaron décadas atrás y que están en la base de su éxito y de su crecimiento a lo largo del tiempo.

Pero estas empresas no actúan únicamente en Brasil ni sólo en el área de la construcción civil; datos recientes de la Fundación Dom Cabral, apuntan que éstas tienen una significativa actuación internacional. Así, en el *ranking* de las cincuenta y dos empresas brasileñas más internacionalizadas, la constructora Norberto Odebrecht ocupa el lugar número uno, con un índice de transnacionalidad⁶ de 0,549; en segundo lugar aparece la empresa InterCement (del Grupo Camargo Corrêa), con un índice de transnacionalidad de 0,547. La OAS

⁶ Definido por la relación entre los rendimientos obtenidos en el país de origen y terceros países, la cantidad de funcionarios en el país de origen y en terceros países, etc.

aparece en la 17.^a posición, con un índice de 0,305, y la Andrade Gutiérrez en la casilla 21.^a, gracias a un índice de transnacionalidad de 0,284. La empresa Queiroz & Galvão es la única que no figura como empresa internacionalizada⁷. Simplificando, podemos afirmar que Odebrecht e InterCement no son ya, *stricto sensu*, empresas “brasileñas”, sino verdaderas transnacionales, pues sus actividades fuera de Brasil ya superan las actividades dentro del territorio brasileño. Las otras son empresas que tienen un importante grado de internacionalización, pero que aún tienen en el mercado brasileño su principal foco de actuación.

Como se desprende de los análisis incluidos en el presente volumen, el concepto de empresa no parece ser el más adecuado para hacer referencia a entidades cuyo portafolio es altamente diversificado y cuya actuación se expande por varios países, e incluso continentes. El concepto de grupo empresarial parece más adecuado, así como la noción de *translatinas*. Se trata de grupos que han incursionado en sectores muy diversos, creando tanto economías de gama como de escala, disminuyendo de forma sensible los riesgos de negocio. Las diferentes empresas conglomeradas en cada grupo, aunque tienen su propia contabilidad, integran una totalidad mayor que actúa según una racionalidad de maximización del lucro con reducción del riesgo, mediante diversificación y escalonamientos geográficos significativos.

Por ejemplo, Odebrecht desarrolla sus actividades en ramos diversos, como productos químicos, petroquímicos, ingeniería ambiental, bienes raíces, agroindustria, transporte, defensa, tecnología, corredoras de seguro, financieras e inversiones. Sus rendimientos brutos anuales (globales), ascienden a casi noventa y siete mil millones de reales. El Grupo trabaja en veintitrés países, de cuatro continentes, según datos divulgados por la empresa en su página oficial. Vale la pena recordar que la internacionalización de la empresa data de la década de 1970, cuando inicia su trayectoria en el sector hidroeléctrico, con la construcción de represas en Perú y en Chile⁸.

Lo mismo puede decirse de Camargo Corrêa, otra de las grandes del sector. Dicho Grupo actúa en los sectores de ingeniería y construcción, cemento, concesiones de energía, transporte y movilidad urbana, vestuario, calzado y bienes raíces; opera en veinte estados brasileños y tiene presencia en veintidós países. En 2013, el Grupo reportó sesenta y cinco mil trabajadores y una renta líquida de 25 800 millones de reales⁹.

7 FDC-MSL Group. (27 de agosto de 2014). *Internacionalização de multinacionais brasileiras cresce 1,6% e Odebrecht é destaque*. [Disponible en: <http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=373>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

8 Véase [<http://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/sobre-a-organizacao>]

9 Véase [<http://www.camargocorrea.com.br/grupo-camargo-correa/grupo/grupo-camargo-correa.html>]

Por su parte, OAS, la otra empresa analizada a lo largo del documento, tiene negocios en construcción civil, defensa, bienes raíces, energía y comercio exterior. De acuerdo con lo que se publica en su página oficial, la empresa ocupa el 3.º lugar en el *ranking* de las industrias de la construcción elaborado por la Revista *Valor Econômico*, en su edición de agosto de 2014. OAS se autodefine como un conglomerado multinacional brasileño que reúne empresas presentes en el territorio de Brasil y en más de veinte países, contando con más de cien mil “colaboradores”¹⁰.

Estas empresas se han beneficiado, tanto para su expansión en Brasil como para terceros mercados, de una estrecha relación con el Poder Público. Desde la construcción de Brasilia, en la década de 1950, hasta las obras del actual Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC) y del Mundial de Fútbol 2014, el nombre de estas empresas ha figurado en lugar de privilegio en la construcción de grandes obras de ingeniería en una gran diversidad de áreas. Esa relación, por otra parte, no ha estado exenta de situaciones irregulares, como casos de corrupción denunciados por la prensa brasileña implicando en diversos momentos la existencia de licitaciones fraudulentas, sobrefacturación de obras públicas, desvío de fondos del Tesoro Nacional hacia paraísos fiscales, sobornos a políticos de diversos partidos a cambio de ventajas en las licitaciones públicas, incumplimiento de contratos, entre otros. En el momento en que se redacta esta introducción en noviembre de 2014, en Brasil es ventilado públicamente el escándalo de corrupción más grande en la historia de la Petrobras, con el presunto desvío de más de diez mil millones de reales para pago de propinas a partidos políticos y otros actos ilícitos, en los que están directamente involucrados los altos ejecutivos de las principales empresas aquí mencionadas: Camargo Corrêa, Odebrecht, OAS, Queiroz & Galvão... un total de veintitrés ejecutivos de éstas y otras empresas, incluyendo de la misma Petrobras, han sido llevados a prisión preventiva por parte de la Policía Federal y el Ministerio Público¹¹.

Por su parte, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), ha canalizado recursos públicos cuantiosos para estas empresas, tanto para su expansión en territorio brasileño, como para su internacionalización. En la página oficial del BNDES, por ejemplo, constan informaciones sobre el apoyo a operaciones pos embarque (exportación de bienes y servicios de empresas brasileñas), según las cuales el pequeño club de las cinco mayores empresas del sector

10 Véase [<http://www.oas.com/oas-com/oas-s-a/quem-somos/quem-somos.htm>]

11 Para informaciones sobre este caso, véase [<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/esquema-criminoso-atuava-ha-pelo-menos-15-anos-na-petrobras-afirma-procuradoria>], [<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/11/117738-muro-alto.shtml>], y [<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1514438>].

(Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez, OAS y Queiroz & Galvão), accedieron a fondos por un total de 6 204 214 649 dólares¹². Esos recursos, provenientes del Tesoro Nacional y del Fondo de Amparo al Trabajador (en su mayor parte), son prestados a intereses bajos y plazos amplios, facilitando la expansión de las empresas y permitiéndoles una mayor penetración en mercados externos.

En este sentido cabe recordar (como será discutido ampliamente en el presente volumen) la importante presencia de estas empresas en la construcción de las obras que integran la lirsá, viabilizada por el apoyo diplomático y financiero del Gobierno brasileño. En todos los casos analizados aquí verificamos la relación entre empresas, gobiernos e instituciones financieras (nacionales, como el caso del BNDES, o regionales e integrados por varios países, como la Corporación Andina de Fomento –CAF). Verificamos que el inmenso poder tecnológico y de mercado del que disponen estas empresas puede traducirse, en no pocas ocasiones, en la ocurrencia de irregularidades y violaciones a los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los emprendimientos en cuestión. La extrema dificultad de llevar a estas empresas a actuar conforme a los más altos estándares sociales y ambientales es evidente, más aún cuando los gobiernos nacionales (tanto el brasileño como el de los demás países) no están mostrando una voluntad política efectiva para que prevalezca el respeto a las mejores prácticas en estos ámbitos.

El presente trabajo busca contribuir para un mejor entendimiento del marco institucional y legal existente en nuestros países, con la finalidad de encuadrar la actuación de estas empresas e inclusive comprender mejor la forma en que las mismas abren portillos, legales o extra legales, para beneficiarse. Así, buscamos fortalecer la capacidad de la sociedad civil de incidir en los rumbos que el actual modelo desarrollista viene tomando, en especial a partir de nuestro compromiso de luchar por la implementación inmediata de salvaguardas y otras medidas de prevención en materia socio-ambiental, en beneficio de las poblaciones afectadas así como de los intereses de la sociedad. Los grandes proyectos ejecutados por estas empresas tienen consecuencias muchas veces dramáticas para los países que hacen la inversión, pero los beneficios o no existen, o son notoriamente menores que los perjuicios provocados. Esta situación debe cambiar, y es una tarea en la que tanto los gobiernos de cada país como la sociedad civil suramericana, tienen y tenemos una responsabilidad impostergable.

Es así como analizaremos la relación entre tres empresas brasileñas y cuatro países de la región: en el caso de Camargo Corrêa, analizaremos su relación

12 Los datos fueron procesados a partir de la información disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/exportacao.html].

con y su presencia en Brasil y Colombia; en el caso de Odebrecht, será con respecto a Perú y Ecuador; y en el caso de OAS, analizaremos su presencia y su papel en Bolivia.

Coalición Regional por la Transparencia y la Participación.

Noviembre de 2014

Fuentes consultadas

- Asta, Eduardo. (18 de noviembre de 2014). *Muro alto*. Folha de S. Paulo. [Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/11/117738-muro-alto.shtml>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Beal Bordin, Laura. (18 de noviembre de 2014). *15 presos pela Operação Lava Jato devem ser soltos hoje*. Gazeta do Povo. [Disponible en: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1514438>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2012. *Participação da Construção Civil no PIB Brasil*. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/home/participacao-da-construcao-civil-no-pib-brasil>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2014. *Estabelecimentos na Construção*. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/empresas-de-construcao/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- FDC-MSL Group. (27 de agosto de 2014). *Internacionalização de multinacionais brasileiras cresce 1,6% e Odebrecht é destaque*. [Disponible en: <http://www.fdc.org.br/blogspacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=373>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Macedo, Fausto y Brandt, Ricardo. (18 de noviembre de 2014). *‘Esquema criminoso atuava há pelo menos 15 anos na Petrobrás; afirma procuradoria*. Estadão. [Disponible en: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/esquema-criminoso-atuava-hapelo-menos-15-anos-na-petrobras-afirma-procuradoria/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Camargo Corrêa. *Perfil*. [Disponible en: <http://www.camargocorrea.com.br/grupo-camargo-correa/grupo/grupo-camargo-correa.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo OAS. *Quem Somos*. [Disponible en: <http://www.oas.com/oas-com/oas-s-a/quem-somos/quem-somos.htm>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

Página web del Grupo Odebrecht. *Sobre a Organização*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/sobre-a-organizacao>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

República Federativa do Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Privatização - Histórico*. [Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

República Federativa do Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Ipeadata*. [Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

Capítulo primero

Brasil: Camargo Corrêa*

EN EL AÑO 2003, UN NUEVO Gobierno asumió el control del poder ejecutivo en Brasil. Después de ser derrotado en tres elecciones consecutivas, el Partido de los Trabajadores (PT) llegó al poder con un programa de gobierno que, entre otros aspectos, planteaba una recuperación del papel del Estado en la economía, en una abierta crítica al “desmonte” de la época neoliberal que, en la década anterior, realizó la privatización generalizada de las empresas y de los activos públicos del país¹³. Así, el nuevo Gobierno definió como prioridad la recuperación de la inversión pública en infraestructura, con el propósito de retomar un ciclo de crecimiento económico en el contexto de un entorno internacional favorable, con el precio de las principales *commodities* agrícolas, minerales y energéticas en auge, lo que, a su vez, se reflejó en el rediseño de la agenda exportadora brasileña que, actualmente, está dominada por productos básicos y semielaborados, lo que caracteriza una *reprimarización* de la economía, frente al declive de los bienes manufacturados en la composición de las exportaciones (Delgado, 2012: 95).

13 *Traducido del portugués por Luis Meza Álvarez. La privatización de empresas públicas en Brasil fue instituida mediante la Ley n.º 8031/90 (que creó el Plan Nacional de Desestatización, PND), pero ganó fuerza a partir de 1995, cuando el Gobierno Federal pasó a considerar la privatización como una de sus prioridades de política económica. Se fortaleció el PND mediante la ampliación de su propósito, dando inicio a la concesión de servicios públicos a la iniciativa privada, al apoyo a las privatizaciones estatales y a la privatización total o parcial de empresas como la *Companhia Vale do Rio Doce* (empresa minera) y la empresa Petrobras, así como bancos públicos, entre otras medidas. Sin embargo, el PND sigue vigente todavía y las diferentes inversiones realizadas por el BNDES en los últimos años, se encuadran en él, como, por ejemplo, la Hidroeléctrica *Jirau*, en el Río Madeira. Véase [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html].

En especial, se ha destacado el Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC), creado en el año 2007 por el entonces presidente, Luis Inácio Lula da Silva, como el marco que permitió la “retoma de la planeación y la ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, contribuyendo a su desarrollo acelerado y sostenible”¹⁴, según la postura gubernamental. En su primera fase, el PAC duplicó las inversiones públicas brasileñas, que pasaron de 1,62% del PIB, en el 2006, a 3,27% del PIB en el 2010, creando 8,2 millones de puestos de trabajo durante ese periodo. La segunda fase del PAC, iniciada en el 2011, continuó y profundizó esa trayectoria y, según datos oficiales, entre el 2011 y 2014 un total de 157 700 millones de reales fueron utilizados en inversiones vinculadas a programas de concesión, abarcando diversos sectores de infraestructura¹⁵. En el 2012, como una tentativa de superar los problemas de gestión del PAC, fue creada por el Gobierno Federal, la Empresa de Planeación y Logística (EPL), la que, a su vez, lanzó el Plan de Inversión en Logística (PIL), centrándose en obras como puertos, aeropuertos, carreteras, corredores logísticos, entre otras, más directamente relacionadas con las demandas del sector productivo nacional¹⁶.

Especial atención merece el hecho de que el financiamiento de las obras de infraestructura (en particular financiamientos de largo plazo y programas sociales como los de construcción de viviendas populares) le ha correspondido a los bancos públicos, los que desde 2008 implementaron acciones de corte anti-cíclico mediante grandes inversiones que elevaron de forma significativa la participación del crédito público en el país: según el Banco Central de Brasil, los financiamientos concedidos por bancos públicos alcanzaron un total de 1,134 billones de reales en el 2012 (un aumento de 27,9% en relación al año anterior) y correspondieron al 47,9% de la cartera total del crédito brasileño, en comparación con el 43,6% en el año 2011¹⁷. En ese marco, tuvo un papel relevante el BNDES, entidad que entre 2008 y 2012 realizó inversiones por un valor de casi 300 000 millones de reales, sólo en las áreas de infraestructura, logística y energía¹⁸, dinamizando un mercado (construcción civil) en el que juegan un papel central las grandes constructoras como la Odebrecht, OAS, Queiroz & Galvão y la Camargo Corrêa; ésta última, objeto de este capítulo.

14 Véase [<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>].

15 Véase [<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/v/bfe9e37b>].

16 Véase [<http://www.logisticabrasil.gov.br/index.php/content/view/2780.html>].

17 Banco Central do Brasil. Informe de Economía Bancaria y Crédito 2012. [Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?id=SPREAD&ano=2012>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

18 Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (Ibase). Análise dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nas áreas de infraestrutura, logística e energia. O caso do Brasil no período 2008-2014. Documento interno.

Vale notar que la expansión del crédito público se dio dentro del marco legal e institucional originado por la Constitución Federal de 1988 que, como señala Delgado (2012), introdujo “un conjunto detallado de directrices de política públicas, con pretensión de constituirse en un virtual programa estructurado de reorganización de la acción pública del Estado brasileño” (Delgado, 2012: 83). Como veremos en detalle más adelante, ese marco legal e institucional estableció la concesión de obra pública y, más recientemente, la alianza público-privada como la forma privilegiada para la construcción de obras públicas en el país, siendo que esas reglas favorecieron de manera especial a aquellas empresas que, dado su tamaño y su variedad de negocios, así como su relación histórica con el poder político, estaban en mejor posición para alcanzar ganancias en el nuevo ambiente institucional que fue diseñado a partir de la Constitución de 1988 y, en particular, desde la década de 1990. No obstante, ese marco legal e institucional es blanco de diversas críticas por parte del sector empresarial, en áreas como la gestión y el financiamiento, por considerarlo altamente burocratizado. Por parte de la sociedad civil y de los movimientos sociales en particular, las críticas apuntan hacia el favorecimiento de grandes empresas que reciben financiamiento para construir obras cuyo beneficio para la colectividad no siempre es claro (dados sus impactos medioambientales, a veces dramáticos), pero que les permiten obtener ganancias extraordinarias por medio de proyectos de inversión subsidiados por el Estado, sin transparencia, sin rendición de cuentas a la sociedad y sin condicionantes socio-ambientales que permitan disminuir o impedir el impacto a comunidades, grupos y ecosistemas diversos y vulnerables.

Históricamente, el Estado brasileño impulsó el crecimiento nacional en alianza con las grandes empresas nacionales (y con el capital extranjero). De esa forma, en múltiples ocasiones, el Gobierno socorrió a las grandes constructoras, como las ya mencionadas; de hecho, todas ellas tienen un historial expresivo en materia de construcción de obras públicas. Responsable por el 5,8% del PIB¹⁹, el sector de la construcción civil siempre tuvo una enorme fuerza política y económica en Brasil, no sólo por el gran volumen de inversión realizado, sino también por el hecho de que esas empresas crean muchos empleos, respondiendo por aproximadamente 6,7% de la población brasileña ocupada.

En el presente análisis fue escogida la empresa Camargo Corrêa como estudio de caso, debido a su participación en grandes proyectos en todo Brasil, como las construcciones de las centrales hidroeléctricas de Tucuruí –en el estado de Amazonas– y de Estreito –entre los estados de Tocantins y Maranhão–; la

19 Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2012. *Participação da Construção Civil no PIB Brasil*. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/home/participacao-da-construcao-civil-no-pib-brasil>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

administración –mediante concesión pública– de la Vía Dutra, una de las más importantes autopistas del país (al conectar las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro) y, también, por la complejidad del Grupo Camargo Corrêa, distribuido en distintos sectores estratégicos del país. A pesar de que el presente trabajo se centra en la actuación del Grupo dentro de Brasil, vale mencionar que su actuación no se limita al territorio brasileño, sino que se expande a nivel regional e internacional. El Grupo debe entenderse como un inmenso organismo supranacional, diversificado, y con una estructura interna compleja, integrada por varias empresas especializadas en cada sector. A manera de ilustración, podemos citar dos de sus iniciativas más relevantes en Suramérica: las obras de la Central Hidroeléctrica Porce III, en Colombia, en el ámbito de lirsá, y del corredor vial interoceánico sur – Perú/Brasil, entre Perú, Bolivia y Brasil, el cual está dividido en cinco tramos: tres, construidos por Odebrecht, junto a socios peruanos; uno ejecutado por la empresa peruana Hidalgo y Hidalgo SAC; y el otro realizado por la empresa Intersur Concesiones SAC, formada por las constructoras brasileñas Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez y Queiroz & Galvão. El precio de la obra fue presupuestado inicialmente en 527 millones de dólares, pero aumentó a 890 millones después de que el consorcio fue aprobado²⁰.

La actuación tan fuerte y diversificada del Grupo Camargo Corrêa hace de éste un actor económico y político relevante para que se comprenda la relación entre las empresas y el Poder Público en Brasil. Siendo un aspecto fundamental en cualquier análisis, examinaremos el desempeño social y ambiental de la empresa. Para ello, en primer lugar, revisaremos el marco legal brasileño en lo que se refiere a las políticas socio-ambientales (pasando por la Política Nacional de Medio Ambiente y por el Estatuto del Indio), y las directrices de concesión de obras públicas a las empresas privadas, principalmente en lo relativo a la concesión energética y de obras de infraestructura en general. Además, realizaremos una retrospectiva histórica del Grupo Camargo Corrêa, tratando de contextualizarlo político-económicamente en el desarrollo del país. Por último, estudiaremos algunos casos, considerados emblemáticos, en los cuales estuvo presente el Grupo.

1. Marco legal e institucional

Para entender cómo ocurre la actuación de un grupo de empresas en un determinado país, es importante hacer un análisis de las reglas bajo las cuales debe

20 Hirt, Carla. 2013. *O papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional*. Revista brasileña de geografía econômica Espaço y Economia. [Disponible en: <http://espacoeconomia.revues.org/423>] (consulta: 30 de enero de 2015).

actuar, o sea, del marco legal e institucional de aquel país. En esta sección estudiaremos las políticas de concesión público-privadas y la legislación socio-ambiental –principalmente en lo que se refiere a las poblaciones indígenas y ribereñas– a las que están sometidas las empresas brasileñas. Para ello haremos una caracterización de los principales actores involucrados en los procesos de licitación, financiamiento y fiscalización de los proyectos.

1.1 Directrices de actuación para las empresas con concesiones en Brasil

La Constitución Federal Brasileña de 1988, como señala Delgado (2012), redefinió completamente las bases de operación del Estado en el área económica. Hasta ese momento operaba en el país un régimen de intensa intervención estatal en la economía, en prácticamente todos los sectores de actividad, modelo cuyas raíces se remontan a la década de 1930 y que sería profundizado durante el segundo período de posguerra mundial, especialmente con la instauración de una dictadura militar en Brasil que combinó centralismo burocrático con autoritarismo político, atribuyendo al Estado la misión de planear la economía e, inclusive, de realizar el mismo Estado diferentes actividades económicas consideradas estratégicas.

A nivel constitucional, las directrices de actuación de las empresas y del aparato público, en lo que se refiere a la concesión y permiso para la prestación de servicios públicos, están previstas en el Título VII (del Orden Económico y Financiero), Capítulo I (de los Principios Generales de la Actividad Económica), en particular mediante su artículo 175. La ley que reglamenta ese artículo, sin embargo, sólo fue sancionada en febrero de 1995, en una época de privatización de empresas estatales brasileñas. Además de las privatizaciones, en aquel momento un amplio abanico de medidas aperturistas y de desregulación de la actividad económica fue adoptado en el país, en sintonía con el llamado Consenso de Washington, que introdujo las bases de la ortodoxia neoliberal en Brasil, así como en otros países de la región.

Para Brasil, la década de 1980 fue un periodo agitado, tanto desde el punto de vista político como desde el económico. Fue la época de la redemocratización –que comenzó a inicios de la década y terminó con las elecciones de 1989– así como una época que marcó el fin de un crecimiento promedio del PIB a razón de 7% al año, comenzando un periodo cuyo promedio de crecimiento era de apenas 2% y la inflación promedio al año era de 233,5%. Esa fuerte inestabilidad político-económica alejó del país a los inversionistas (es posible observar en ese periodo una clara preferencia por parte de los inversionistas extranjeros

hacia los países de Asia, en detrimento de América Latina²¹) lo que profundizó aún más la crisis económica. De esa forma, siguiendo una ola neoliberal, con la esperanza de atraer la confianza externa, comenzó el proceso de privatización de las empresas estatales brasileñas.

La ola neoliberal representó un cambio radical del papel, hasta aquel momento preponderante y sobre una base desarrollista, reservado al Estado en la actividad económica del país. Correspondía al Estado la realización y la conducción de inversiones en infraestructura e industrias de base y el establecimiento de reglas para la entrada del capital extranjero en el contexto de una economía *cerrada*²². A partir de la crisis de las décadas de los años 1980 y 1990, el Estado perdió la posición central que ocupaba en el proceso de desarrollo económico y social y las nuevas funciones que le fueron reconocidas lo limitaron a ser tan sólo colaborador en ese proceso, destacándose la actuación del sector privado en una economía de mercado. Sin embargo, la noción de libre mercado en Brasil tiene que ser relativizada, pues todavía hoy el Estado brasileño continúa teniendo gran centralidad como *agente*, *articulador* y *coordinador* del proceso económico –especialmente, pero no sólo– por detentar el control del principal banco de inversiones en el país, el BNDES²³.

En Brasil ese nuevo orden comenzó en la administración del presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), como parte de su programa económico. El

21 Según datos obtenidos en la página oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés), en la década de 1980 las inversiones realizadas en los países en desarrollo de Asia superaron bastante a aquellos realizados en los de América Latina, llegando en el período de 1981-1990 a 140 791 millones de dólares, frente a 68 272 millones de dólares captados por los países latinos. En la década anterior la relación era opuesta: 34 600 millones de dólares en los países latinos en comparación con 19 595 millones de dólares en los países asiáticos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2014. *Inward and outward foreign direct investment flows, annual, 1970-2013*. Data Center. [Disponible en: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

22 Es obvio que no es posible que una economía esté totalmente *cerrada*; el adjetivo es usado habitualmente para referirse a economías cuyo foco es el desarrollo del mercado interno, especialmente mediante políticas de industrialización que busquen reducir la entrada de bienes de capital y bienes de consumo final provenientes del extranjero, favoreciendo a empresas (nacionales o transnacionales) que se establezcan en el país, y con una estructura aduanera que no incentive la importación de esos bienes. Además, son economías en las que la circulación de capitales es restringida y ampliamente controlada por el Gobierno. Sin embargo, la inter-relación de las economías en el mercado mundial impide la utilización del concepto de una forma literal.

23 Según Lazzarani, en su libro titulado *Capitalismo de lazos*, contrario a lo que parece, las privatizaciones de la década de 1990 en Brasil tuvieron como resultado un fortalecimiento de la presencia del Estado que, a pesar de no actuar mediante sus agentes, pasó a tener participación central en la cartera de acciones de las empresas privatizadas. Para el autor, ese efecto ocurrió a partir de lo que él llama “capitalismo de lazos”, o sea, un carácter asumido por el sistema capitalista en el cual, en detrimento del mayor beneficio de la población e inclusive del beneficio del libre mercado, favorece a agentes que son capaces de crear contactos y, de esa forma, expandirse a un número mayor de sectores. Una característica fundamental del capitalismo de lazos es el empoderamiento de actores ligados al Estado, o sea, de aquellos agentes capaces de crear relaciones con el Gobierno y con sus instituciones.

expresidente creó el Programa Nacional de Desestatización (PND), el cual tenía entre sus objetivos²⁴ “reordenar la posición estratégica del Estado en la economía, transfiriendo a la iniciativa privada actividades indebidamente explotadas por el sector público”, así como traer de regreso las inversiones extranjeras al país, como fue expresado en el primer artículo de la correspondiente ley. De esa manera se creó una comisión directora, directamente subordinada al presidente de la República, con el objetivo de analizar las situaciones en que fuese justificable la privatización de una empresa estatal.

En el caso de la privatización de empresas que prestan servicios públicos, establecidos constitucionalmente como deberes del Estado, se presupone que el Poder Público delegue la concesión o permita que se preste el servicio como objeto de explotación, dada la prerrogativa constitucional de no privatizar las entidades encargadas de ese ámbito. Junto a la reglamentación del régimen general de concesión y permiso de servicios públicos, se crearon agencias reguladoras para coordinar sus respectivos sectores, como la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel, 1996), la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 1997), la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP, 1997)²⁵, entre otras tantas.

Otro reflejo de la llegada de esa nueva ola de pensamiento fue la reforma administrativa realizada bajo la Enmienda Constitucional 19/1998. Entre sus principios básicos está la exoneración del Estado de su función de ejecutor de los servicios públicos, a pesar de continuar siendo el titular de ellos, y la postulación de su papel de regulador y fiscalizador de la explotación de esas actividades económicas por parte de concesionarios privados, lo que en conjunto define un nuevo modo de administración pública.

En este texto también nos corresponde diferenciar entre dos tipos de concesión, definidos según la capacidad del sector privado de asumir los costos de los proyectos o, de ser necesario, la aplicación de recursos públicos para su materialización: las tradicionales, o económicamente viables, y las así llamadas alianzas público-privadas. El primer tipo se refiere a un proceso normal de concesión en el cual el concesionario privado asume tanto los gastos como el recaudo, los lucros y las cargas onerosas relativas a la ejecución de la actividad (impuestos, tarifas, inversiones, etc.). El segundo tipo corresponde a una situación en la que la implementación del proyecto demanda el aporte de recursos fiscales, una contraprestación de la administración pública en carácter complementario

24 Definidos por la Ley n.º 8031, del 12 de abril de 1990.

25 La ANP inicialmente fue encargada de regular el sector relativo a la industria del petróleo, posteriormente ganando atribuciones en materia de gas natural y combustibles de biomasa, ambas previstas por la Ley n.º 11097, del 13 de enero de 2005.

al monto recaudado con la tarifa cobrada a los usuarios. Esto ocurre cuando la prestación de servicios o la construcción de obras de infraestructura no sean atractivas para los agentes privados, debido a la limitación de las ganancias susceptibles de ser recibidas o al elevado nivel de riesgos inherentes al proyecto; en esos casos, se da lugar a las llamadas alianzas público-privadas (figura introducida en la legislación más recientemente, mediante la Ley n.º 11079, del 30 de diciembre de 2004).

Dada la gran extensión de la literatura jurídica sobre el tema de las concesiones de servicio público, haremos un breve abordaje de las principales leyes vigentes que regulan y ordenan tanto la concesión de obras como las alianzas público-privadas. Llamamos la atención en este momento sobre la existencia de un número muy grande de leyes y reglamentaciones sobre la materia; podemos, hipotéticamente, afirmar que tal hecho se debe ya sea a la falta de capacidad del legislativo brasileño de ser objetivo o a presiones políticas provenientes del núcleo privado de poder, que busca un medio para burlar las reglas, facilitado por el grado de complejidad del sistema jurídico. Esto tiene como consecuencia el impedimento a la población civil de discutir sobre la obra pública y dificulta sobremanera el control social. Más adelante presentaremos los principales órganos públicos encargados de la supervisión de esas áreas de actuación.

1.1.1 Ley n.º 8987 (Concesión de servicio público) y Ley n.º 11079 (Alianzas público-privadas)

La Ley n.º 8987 tiene por objetivo la reglamentación de las normas de concesión y busca establecer las responsabilidades y los derechos de todos los involucrados. Por ejemplo, en el caso de la concesionaria, determina sus compromisos tarifarios, sus obligaciones con el usuario y los medios por los cuales puede obtener la concesión. En el caso del Poder Público, define los órganos fiscalizadores, las reglas de la licitación y permisos, y las situaciones sobre las cuales éste puede intervenir e incluso anular la concesión. Para el usuario, en su capítulo III, la ley garantiza el derecho de escoger entre varias prestadoras de servicios, además de afirmar su deber de comunicar, a las autoridades y a la concesionaria, las irregularidades en el servicio y denunciar ante las autoridades cualquier tipo de actos ilícitos que sean practicados por la concesionaria.

Además, según lo expuesto en el capítulo VII de la ley, al concedente le corresponde reglamentar el servicio concedido y fiscalizar permanentemente su prestación, aplicar las penalidades reglamentarias y contractuales, cancelar la concesión en los casos previstos contractualmente y definidos por ley, así como también “estimular el aumento de la calidad, productividad, preservación del

medio ambiente y conservación²⁶, así como “la formación de asociaciones de usuarios para la defensa de intereses relacionados con el servicio”²⁷. Además, el poder concedente podrá intervenir en la concesión con el fin de asegurar la adecuación en la prestación del servicio, así como el fiel cumplimiento de las normas contractuales, reglamentarias y legales pertinentes, correspondiéndole aplicar las penalidades reglamentarias y contractuales. La fiscalización, y la subsecuente sanción ante irregularidades de los servicios prestados, ocurre mediante actuación de instituciones previamente establecidas y cuya posibilidad de intervención queda definida contractualmente.

A la concesionaria le corresponde prestar adecuadamente el servicio según lo previsto en la ley, o sea, satisfaciendo “las condiciones de regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad, actualidad, generalidad, cortesía en su prestación y moderación de las tarifas”²⁸, y también “cumplir y hacer cumplir las normas del servicio y las cláusulas contractuales de la concesión”²⁹.

Las concesiones no pueden ser otorgadas por plazos indeterminados, como para que una concesionaria se apropie eternamente de la prestación de determinado servicio público. La Ley n.º 8987, en su capítulo VI, afirma que el plazo de duración de la concesión debe estar explícito en las cláusulas esenciales del contrato, además de afirmar que –dado el término de ese contrato– el titular de la concesión podrá solicitar la prórroga del mismo³⁰.

En lo que se refiere a las alianzas público-privadas (PPP, por su sigla en portugués), ellas corresponden a un tipo específico bajo el cual se respaldan los contratos de concesión, dividiéndose en administrativas o patrocinadas³¹. La primera nos remite a una modalidad en la cual –dado el interés del Poder Público en dar en concesión determinado servicio– no es posible o inclusive conveniente el cobro de tarifas a los usuarios por el uso de tales servicios. De esa manera, la remuneración al socio privado proviene completamente de los aportes regulares de recursos del presupuesto de la institución pública con la que el socio privado haya celebrado el contrato de concesión³². A su vez, las

26 Artículo 29, inciso X de la Ley de Concesión de Servicio Público.

27 Artículo 29, inciso XII de la Ley de Concesión de Servicio Público.

28 Artículo 6, parágrafo 1 de la Ley de Concesión de Servicio Público.

29 Artículo 31, inciso IV de la Ley de Concesión de Servicio Público.

30 En lo que se refiere al sector de energía eléctrica, la Ley n.º 9074, del 7 de julio de 1995, define en su sección V, artículo 19, la posibilidad de prórroga del período de concesión en el plazo máximo de veinte años, siempre que sea del interés de la Unión y del concesionario.

31 Según el Artículo 2 de la Ley n.º 11079.

32 Un buen ejemplo de un servicio en el que la concesión administrativa es válida es el caso de la

concesiones patrocinadas son aquellas en las que las tarifas cobradas a los usuarios no son satisfactorias para compensar las inversiones realizadas por el socio privado. De esa forma, en esa modalidad de concesión, el Poder Público complementa la remuneración del socio privado por medio de aportes regulares de recursos de su presupuesto³³.

Creada después de la Ley n.º 8987, la legislación reguladora de las PPP, de modo general, sigue los principios de su predecesora. No obstante, los contratos firmados bajo el amparo de la Ley 11079, poseen limitaciones en lo que se refiere a su celebración, ya que está prohibida la existencia de cualquier contrato cuyo valor sea inferior a veinte millones de reales, cuyo periodo de prestación de servicio sea inferior a cinco años o que, inclusive, tenga como único objetivo proveer mano de obra, el suministro e instalación de equipos o la ejecución de obra pública. Además, el proceso licitatorio de las PPP está condicionado a la presencia de motivos que justifiquen la opción por la forma de alianza público-privada, debido al mayor grado de carga al Estado mediante esta alternativa.

Para ambos tipos de concesión, es de competencia del Poder Público cancelar la concesión en los casos de: rescisión (retoma del servicio por parte del concedente durante el plazo de la concesión por motivo de interés público); caducidad, en caso de que la concesión pierda su valor; quiebra, etc. Sin embargo, son raros los casos en que, de alguna forma, el contrato de concesión sea revocado o no renovado.

1.1.2 Órganos públicos competentes

Como hemos mencionado más arriba, la legislación que corresponde a los términos de concesión establece tanto la fiscalización de la actuación como –en la presencia de infracciones contractuales– la sanción de las empresas responsables, ambas realizadas mediante acción de instituciones autónomas del Gobierno Federal, dirigidas todas en régimen colegiado por una directiva compuesta por un director general y cuatro directores cuyos mandatos no son coincidentes. En esta sección haremos un breve análisis de esas entidades implicadas, buscando resaltar sus semejanzas y diferencias, así como sus vínculos directos con el Gobierno (ministerios, secretarías, etc.), sus objetivos y los

privatización de una prisión. En ese ejemplo, es evidente la imposibilidad de la concesionaria de cobrar a la población cualquier tarifa correspondiente al uso por parte de la población de dicha prisión.

33 La modalidad de concesión patrocinada es muy usada en el caso de la concesión de una línea de metro. Ilustra el caso la concesión de la Línea 4 amarilla del Metro de São Paulo al Grupo CCR, vinculado al Grupo Camargo Corrêa.

instrumentos legales utilizados para atenderlos. Es necesario resaltar que debido a la diversidad sectorial en la que son realizadas las concesiones, las entidades autónomas se establecen sectorialmente, es decir, divididas de acuerdo con los más diversos sectores de la economía, buscando una ganancia en la eficiencia derivada de la especialización de su área de actuación.

- **Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP)**

La ANP fue creada a partir de la Ley n.º 9478, del 6 de agosto de 1997, la cual orienta la política energética nacional, teniendo como foco las actividades relativas al monopolio del petróleo y a la creación del Consejo Nacional de Política Energética y de la ANP, vinculada desde su creación al Ministerio de Minas y Energía (MME). El objetivo de la institución queda definido de acuerdo con el artículo octavo de la ley, el cual refiere que la ANP tendrá como finalidad *promover la regulación, la contratación y la fiscalización de las actividades económicas componentes de la industria del petróleo, del gas natural y de los biocombustibles*. Esa misma ley incluso concede poder de sanción a la ANP, en caso de haber alguna irregularidad en las actividades relativas a la industria petrolera.

Además de funcionar como agencia reguladora, la ANP también es un centro de compilación de datos sobre la industria del petróleo y del gas natural, promoviendo estudios sobre el potencial petrolero y el desarrollo del sector. Igualmente, es de responsabilidad de la agencia autorizar la construcción de instalaciones y efectuar cualquier modalidad de transporte de petróleo, sus derivados y gas natural, ya sea para suministro interno o para importación y exportación, fijando, en ausencia de un acuerdo entre las partes, el valor y la forma de pago de la remuneración adecuada, o sea, compatible con el mercado, con base en criterios previamente establecidos.

- **Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel)**

Creada en 1996, la Aneel es una entidad autónoma también vinculada al MME, con sede y foro en el Distrito Federal y establecida a partir de la Ley n.º 9427 con la finalidad de regular y fiscalizar la producción, transmisión y comercialización de energía eléctrica, en conformidad con las políticas y directrices del Gobierno Federal. Entre las diversas competencias de la Aneel están: la promoción y la gestión de nuevas concesiones de generación, transmisión y distribución de energía, la negociación con la ANP para fijar los precios de transporte de combustibles fósiles y gas natural (cuando son destinados a la generación de energía eléctrica), actuar como instancia revisora de las

decisiones administrativas de las agencias reguladoras estatales y solucionar las divergencias entre empresas concesionarias sobre permisos, autorizaciones, productores independientes y auto-productores, así como entre esos agentes y sus consumidores, etc. Además, corresponde a la Aneel establecer los criterios para los cálculos de las tarifas de uso de los sistemas eléctricos de transmisión y distribución³⁴ y del impuesto de fiscalización de servicios de energía eléctrica³⁵.

Responsable por la promoción de licitaciones junto al MME, la Aneel efectuó la concesión de diversos proyectos a lo largo de todo Brasil, por intermedio de subastas organizadas. La participación en esas subastas se da mediante éxito en el proceso de pre-calificación, el cual separa las empresas capaces de someterse a las reglas de la institución (y, por lo tanto, a la legislación nacional) de aquellas que no están aptas para tal desafío. Sin embargo, no siempre una empresa capacitada o vencedora de una subasta cumplirá con las normas establecidas. Desafortunadamente, pocos son los casos en que la sanción es impuesta, e incluso más escasos son aquellos en que el valor de la multa se corresponde con las violaciones de la empresa. Ejemplos claros son las subastas de concesiones de las centrales de Estreito –cuyo pago anual hecho a la Unión por uso concesionado de bien público es de 4 130 000 reales– y de Jirau –cuyo valor llega a 7 873 150,74 reales. En esos proyectos se divulgaron diversas denuncias de incumplimiento de la ley, sin embargo, las sanciones (cuando las hubo) ni siquiera se correspondían a los daños causados a las poblaciones vecinas.

- **Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**

Creada en el año 2001 a partir de la Ley n.º 10233, la ANTT está encargada de la regulación de las actividades de explotación de la infraestructura de vías férreas y de carreteras federales y de la prestación de servicios de transporte terrestre, según el artículo 22 de la mencionada ley, la cual reglamenta sus actividades. Entre otras tantas de sus responsabilidades, se encuentra la de “fiscalizar la prestación de los servicios y el mantenimiento de los bienes concesionados, cumpliendo y haciendo cumplir las cláusulas y condiciones acordadas en las concesiones y aplicando sanciones por su incumplimiento”, según lo expresa el artículo 24, inciso VII de la ley. Se trata de una entidad integrante

34 Esas tarifas son definidas pensando tanto en el valor a ser cobrado, capaz de cubrir los costos de los sistemas de transmisión, como en un medio de garantizar mayores encargos a los agentes que más exijan de ese sistema.

35 El impuesto de fiscalización de servicios de energía eléctrica es anual y varía en función de la modalidad y al tipo de servicio concedido, siendo equivalente a 0,4% del beneficio del servicio de explotación (transmisión o distribución), multiplicado por la potencia instalada en el servicio.

de la Administración Federal indirecta, vinculada al Ministerio de Transportes y sometida al régimen autónomo especial.

También, le corresponde a la ANTT promover investigaciones y estudios específicos de tránsito y de demanda de servicios de transporte, así como la promoción de estudios aplicados a las definiciones de las tarifas, precios y fletes.

- **Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE)**

Funciona como una entidad autónoma federal brasileña, vinculada al Ministerio de Justicia, que tiene como objetivo orientar, fiscalizar, prevenir e investigar abusos del poder económico, ejerciendo papel tutelar de prevención y sanción del mismo. Ese ente autónomo fue establecido por la Ley n.º 8884, del 11 de junio de 1994, la cual fue actualizada mediante aprobación de la Ley n.º 12529, del 30 de noviembre del 2011.

De esa forma, son establecidos los papeles del CADE, como se muestra a continuación:

- ◇ Preventivo: análisis de los actos de concentración (fusión, anexión, división y asociación) entre agentes económicos, o sea, imponer obligaciones de hacer o no determinadas permutas y alteraciones en los contratos de los agentes;
- ◇ Control: análisis de las conductas de la competencia (inhibir prácticas infractoras al orden económico, tales como cárteles, ventas cautivas, precios anti-competitivos, acuerdos de exclusividad, entre otras;
- ◇ Educativo: papel pedagógico, con conferencias, cursos, seminarios.

- **Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)**

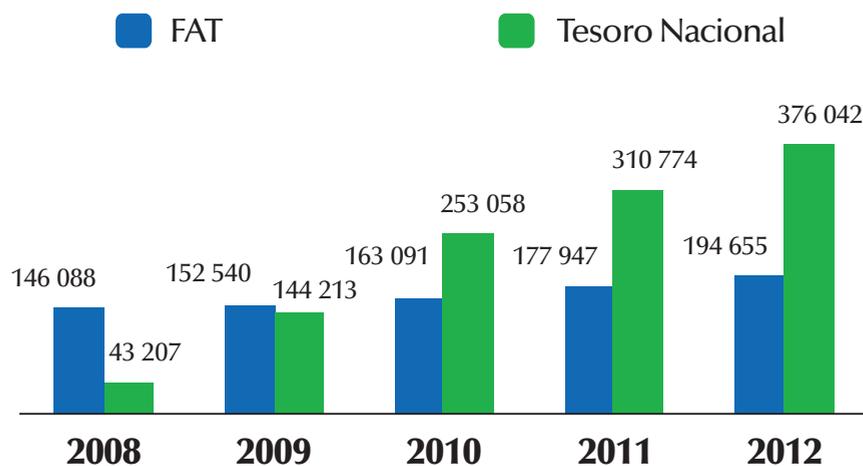
La Ley n.º 1628, del 20 de junio de 1952, creó el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES), como nuevo ente autónomo federal cuyo objetivo en esa época era ser un órgano formulador y ejecutor de la política nacional de desarrollo económico. En 1971 el banco fue elevado al status de empresa pública. Fue sólo en los años 1980 que el banco pasó a ser llamado BNDES o “Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social”, nombre que continúa hasta hoy.

En su estatuto social, queda definido que el BNDES está sujeto a la supervisión del Ministerio de Estado del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). En su artículo tercero, el estatuto afirma que el banco es el principal instrumento de ejecución de la política de inversión del Gobierno Federal y tiene

como objetivo el apoyo a proyectos que estén relacionados con el desarrollo económico y social del país. En lo que se refiere a la fuente de sus recursos, actualmente cerca del 52,6% de los mismos provienen del Tesoro Nacional, con una participación de más del 27,2% del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)³⁶. A continuación (Gráfico 1.1) se muestra la composición de esos recursos y su crecimiento en los últimos años:

En lo que se refiere a la concesión de préstamos y sus limitaciones, el BNDES actúa de acuerdo con su estatuto y obedeciendo las leyes y decretos constitucionales. De esa forma, queda definido que el banco sólo hará disponible su financiamiento después de realizar un examen técnico y económico-financiero del emprendimiento, proyecto o plan de negocio, incluyendo la evaluación de sus implicaciones sociales y ambientales³⁷. En relación con la verificación de la capacidad de reembolso de la empresa, ésta se verificará, a menos que se especifique la presencia de riesgos naturales o que el financiamiento no esté sujeto al reembolso. La colaboración financiera del BNDES se limitará a los porcentajes que sean aprobados por la directiva para programas o proyectos

Gráfico 1.1 Fuente de recursos del BNDES 2008-2012



Fuente: Elaborado con datos de la Relatoría Anual del BNDES (2012).

36 La Constitución Brasileña de 1988 define que el 40% del FAT debe destinarse al BNDES, para ser aplicado en programas de desarrollo económico.

37 Aunque no sea el objetivo de este documento, vale mencionar que la política socio-ambiental del BNDES es extremadamente limitada y es blanco de diferentes críticas por parte de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, tanto de Brasil como de América Latina y de otras regiones.

específicos, quedando a criterio del propio banco eventuales restricciones a la idoneidad de la empresa financiada. En los últimos años, el papel del BNDES como agente financiero se ha profundizado, tanto por el monto de sus operaciones como por su importancia estratégica para la implementación del modelo económico hegemónico.

1.2 Políticas sociales y ambientales

En los anales del derecho constitucional brasileño, la Constitución Federal de 1988 fue la primera que trató de forma directa el asunto del medio ambiente, inclusive dedicando un capítulo exclusivo al tema: el Capítulo VI del Título VIII. En ese capítulo se estipuló que es de competencia del Poder Público y de la sociedad organizada en su conjunto, el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras. Con ese objetivo, la Constitución encarga al Poder Público la defensa de los ecosistemas por medio de la exigencia de estudios previos de impacto ambiental para toda y cualquier obra o actividad potencialmente causadora de significativa degradación del medio ambiente, además de decretar el control de la producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos y sustancias que impliquen riesgo a la vida, a la calidad de vida y al medio ambiente, así como definir como no disponibles “las tierras baldías o en posesión de los Estados, por acciones discriminatorias, necesarias a la protección de los ecosistemas naturales”.

En lo que se refiere a la defensa de los derechos sociales, la Constitución Federal de 1988 es famosa por ser la primera constitución democrática, después de más de veinte años de dictadura militar (que impuso una Constitución Política completamente autoritaria en 1967). En el título que aborda los derechos sociales, expresa que “todos son iguales ante la ley” y asegura la garantía de los derechos fundamentales (como la libertad de pensamiento, expresión, derecho de propiedad, etc.) a todo hombre o mujer. Además, define los derechos sociales como aquellos que son, entre otros, de orden educativo, alimenticio y laboral. Sobre éste último, la Constitución afirma el derecho de salario mínimo que se corresponda con la atención a las necesidades vitales básicas del individuo y de su familia, con vivienda y seguro de desempleo, en caso de desempleo involuntario.

Con respecto a la defensa de los derechos indígenas, la Constitución define que las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas son aquellas habitadas en carácter permanente o que estén ligadas a su sobrevivencia y bienestar. Yendo más allá, afirma que esas tierras “son inalienables y no disponibles al comercio, y los derechos sobre ellas, imprescriptibles”, calificando como nulos

los actos que tengan por objetivo la ocupación o explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, con la relevante excepción del interés público de la Unión, definido mediante ley complementaria; pero, a pesar de eso, no protege a la Unión de acciones contra ella misma.

El respaldo legal de esos artículos constitucionales se basa en una serie de leyes, decretos y medidas provisorias. Buscando mantener el foco de este trabajo y dada la imposibilidad de analizar toda la literatura jurídica, haremos una reflexión basada en algunas de las principales leyes que tratan sobre los temas socio-ambientales: la Política Nacional de Medio Ambiente (1981), el Estatuto del Indio (1973) y la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (2012).

**1.2.1 Ley n.º 6938 de 1981 (Política Nacional del Medio Ambiente),
Ley n.º 6001 de 1973 (Estatuto del Indio) y Decreto n.º 7747 de 2012
(Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de
Tierras Indígenas)**

La Política Nacional de Medio Ambiente busca hacer compatible el desarrollo socio-económico y la preservación de la calidad del medio ambiente y del equilibrio ecológico, con el desarrollo de investigaciones y de tecnologías nacionales orientadas al uso racional de recursos ambientales y con la imposición, al contaminador y al devastador, de la obligación de recuperar o indemnizar los daños causados; y, al usuario, de la contribución por la utilización de recursos ambientales con fines económicos. Además, esa ley establece la creación del Sisnama, el Sistema Nacional del Medio Ambiente, conformado por el Consejo de Gobierno, el Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama), la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama), el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), entre otros órganos de menor tamaño.

A partir de esa ley (n.º 6938) se define la necesidad de licitación ambiental previa en el caso de: “construcción, instalación, ampliación y funcionamiento de establecimientos y actividades que utilizan de recursos ambientales, efectiva o potencialmente contaminadores o capaces –bajo cualquier forma– de causar degradación ambiental”³⁸. Le compete al Ibama proponer al Conama normas y estándares para la fundación, acompañamiento y fiscalización de la licencia prevista en el artículo anterior, además de las ya establecidas por el propio Conama, según el artículo 11 de la Política Nacional de Medio Ambiente. También se incluye la responsabilidad de fiscalizar y controlar el análisis de proyectos

38 Según el artículo 10 de la Ley n.º 6938.

de entidades, públicas o privadas, con el propósito de preservar o recuperar recursos ambientales afectados por procesos de explotación devastadores o contaminadores. Las entidades y órganos de financiamiento e incentivos gubernamentales pondrán como condición el proceso de concesión de licencias para la aprobación de proyectos habilitados a esos beneficios, en el marco de esa ley, así como el cumplimiento de las normas, criterios y estándares expedidos por el Conama.

La ley también determina que las empresas o las entidades que no cumplan las medidas necesarias para la preservación o corrección de los inconvenientes y los daños causados por la degradación de la calidad ambiental están sujetas a multas, pérdida o restricción de los incentivos y beneficios fiscales, pérdida o suspensión de la participación en líneas de financiamiento en establecimientos oficiales de crédito y a la suspensión de la actividad. Además, sin oponerse a la aplicación de las sanciones previstas, el contaminador está obligado –independientemente de la existencia de la culpa– a indemnizar o reparar los daños causados al medio ambiente y a terceros afectados por su actividad. El Ministerio Público de la Unión y de cada estado tendrá legitimidad para proponer una acción de responsabilidad civil y criminal, por daños causados al medio ambiente, de acuerdo con lo que indica el primer inciso del artículo 14.

En lo que se refiere al Estatuto del Indio, éste elabora de forma más extensa las nociones dadas por la Constitución Federal en relación a la delimitación y uso de tierras indígenas, situaciones en las que se permite la intervención de la Unión en áreas indígenas, e inclusive sobre el propio concepto de indio. Excluyendo las excepciones sobre el trato a los pueblos indígenas, se amplían a las comunidades los derechos civiles, según lo declara la Constitución.

Según el Estatuto, indio “es todo individuo de origen y ascendencia precolombina que se identifica y es identificado como perteneciente a un grupo étnico, cuyas características culturales lo distinguen de la sociedad nacional”, variando entre aislados, en vías de integración, e integrados, según su grado de proximidad cultural y geográfica del individuo y del grupo en cuestión.

La demarcación de tierras se realiza mediante decreto del poder ejecutivo, permitiéndose la intervención de la Unión en esas tierras sólo en casos extremos, tales como: para acabar las luchas tribales, para combatir epidemias, para la imposición de la seguridad nacional, para realizar obras públicas que busquen el desarrollo de la nación, entre otras. Es necesario destacar una distinción que se hace entre las tierras ocupadas y aquellas que son reservadas. Las primeras remiten a bienes permanentes e inalienables de la Unión. A su vez, las segundas definen regiones establecidas por la Unión para que sea realizada la ocupación indígena y no pueden considerarse como posesiones inmemoriales de las tribus

indígenas. Las tierras reservadas se subdividen en: Reserva Indígena, Parque Indígena y Colonia Agrícola Indígena, divididas en la ley de acuerdo con el grado de integración de las tribus que viven en ellas. En caso de crímenes contra los pueblos indígenas y sus tierras, queda bajo responsabilidad de la Unión investigarlos mediante actuación de sus instituciones competentes.

En fin, con el objetivo de proteger mejor, recuperar y conservar esas tierras, queda instituida por medio de decreto la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI). Su función principal es la creación de dos herramientas para la gestión territorial y ambiental de las tierras indígenas: el etno-mapeo y el etno-zoneamiento. La primera se refiere a un mapeo participativo de las áreas de relevancia ambiental, socio-cultural y productiva para los pueblos indígenas, con base en los conocimientos y saberes de esos pueblos. A su vez, la segunda se dispone como un instrumento de planeación participativa, desarrollada a partir del etno-mapeo, el cual busca categorizar las áreas de relevancia ambiental, socio-cultural y productiva para los pueblos indígenas.

1.2.2 Órganos públicos competentes

La legislación correspondiente a los derechos y deberes socio-ambientales establece la necesidad de respeto al medio ambiente y a los pueblos indígenas y el estudio previo de impacto socio-ambiental para toda y cualquier obra o actividad potencialmente causadora de significativa degradación de ambos. Además, asegura tanto la fiscalización de la actuación como, en caso de que se presenten infracciones contractuales, la sanción a las empresas responsables; ambas realizadas mediante acción de instituciones del Gobierno Federal. Al igual que en la sección anterior sobre los órganos públicos competentes, haremos un breve análisis de las entidades involucradas, buscando resaltar sus vínculos directos con el Gobierno (ministerios, secretarías, etc.), sus objetivos y los instrumentos legales utilizados para acatarlos.

Vale destacar la complejidad de la actuación de ciertas instituciones, resultado de la situación en que se encuentra la explotación extensiva del medio ambiente, realizada por diferentes frentes (sector empresarial rural, energético, de construcción civil, etc.), y los constantes llamados a que se debilite la legislación indígena vigente. Ambos factores exigen un endurecimiento de la actuación de las instituciones gubernamentales que, incluso con todas las observaciones posibles, dada la dificultad de contener el poder destructivo del capital, en la mayoría de veces fracasan, al no satisfacer las mínimas expectativas de la población.

- **Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama)**

Es una parte fundamental del Sisnama. Le corresponde establecer, mediante propuesta del Ibama, las normas y criterios para la obtención de licencias de actividades efectivas o potencialmente contaminadoras, instituir de modo exclusivo normas y estándares nacionales de control de la contaminación por vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, mediante audiencia de los ministerios competentes y establecer normas, criterios y estándares relativos al control y al mantenimiento de la calidad del medio ambiente con miras al uso racional de los recursos ambientales, principalmente hídricos, teniendo su actuación un carácter más normativo, y dejando al Ibama el papel ejecutivo.

- **Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama)**

Le corresponde al Ibama proponer al Conama normas y estándares para la instauración, acompañamiento y fiscalización del otorgamiento de licencias, como las que se mencionan en el apartado anterior, además de las provenientes del propio Conama, según la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente, art. 11. Al Ibama también le corresponde la fiscalización y control en el análisis de proyectos de entidades, públicas o privadas, buscando la preservación o la recuperación de recursos ambientales, afectados por procesos de explotación depredadores o contaminadores. Las entidades y órganos de financiamiento e incentivos gubernamentales condicionarán, al proceso de concesión de la licencia, la aprobación de proyectos habilitados para esos beneficios, de conformidad con esta ley, así como al cumplimiento de las normas, criterios y estándares expedidos por el Conama (art. 12).

Otra de las competencias del Ibama es la administración del Registro Técnico Federal de Actividades e Instrumentos de Defensa Ambiental, para el registro obligatorio de personas físicas o jurídicas que se dediquen a la consultoría técnica sobre problemas ecológicos y ambientales, y a la industria y comercio de equipos, aparatos e instrumentos destinados al control de actividades efectiva o potencialmente contaminadoras. También es de su responsabilidad la administración del Registro Técnico Federal de Actividades Potencialmente Contaminadoras o Utilizadoras de Recursos Ambientales, para el registro obligatorio de personas físicas o jurídicas que se dediquen a actividades potencialmente contaminadoras o a la extracción, producción, transporte y comercialización de productos potencialmente peligrosos al medio ambiente, así como de productos y subproductos de la fauna y la flora.

También se instituye por medio de esa ley el Impuesto de Control y Fiscalización Ambiental (TCFA, por sus siglas en portugués), “cuyo hecho fundador es el ejercicio regular del poder de policía atribuido al Ibama, para el control y la fiscalización de las actividades potencialmente contaminadoras y utilizadoras de recursos naturales”. El TCFA consiste en el pago por licitación y operación de acciones potencialmente peligrosas para el medio ambiente. El impuesto se define a partir del tamaño de la empresa, de su potencial de contaminación y su grado de utilización de los recursos naturales, siendo que en caso de que el establecimiento ejerza más de una actividad sujeta a la fiscalización, pagará el impuesto relativo a sólo una de ellas, por el valor más elevado. Están exoneradas del pago de este impuesto las entidades públicas federales, distritales, estaduais y municipales, las entidades filantrópicas, aquellas que practican agricultura de subsistencia y las poblaciones tradicionales. Los recursos recaudados con esta tasa tendrán una utilización restringida en actividades de control y fiscalización ambiental.

- **Instituto Chico Méndez de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio)**

El ICMBio es en una entidad autónoma vinculada al Ministerio del Medio Ambiente y está integrada al Sisnama. El Instituto fue creado mediante la Ley n.º 11516, del 28 de agosto de 2007, y su estructura estatutaria fue aprobada mediante el Decreto n.º 7515, del 8 de julio del 2011.

El nombre se debe al célebre cauchero y activista Chico Méndez. El instituto surgió a partir de una reestructuración del Ibama, asumiendo la responsabilidad de administrar las unidades de conservación federales, además de fomentar y ejecutar programas de investigación, protección y conservación de la biodiversidad en todo Brasil. Además, por medio de su creación, se determinó que el instituto podría, entre sus atribuciones, ejercer el poder de policía ambiental para la protección de las unidades de conservación establecidas por la Unión.

- **Fundación Nacional del Indio (Funai)**

La Funai fue creada en 1967, por medio de la Ley n.º 5371. Le corresponde promover estudios de identificación y delimitación, demarcación, regularización y registro de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, así como monitorear y fiscalizar las tierras indígenas. La Funai también coordina e implementa las políticas de protección a los pueblos aislados y recién contactados.

Su papel también incluye la promoción de políticas dirigidas al desarrollo sostenible de las poblaciones indígenas. En ese campo, la Funai promueve

acciones de etno-desarrollo, conservación y la recuperación del medio ambiente en las tierras indígenas, además de actuar en el control y mitigación de posibles impactos ambientales derivados de interferencias externas a esas tierras.

A este órgano también le compete establecer la articulación interinstitucional dirigida a garantizar el acceso diferenciado de los pueblos indígenas a los derechos sociales y de ciudadanía, por medio del monitoreo de las políticas dirigidas a la seguridad social y educación escolar indígena, así como promover y apoyar los procesos educativos comunitarios tradicionales y de participación y control social.

2. El grupo Camargo Corrêa como protagonista de las concesiones públicas

Se ha expuesto ya el marco legal e institucional que define la actuación de las empresas brasileñas concesionarias de servicios públicos. Formado por un conjunto de leyes y con una apariencia sólida, el marco legal brasileño desafortunadamente aún deja muchas brechas para eventuales violaciones. Su complejidad, tal vez excesiva, dificulta la fiscalización de su cumplimiento por parte de las instituciones competentes del Gobierno Federal y el control social por parte de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. Sumado a lo anterior, la enorme rigidez y burocracia del sistema jurídico brasileño y la fuerza política que poseen ciertas empresas concesionarias de presionar al sistema y lograr lo que quieren, facilitan la impunidad ante la transgresión, aumentando aún más el número de violaciones.

En esta sección buscaremos examinar la actuación del Grupo Camargo Corrêa, uno de los protagonistas en el medio de las concesiones, presentando un análisis de su actuación en distintos sectores, y partiendo de la idea de que cada empresa de ese Grupo no es una entidad independiente, sino una parte de un todo más grande de lo que es posible suponer a simple vista. Se trata de un estudio que si se hiciera mirando individualmente las empresas del Grupo, pecaría por no lograr observar realmente cómo éste se inserta en el sistema político-económico brasileño: desempeñándose en sectores estratégicos de la economía brasileña.

Con origen en uno de los sectores más fuertes de la economía, el de la construcción civil³⁹, el Grupo actualmente actúa por medio de su participación

³⁹ Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), de 1995 a 2013, el sector de la construcción civil contribuyó anualmente, respectivamente, con el 5,5% y el 20% de todo el valor agregado bruto brasileño e industrial, así como con el empleo del 6,7% de la población brasileña.

(mayoritaria o no) en empresas de otros sectores fundamentales, como el de la energía eléctrica –centrada tanto en la distribución como en la generación y comercialización–, concesiones de vías, industria naval –dedicado a la construcción de embarcaciones y astilleros para la industria petrolera–, e inclusive en la producción de calzados –en la que tiene participación mayoritaria en la producción.

En lo que se refiere a la mencionada “fuerza política”, fue posible evaluar un total de 151,1 millones de reales en donaciones en las elecciones del 2010 y del 2012 realizadas por el Grupo Camargo Corrêa, divididas entre casi todos los partidos del país, según datos del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, se sospecha que mucho más dinero haya sido utilizado por el Grupo en el ámbito del proceso político electoral brasileño, y no precisamente de manera legal. Por ejemplo, en el año 2009 la Policía Federal (PF) investigó supuestos delitos financieros y lavado de dinero mediante la operación Castillo de Arena, teniendo como objetivo las operaciones del Grupo Camargo Corrêa, por medio de interceptaciones telefónicas a las personas sospechosas. Según la PF, la trama consistía en licitaciones fraudulentas, obras públicas sobrefacturadas, remesas de valores desviados del Tesoro Nacional hacia paraísos fiscales y sobornos entregados a políticos de diferentes partidos, a cambio de ventajas en licitaciones públicas.

Según informaciones divulgadas durante esa época por parte de la agencia Reuters, la banda actuaba enviando, a cuentas abiertas en el exterior, parte del dinero proveniente de obras públicas y otros recursos de origen ilícito, por medio de empresas de fachada, en operaciones conocidas como “dólar-cabo”⁴⁰. A pesar de que diez personas han sido capturadas en la operación (entre ellas cuatro directores del Grupo Camargo Corrêa), todas fueron liberadas rápidamente, debido a que la jueza del Tribunal de Justicia responsable por el proceso, afirmó que las interceptaciones no eran válidas⁴¹.

Al igual que ese, otros escándalos hacen parte de la trayectoria del Grupo. Recientemente, durante la operación “Lava Jato” (actualmente activa) de la Policía Federal, que busca aclarar el escándalo de desviación de dinero de la empresa Petrobras, el Grupo Camargo Corrêa es sospechoso de haber pagado soborno a ex directores de la estatal petrolera para obtener contratos y también

40 Expresión brasileña para indicar los sistemas de transferencia de divisas mediante esquemas ilícitos, por fuera del mercado monetario oficial.

41 Para más informaciones sobre las investigaciones, véase: [<http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/964075/operacao-na-camargo-correa-inclui-doacoes-a-partidos>]; [http://www.istoe.com.br/reporthagens/364673_A+INTOCAVEL+CAMARGO+CORREA] y [<http://www.anonymousbrasil.com/brasil/o-que-aconteceu-com-as-investigacoes-da-operacao-castelo-de-areia/>].

se le investiga por desviar dinero hacia empresas fantasmas. El Grupo lidera el consorcio CNCC, contratado para construir la refinería Abreu y Lima, en el estado de *Pernambuco*. En el momento en que se redacta este capítulo en noviembre de 2014, la obra, en la que participan otras empresas constructoras, es la más cara de Brasil: su costo debe sobrepasar los cuarenta mil millones de reales cuando sea concluida. Hasta el momento, tres directores de la constructora (incluyendo el presidente y el vicepresidente, así como el presidente del Consejo de Administración) fueron capturados y se realizó una búsqueda y aprehensión de otros ejecutivos y documentos en la sede de la empresa. Sin embargo, no se sabe cuánto tiempo durará la operación⁴².

Sector de la construcción civil

El sector de la construcción civil es aquel en el que comenzó la actuación del Grupo. Su participación histórica en la construcción de diferentes centrales hidroeléctricas (UHE, por su sigla en portugués) en el país, como en la UHE de Itaipú y la de Tucuruí, garantizó su rápida expansión en el sector y la subsecuente internacionalización del Grupo. En el año 2005 el Grupo Camargo Corrêa obtuvo el control de la empresa Loma Negra, principal productora de cemento de Argentina, por el valor de 1250 millones de dólares. Esa compra le permitió a la Camargo Corrêa Cements (actual InterCement) duplicar su capacidad instalada, pasando de cinco a catorce fábricas.

Al año siguiente, la empresa Construcción y Comercio Camargo Corrêa firmó con el Gobierno de Angola dos contratos por un valor total de 72 millones de dólares, quedando encargada de re-urbanizar un puerto y recuperar un tramo de 84 kilómetros de carretera que conecta a Angola con Namibia. Los contratos con el Gobierno de Angola se hicieron comunes con el pasar de los años. En el año 2012, la InterCement adquirió la empresa Cements de Portugal (Cimpor) a partir de la compra del 72,9% de las acciones de la empresa, afirmándose como la más grande accionista individual⁴³. A partir de la adquisición de esa cementera, el Grupo Camargo Corrêa pudo expandirse hacia nuevos mercados alrededor del mundo. Cimpor opera en Brasil, Argentina, Cabo Verde, Angola, Sudáfrica, Mozambique, Egipto, Portugal y Paraguay.

42 Matoso, Felipe. (15 de noviembre de 2014). *Executivos da Camargo Corrêa se entregam; presos da Lava Jato são 23*. Portal de noticias G1. [Disponible en: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/11/executivos-da-camargo-correa-se-entregam-presos-da-lava-jato-sao-23.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

43 Véase: [http://www.cimpor.pt/cronologia.aspx?lang=pt&id_class=122&name=Historia].

Sector energético

En el sector de energía eléctrica, el Grupo opera por medio de una serie de empresas. Por medio de la ESC Energía y de la VBC Energía (con participación de la empresa Votorantim), posee el 24,4% del capital de la empresa CPFL Energía, uno de los más grandes grupos privados de energía del país. El Grupo CPFL se subdivide de acuerdo con sus áreas de operación. En el sector de generación de energía, opera por medio de la CPFL Generación de Energía S.A y de la CPFL Renovables, líder brasileña en generación de fuentes alternativas. En la comercialización, el Grupo Camargo Corrêa opera mediante la CPFL Brasil. En su sector más fuerte⁴⁴, el de la distribución, opera por medio de diferentes empresas⁴⁵ y es responsable por la distribución energética en los estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul, atendiendo a más de 7,4 millones de personas.

Datos del BNDES muestran que las inversiones del Banco en el sector energético brasileño en su conjunto, en el período que va entre el 2008 y el primer trimestre de 2014, equivalen a 92 281 492 377 reales. Un primer análisis nos mostraría que los proyectos con inversiones poseen, de modo general, un carácter diversificado en relación al tamaño del proyecto y a la empresa que presta el servicio público. Sin embargo, un examen profundo de los financiamientos del Banco muestra exactamente lo contrario.

En relación con el sector hidroeléctrico, a partir de un estudio de los registros del BNDES, se encontró un total de 104 proyectos financiados: 13 de gran escala (por encima de 500 millones de vatios – o megavatios, MW–) y 91 de pequeña y mediana escala (por debajo de 500 MW). De hecho, de ese total de proyectos en la cartera de inversión del Banco, aquellos concretados en proyectos de gran escala alcanzan el valor de 26 152 965 708 reales, o sea, el 31,06% del total invertido en el sector energía durante el referido periodo. En el mismo periodo, los proyectos más pequeños recibieron una inversión de 11 584 501 299 reales, menos de la mitad de aquellos concretados en los proyectos más grandes. Así, es evidente la concentración de las inversiones del Banco, beneficiando de forma contundente a las grandes empresas del país, ya que no son muchas las que son capaces de realizar un proyecto de gran magnitud. Todas las obras mencionadas participan en el PAC del Gobierno Federal. Además, valer destacar que las empresas que recibieron concesiones para la construcción de los

44 Según datos del propio portal de internet del Grupo, éste posee el 13% del mercado de distribución de energía eléctrica del país.

45 RGE y CPFLs: Paulista, Piratininga, Santa Cruz, Jaguarí, Mococa, Este Paulista y Sur Paulista.

grandes proyectos hidroeléctricos, no es raro que sean las mismas que operan en la construcción de los pequeños y medianos proyectos.

Existe el caso de un financiamiento para la construcción de una central de gran tamaño, de la Central Hidroeléctrica Estreito, localizada en el río Tocantins, entre los estados de Maranhão y Tocantins, con capacidad instalada de producción de 1087 MW. Esa obra recibió el incentivo del Banco, con un aporte total de 2 695 028 400 reales, entre los años 2008 y 2011. La entidad responsable por la obra es el Consorcio Estreito Energía (Ceste), conformado por las empresas GDF Suez-Tractebel Energía (40,07%), Vale (30%), Alcoa (25,49%) e InterCement (4,44%), ésta última es representante del Grupo Camargo Corrêa. Cada una de esas empresas recibió aportes del BNDES para cubrir una parte significativa de los costos de la obra, presupuestada en cinco mil millones de reales, según una información divulgada en la página web del consorcio. Además, según consta en las informaciones dadas a conocer por parte del Banco, la Camargo Corrêa Generación de Energía S.A. tuvo igualmente participación en el esquema de financiación, aunque con una porción más pequeña si se compara con otros miembros del consorcio⁴⁶. La construcción de la obra le corresponde al Consorcio Río Tocantins, el cual está integrado por las constructoras OAS y Coesa.

Otro asunto importante para evaluar es el vínculo del Grupo Camargo Corrêa con la región suramericana a partir de los ejes de inversión del IIRSA. Ese acercamiento, según lo mencionado más arriba, ocurre por medio de diferentes proyectos, entre ellos la construcción de la Central Hidroeléctrica de Jirau –con una capacidad instalada de 3750 MW– componente del proyecto de construcción de un complejo hidroeléctrico en el río Madeira, también formado por la Central Hidroeléctrica de Santo Antonio, cuya capacidad instalada es de 3150,4 MW y por los avances hidroeléctricos de Guajará-Mirim, proyecto binacional con Bolivia, que tendrá tres mil MW, así como el de Cachoeira Esperanza, que estará localizado del lado boliviano y tendrá 600 MW de potencia instalada. En el caso de la central de Guajará-Mirim, el estudio de inventario que precede al estudio de viabilidad aún no fue realizado. Este complejo permitirá, además de la generación eléctrica, la navegabilidad desde la ciudad de Belém, en Brasil, hasta el interior de Bolivia, lo que contribuirá con el desarrollo socioeconómico e integración de toda esa región. Según informaciones divulgadas por la Aneel, esas centrales son consideradas el principal proyecto del componente de generación de energía del PAC⁴⁷. Debido a la complejidad de los temas que

46 Hay que destacar que la empresa *Camargo Corrêa* no figura como accionista del Ceste, según información divulgada en el portal de internet del consorcio, aunque aparece como cliente del BNDES con participación en la financiación de la construcción de la obra.

47 Véase: [http://www.aneel.gov.br/hotsite/hotsite_ver2/default.cfm#xxx].

abarcan la construcción de la UHE Jirau, responsable por diferentes escándalos socio-ambientales, los abordaremos con detenimiento en la sección siguiente, en la que haremos un estudio de caso sobre esa central.

Sector vial

Es histórica la preferencia brasileña por el transporte terrestre en carreteras [*rodovias*, en el original en portugués] como alternativa para el transporte de cargas en detrimento de otros, como las vías férreas. El *carreterismo* [*rodoviarismo*], en tanto política de Estado cuyo objetivo era la integración nacional, tuvo su origen en el Gobierno del expresidente Washington Luis Pereira de Souza, quien en su discurso afirmaba que no era posible poblar al país sin abrir carreteras⁴⁸. No obstante, fue en el gobierno de Juscelino Kubitschek que la prioridad por las carreteras se hizo explícita. Su estrategia también consistía en integrar al territorio brasileño y, además, en industrializar al país con base en la formación de polos automovilísticos.

Según el Registro Nacional de Transporte Terrestre de Cargas, el transporte de mercancías lo realiza una flota de 2 180 181 vehículos (el dato incluye los diferentes tipos de camiones y vehículos de carga), que mueven aproximadamente el 60% de las cargas según el Registro Nacional de Transporte Terrestre de Cargas, el transporte de mercancías lo realiza una flota de 2 180 181 vehículos (el dato incluye los diferentes tipos de camiones y vehículos de carga), que mueven aproximadamente el 60% de las cargas⁴⁹. A su vez, según los datos de la ANTT, la circulación de pasajeros por vía terrestre, incluyendo los servicios de transporte por autopistas inter-estadales e internacionales de pasajeros, es superior a los 140 millones de usuarios al año⁵⁰. Esos números ayudan a explicar el hecho de que la mayor parte de las inversiones del BNDES, entre los años 2008 y 2014, están relacionados con el ítem de carreteras: 10 793 454 695 reales del total de 24 550 642 888 reales invertidos en puentes, carreteras y vías férreas; o sea, alrededor de 44% del monto invertido.

La participación de la Camargo Corrêa en el sector de carreteras comenzó en el año 1995 con la adquisición de la Vía Dutra, en consorcio con la empresa Andrade Gutiérrez. La Vía Dutra (un tramo de 402 kilómetros de la Carretera Federal BR-116) es una de las principales carreteras del país, responsable de

48 El discurso, en realidad, puede resumirse en la célebre frase del expresidente: “;Gobernar es poblar; pero no se puebla sin abrir carreteras, y de todas las formas; gobernar es, pues, hacer carreteras!”.

49 Véase: [http://appweb2.antt.gov.br/rntrc_numeros/rntrc_emnumeros.asp] y [<http://appweb2.antt.gov.br/carga/ferroviario/ferroviario.asp>]. Este último dato, disponible en el portal de internet de la ANTT, corresponde al período 2000-2001, por ello, debe tomarse sólo como indicativo.

50 Véase: [<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4890/Apresentacao.html>].

la conexión entre los estados de Rio de Janeiro y São Paulo⁵¹, y fue entregada en concesión por veinticinco años. Mediante la adquisición de esa concesión, el Grupo asumió la responsabilidad de realizar inversiones en la Carretera y realizó un acuerdo con el Gobierno Federal para pagar un valor de 280 000 reales por mes durante el periodo de vigencia del contrato, para cubrir los costos gubernamentales con la fiscalización de la Carretera. Durante la ejecución de las obras, el valor llegó a los 400 000 reales. Esa concesión fue realizada bajo el modelo de concesión tradicional, como vimos más arriba.

Con el fin de administrar esa concesión se creó el Grupo CCR, del cual tanto la empresa Camargo Corrêa como la empresa Andrade Gutiérrez poseen, cada una, 17% de participación⁵². El Grupo está formado por diferentes empresas del sector vial; hacen parte grandes concesionarias como la CCR SPVías –que opera la malla vial más grande del país–, la CCR NovaDutra –responsable por la administración de la Vía Dutra–, la AutoBan –cuyo compromiso se basa en la administración del sistema Anhanguera-Bandeirantes–, entre otras. Según el portal de internet de la filial CCR NovaDutra, en el año 2011 la concesión de la Vía Dutra correspondió al 19,7% del recaudo operacional bruto total del Grupo, el cual alcanzó el valor de 171 179 000 reales⁵³. La concesión del sistema Anhanguera-Bandeirantes, compuesto por las carreteras Anhanguera (SP-330), Bandeirantes (SP-348), Dom Gabriel Paulino Bueno Couto (SP-300) y la conectora Adalberto Panzan (SPI-102/330), en un total de 316,8 kilómetros de extensión, fue responsable en el 2013 del 28,4% del recaudo operacional bruto del Grupo. Un punto interesante para entender la estructura de recaudo del Grupo CCR es el hecho de que éste también tiene el 34,25% del capital social de la STP, la cual opera los medios electrónicos de pago de peajes Sem Parar, Via Fácil y Onda Livre⁵⁴, y que sirve como un medio de absorber todo recaudo proveniente de los peajes instalados (incluso los que no hacen parte

51 Véase: [<http://www.camargocorrea.com.br/grupo-camargo-correa/grupo/historia/historia-1990-1999.html>].

52 En lo que respecta a la creación del CCR, una vez más Lazzarini (2011: 75-78) realiza una observación suspicaz a partir de un comentario hecho por un ex director del Grupo, comparando su creación con la Teoría de los Juegos de Nash (famosa por la afirmación de que la mejor salida en un ambiente competitivo es la no maximización de las ganancias individuales, sino el camino de los intereses comunes). Lazzarini afirma que el comentario del ex director precisamente refleja la idea por detrás del fenómeno de la aglomeración de empresas en grupos: facilita la fijación de precios, o sea, la cartelización. Una guerra generalizada entre las empresas sería mucho más costosa, por lo que, en nombre de sus “intereses comunes”, ellas se unen. La pérdida le queda a la población, que tiene que pagar precios más altos por el mismo servicio.

53 Ese resultado refleja, para la empresa, la irrelevancia del valor que debe pagarse por la concesión. Anualmente, se pagan 3 360 000 reales, lo equivalente al 2% del recaudo bruto total de la empresa.

54 Según informaciones del Grupo CCR, actualmente esos medios electrónicos de pago ya poseen más de 3 millones de clientes y están presentes en el 94% de los peajes de la malla vial nacional e, inclusive, en 110 parqueaderos.

de las carreteras administradas por el Grupo) y de aumentar todavía más su área de influencia.

A pesar de la expresiva participación del Grupo CCR en el sector vial, hay que destacar que su participación no se limita solamente a éste. En el año 2006, el Grupo adquirió la primera concesión de la alianza público-privada para la operación y mantenimiento de la Línea 4-Amarilla del Metro de São Paulo, operada por ViaQuatro, empresa en la que el Grupo tiene 58% de participación.

Industria naval

En el sector petrolero, el Grupo Camargo Corrêa participa por medio de la empresa Estaleiro Atlântico Sul (EAS), fundada en el año 2005 en sociedad con el Grupo Queiroz & Galvão, en la que cada grupo posee el 33% de participación, y el resto pertenece al grupo japonés *Ishika-wajima-Harima Heavy Industries* (IHI). La EAS participa en el contexto político-económico brasileño por medio de sus valiosos contratos con la Transpetro, filial de logística y transporte de la empresa estatal Petrobras. Los contratos firmados entre las empresas se ubican en el ámbito del Promef, el Programa de Modernización y Expansión de la Flota, un componente del PAC. El Programa tiene la responsabilidad de renovar la flota de la Transpetro, paralizada desde la década de 1980. Conformado en el año 2004, el Promef tiene como objetivo central la construcción de embarcaciones en Brasil, así como astilleros modernos y competitivos a nivel internacional, con la adquisición de cuarenta y nueve nuevas embarcaciones y una inversión de 11 200 millones de reales. Observemos que, según los criterios del programa, las embarcaciones producidas deben contener un índice de nacionalización superior al 65%, internalizando de esa forma la tecnología del sector y creando cadenas productivas en el país⁵⁵.

En ese marco llama la atención el hecho de que el BNDES financió ampliamente la construcción de embarcaciones del tipo *Aframax* y *Suezmax*, relacionados con el transporte de petróleo y combustibles derivados, y del tipo MPSV (*Multipurpose Platformsupply Vessel*), de apoyo a las plataformas marítimas de petróleo; del tipo "MPSV-OSRV" (*Multipurpose Support Vessel-Oil Spill Recovery Vessel*), utilizadas en la recuperación de crudo vertido accidentalmente en las áreas marítimas de exploración o transporte, entre otras embarcaciones relacionadas con la misma actividad, encomendadas por la Transpetro a diferentes astilleros, en su mayoría ubicados en los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, así como en los estados de Pernambuco y Rio Grande do Sul. También se destaca la construcción de embarcaciones de carga a granel, para transporte de

55 Véase: [http://www.transpetro.com.br/pt_br/promef.html].

arrabio⁵⁶ y minerales, para transporte de celulosa. Sin embargo, predomina la construcción y adquisición de embarcaciones vinculadas a la explotación del petróleo. Algunas de esas inversiones, en valores considerables, beneficiaron al Estaleiro Atlântico Sul S.A., con recursos para la instalación de una unidad para la construcción de embarcaciones de gran tamaño, plataformas, estructuras fluctuantes y conversiones en el sector *offshore*, localizada en el complejo industrial del Porto de Suape en el estado de Pernambuco.

Algunas de las empresas que más recibieron fondos relativos a ese ítem fueron la OSX Construção Naval S.A (en el estado de Rio de Janeiro) y el Estaleiro Atlântico Sul S.A. (en Pernambuco), así como la empresa STX Brazil Offshore S.A. (en Rio de Janeiro), la Companhia Brasileira de Offshore S.A. (Rio de Janeiro), la empresa Log-In Logística Intermodal S.A. (en Rio de Janeiro) y la Wilsons Sons Offshore S.A. (en São Paulo), entre otras. Pero, la empresa Estaleiro Atlântico Sul fue la que más recibió financiación por parte del BNDES: 2 634 465 975 reales entre los años 2009 y 2010, en comparación con los 1 547 966 146 reales recibidos en el mismo periodo por la Companhia Brasileira de Offshore, y de los 949 385 858 reales recibidos por la Log-In Logística Intermodal S.A., entre los años 2008 y 2010. La empresa Wilsons Sons Offshore S.A., una de las más grandes operadoras de servicios portuarios, marítimos y logísticos de Brasil, recibió fondos del Banco por 1 445 720 113 reales entre 2010 y 2013.

Sector de calzado

Con el 44,2% de las acciones de la empresa más grande de calzado de América Latina, la São Paulo Alpargatas, el Grupo Camargo Corrêa se expande hacia un sector diferente de los habituales, los más estratégicos de la economía brasileña (infraestructura, transporte, petróleo, etc.). Esto puede parecer extraño al inicio; el porqué de la participación del Grupo en este sector se aclara cuando notamos que esta empresa está encargada de la fabricación de un producto brasileño estratégico: las sandalias Havaianas. A pesar de producir otras marcas destacadas en su acervo (Mizzuno, Topper, Timberland, etc.), las Havaianas representan el producto brasileño de mayor expresión en el mercado mundial. De hecho, según las informaciones financieras de la empresa, se venden al año más de 200 millones de pares de sandalias, en comparación con la venta de algo menos de 30 millones de unidades de sus productos deportivos⁵⁷.

56 N. del T. El hierro que surge de una primera fusión; material mezclado con carbono (entre otros elementos), y que es muy quebradizo.

57 Considerando que la otra marca de sandalias de la empresa es la desconocida Dupé, es posible afirmar que la mayor parte de las ventas de sandalias de la empresa corresponden a las Havaianas.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí y considerando, principalmente, la presencia del Grupo Camargo Corrêa en ese sector, es evidente la concentración empresarial en el mercado brasileño. Empresas que inicialmente se dedican a un sector específico, como es el caso del Grupo Camargo Corrêa con el sector de la construcción civil, se expanden hacia los demás sectores y dominan otros mercados, convirtiéndose en ese proceso en un gigantesco grupo empresarial formado por empresas de diversos sectores y que controla, en su mayor parte, todos los servicios y productos prestados y producidos en el país. El resultado de eso es, además de la ya mencionada concentración empresarial que afecta a corto plazo a los pequeños productores, una concentración enorme de la renta, lo que a largo plazo contribuye a aumentar los niveles de desigualdad en todo el país.

Ese proceso posee un gran apoyo del Gobierno Federal que, por medio del BNDES, promueve grandes financiamientos a esos grupos (los que inclusive están vinculados a serios escándalos de corrupción, como ya mencionamos). Sólo en el caso del Grupo Camargo Corrêa fue posible identificar un total de préstamos del Banco por un valor de cinco mil seiscientos treinta millones de reales entre los años 2009 y 2013, divididos de acuerdo con las empresas del grupo, tal como se muestran en la tabla que aparece más abajo (Cuadro 1.1). Como se puede observar, la mayor parte de esos financiamientos se hicieron a la empresa Estaleiro Atlântico Sul, con 3190 millones de reales de financiación recibidos en el periodo, cerca del 57% de la financiación realizada.

El perfil de esos financiamientos va desde la adquisición de *debentures* hasta financiamientos de capital de trabajo y activo circulante, en el ámbito

Cuadro 1.1 Financiamiento del BNDES al Grupo Camargo Corrêa 2009-2013

Empresas del Grupo Camargo Corrêa	Financiación realizada por el BNDES (2009-2013)*
Estaleiro Atlântico Sul	3 191 151 663
Construcciones Camargo Corrêa	200 000 000
Camargo Corrêa Cimentos S/A	322 147 481
InterCement	164 457 570
CPFL Distribución	896 363 294
CPFL Generación de Energía	814 945 802
CPFL Comercialización Brasil	36 664 846
Total	5 625 730 656

Fuente: Elaborado con datos del BNDES Transparente.

* Los valores que se muestran en el cuadro están expresados en reales.

del programa PEC (Programa Especial de Crédito), y auxilios en las inversiones de expansión de las empresas, con financiamientos para la implementación de unidades y modernización de instalaciones. Entre estos se destacan tres proyectos financiados por el BNDES como casos emblemáticos porque demuestran cierta permisividad del banco en relación con el mantenimiento y fiscalización de sus contratos: Central Hidroeléctrica de Estreito, Central Hidroeléctrica de Jirau y los contratos de la empresa Estaleiros Atlântico Sul con la empresa Transpetro.

2.1 Casos emblemáticos

2.1.1 Central Hidroeléctrica Estreito

El Grupo Camargo Corrêa tiene una histórica participación en la construcción y operación de centrales hidroeléctricas. El Grupo, junto a otras grandes contratistas, inició la construcción de la Central Hidroeléctrica de Estreito en el 2007. Por medio del Consorcio Estreito Energía (Ceste), empresas como Suez Energy International (40,07%), Vale (30%), Alcoa (25,49%) e InterCement (4,44%) asumen la construcción de la Central, cuya capacidad llega a 1087 MW, impulsada en su mayor parte por financiamientos de 3100 millones de reales del presupuesto, hasta el 2010, del PAC. También se canalizaron para el proyecto otros 134 millones de reales del Gobierno. La mayor parte de los financiamientos tuvo como fuente al BNDES, el cual destinó 2700 millones a la obra. El valor total de las inversiones fue de 5000 millones de reales, según los propios datos del consorcio⁵⁸. Para la adquisición de la concesión, en el contrato se definió el pago anual de 4,13 millones de reales.

Sin embargo, la obra construida en el límite de los estados de Tocantins y Maranhão presenta una serie de impactos a las poblaciones locales, en gran parte debido a la necesidad de su desplazamiento por las inundaciones causadas por la Central. A pesar de ser urgentes, los perjuicios a las poblaciones locales causados por la construcción de una hidroeléctrica son ampliamente conocidas, tanto por el consorcio que opera como por los órganos públicos de defensa del medio ambiente (Ibama) y de los derechos de la población residente. En general, se hace necesaria la realización de un estudio previo de las condiciones sociales y ambientales del lugar y, en caso de ser aprobada la construcción, la creación de un foro de negociación con representantes del consorcio, defendiendo los derechos de la empresa, así como representantes del Poder Público, en defensa de los derechos de la población. Después de la

58 Véase: [http://www.uhe-estreito.com.br/ver_secao.php?session_id=70].

obtención de la Licencia de Instalación, las obras se paralizaron, ya que era de conocimiento que el Estudio e Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) debería ampliarse para considerar un “área de influencia indirecta” más grande del lago, incluyendo a las poblaciones indígenas y el estudio integrado de la cuenca de los ríos Araguaia-Tocantins. Acusados en el proceso, la Advocacia Geral da União (AGU)⁵⁹, Ibama y la Aneel, no obstante, apelaron, la decisión fue revocada y enseguida se retomaron las construcciones.

En la UHE Estreito, el Ceste propuso la instalación de doce comités de co-gestión municipales, presididos por los alcaldes, siguiendo la orientación de la Licencia de Instalación del Ibama. La evaluación de los movimientos sociales participantes –como el Movimiento de los Afectados por las Represas (MAB, por su sigla en portugués), el Movimiento de los Derechos Humanos (MhuD) y el Movimiento de los Sin Tierra (MST)–, así como del Ministerio Público Estadual y Federal, sin embargo, era que los comités no cumplieran con la función de negociación democrática, con casos de representantes del Poder Público que firmaron las actas de la reunión como representantes del consorcio, evidenciando la sumisión de la autoridad estatal de aquella región a los deseos del poder privado. Además, los comités de diferentes municipios se formaron sin haber tenido divulgación, inhibiendo la participación popular⁶⁰.

Las regalías derivadas de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Estreito fueron el argumento básico de los defensores del proyecto. En total, el Ceste desembolsaba casi 21 millones de reales entre compensaciones a las alcaldías (proporcionalmente al área inundada), a las autoridades estatales y a la Unión. Las compensaciones financieras, altas en comparación con el recaudo de impuestos de aquellos municipios, seducen a los alcaldes y, de acuerdo con los integrantes del Ministerio Público Federal (MPF), comprometen la imparcialidad en las negociaciones.

59 N. del T. En el sitio de internet de la AGU se explica que: “La Advocacia-Geral da União (AGU) es el órgano más elevado de asesoramiento del Poder Ejecutivo. Es una institución prevista en la Constitución Federal, que la define como función esencial a la justicia. Por eso, la AGU asume la posición de órgano de dirección superior y no está vinculada a ninguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La AGU asesora al presidente de la República en asuntos de naturaleza jurídica y en el control interno de la legalidad de los actos de administración, además de sugerir medidas de carácter jurídico reclamadas por el interés público. La institución también debe garantizar que las leyes sean aplicadas correctamente, prevenir y resolver los impases entre los órganos jurídicos de la administración federal”. Véase: [<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/advocacia-geral-da-uniao>].

60 Para más información, véase: [<http://reporterbrasil.org.br/2008/07/atingidos-pelas-obras-de-hidreletrica-enfrentam-incertezas/>].

2.1.2 Central Hidroeléctrica Jirau

La UHE Jirau fue dada en concesión al consorcio Energía Sustentable de Brasil S.A. (ESBR), integrado por la GDF Suez (40%), Eletrosul (20%), Chesf (20%) y Mizha Participações S.A. (20%), por un valor anual de 7,87 millones de reales. Grandes contratistas como Odebrecht, Andrade Gutiérrez y Camargo Corrêa son algunas de las responsables de la construcción de las obras, las cuales también incluyen a empresas como Alstom Hydro Energía Brasil, Areva Transmissão e Distribuição de Energia, Siemens, Va Tech, Voith Siemens y Bardella, entre otras. El BNDES es responsable de buena parte del valor total de la Central, la cual hace parte de las inversiones del lirusa y cuyo costo estimado ya supera los 17 400 millones de reales, el doble de lo estipulado inicialmente. Así, en 2009, el Banco aprobó un desembolso por 7200 millones de reales para la construcción de la Central, además de inversiones sociales por un valor de 532 millones de reales. En 2012, fue aprobado un desembolso adicional de 2320 millones para aumentar la capacidad instalada de la obra.

La construcción de la Central fue y continúa siendo la fuente de muchos conflictos socio-ambientales en la región. Motines laborales fueron constantes durante buena parte del periodo de construcción, la mayoría alegando pésimas condiciones de trabajo y bajos salarios. Además, el Ministerio Público del Trabajo constató un gran número de irregularidades con los trabajadores provenientes de diferentes lugares del país. Según el citado ministerio, a esos trabajadores les hacían la promesa de empleo en la construcción de la Central de Jirau, quienes, ciegos por la oportunidad, partían sin fijarse en las condiciones formales y de ley del vínculo laboral, ni siquiera existiendo remuneración y para muchos, inclusive, siendo falsas las promesas de trabajo. Hay que destacar que el transporte también era irregular y precario, sin adecuación a las normas. Sin embargo, lo más preocupante es la impunidad de las grandes empresas en el país. Por esa serie de ilegalidades, la Justicia del Trabajo condenó a los ejecutores de los delitos –la constructora Camargo Corrêa, por el reclutamiento directo, así como al consorcio ESBR, por ser el administrador de la Central– al pago irrisorio de 1,5 millones de reales de indemnización, por daño moral colectivo⁶¹.

A pesar de todo, en los conflictos extremadamente violentos no sólo participaron los trabajadores del consorcio. Con el objetivo explícito de detener las obras, frente a las cuales la población estaba mayoritariamente en contra, fueron quemados cerca del 70% de los alojamientos de los 18 000 trabajadores, causando atrasos de hasta siete meses en la construcción de la UHE Jirau. Aún a

61 Para más información, véase: [<http://amazonia.org.br/2014/05/camargo-corr%C3%AAa-%C3%A9-condenada-a-r-15-mi-por-aliciar-trabalhadores/>].

finales de 2014, la Hidroeléctrica no tiene la capacidad de funcionar con todas sus cincuenta turbinas, que sólo deben entrar a trabajar a finales de 2016, más de un año después del plazo inicial de septiembre de 2015.

Pese a que los directivos del consorcio alegaron que los conflictos fueron el principal motivo del atraso, en los últimos meses ese atraso fue ampliado debido a las dificultades técnicas en el montaje de las turbinas⁶² y tuvo como consecuencia una brecha mayor de lo esperado en la generación de energía. En el 2013, momento en el que la Central activó su primera turbina, el consorcio afirmó que llegaría a febrero de 2014 con diecisiete máquinas activadas, veintitrés menos de lo estipulado contractualmente. Sin embargo, hasta abril de 2014, Jirau sólo operaba con seis turbinas capaces de generar un total de 450 MW, es decir, 825 MW por debajo de la meta anual. Hasta el final del año, la promesa es que sean activadas veintiocho máquinas.

En relación con el medio ambiente, a pesar de la información oficial del BNDES sobre la obligación que tienen las empresas de cumplir con las condiciones ambientales establecidas en el contrato de concesión de crédito, por medio del envío al Banco de un informe de cumplimiento de las metas ambientales, junto al informe del avance del proyecto, los conflictos surgidos durante el proceso de trámite de la licencia, así como los impactos efectivos sobre las poblaciones indígenas y tradicionales desplazadas, y las consecuencias ambientales, no fueron adecuadamente tratados. El incumplimiento del estatuto oficial del Banco (en el que son culpables tanto las empresas que allí operan como el propio Banco) se reflejó en la incidencia de constantes conflictos étnicos, socio-ambientales y hasta jurídicos, como cuando en 2008 ocurrió el primer gran desastre ambiental en el que se registraron once toneladas de peces muertos, cosa que, según el informe del Ibama, ocurrió debido a la caída del nivel de oxígeno en las aguas, verificando que hubo negligencia e imprudencia. Como consecuencia, fue aplicada una multa de 7,7 millones de reales. En los años siguientes también ocurrieron otros accidentes como ese⁶³.

Hay que destacar que en el 2008 el Ministerio Público Federal (MPF) y el Ministerio Público del Estado (MPE) de Rondônia interpusieron una Acción Civil Pública Ambiental en contra de la Aneel, el Ibama y el consorcio ESBR, solicitando la anulación de la subasta y del contrato de concesión, debido a una alteración en la localización de la Central, ahora instalada 9,2 kilómetros río abajo, alegando que estaría contrariando el edicto de la subasta y la

62 La instalación de una turbina que debería tardar ciento veinte días, ha tardado hasta ciento setenta y cinco días.

63 Véase: [<http://amazoniareal.com.br/usina-jirau-foi-multada-em-r-612-mil-por-mortes-de-peixes-em-2013/>] y [<http://amazoniareal.com.br/usina-de-jirau-registra-mortandade-de-peixes-durante-testes/>].

legislación ambiental. Como defensa, los empresarios del consorcio afirmaron que el cambio en la localización generaría una economía de hasta 1000 millones de reales y posibilitaría el suministro de energía antes de la fecha prevista en el contrato. Sin embargo, lo que se sabe actualmente es que las inversiones realizadas en la Central ya superaron en demasía el presupuesto original de 10 500 millones de reales y que, hasta abril de 2014, sólo seis de las cincuenta turbinas se encontraban en operación.

2.1.3 Astillero Atlántico Sur (EAS)

Representando la unión de dos gigantes de la construcción civil (Camargo Corrêa y Queiroz & Galvão), la EAS (por su sigla en portugués) actualmente opera fuertemente ligada a la empresa Transpetro, filial logística de la Petrobras. Mediante contratos firmados en el ámbito del Promef, la empresa se ubica en un sector que promete mucho al mercado brasileño del petróleo y de la industria naval. En total, son cuarenta y nueve embarcaciones de petróleo que deben ser construidas, en las dos fases del programa⁶⁴. La primera de ellas consistió en la encomienda de veintiséis embarcaciones, siendo que, de ese total, quince fueron suministradas por la EAS. En la segunda fase la empresa está produciendo siete de las veintitrés embarcaciones de petróleo encargadas.

La creación del programa en el 2004 y de la empresa Estaleiro Atlântico Sul en el 2005 nos hace pensar si ambos grupos no crearon la empresa buscando una parte de los lucros provenientes del recién creado Promef. Independientemente de la veracidad de tal especulación, más curioso resulta el hecho de que el Gobierno Federal, por medio de sus instituciones competentes, haya incluido de una forma tan agresiva la participación de una empresa tan reciente en uno de sus programas de mayor importancia, pues se sabe que existe un proceso de aprendizaje por el que la empresa debe pasar para adquirir competencia en determinado sector. En total, la EAS responde por el 45% del total de embarcaciones encomendadas, en un contrato avaluado en 7000 millones de reales, además de las estructuras de las plataformas de petróleo P-55 y P-62.

Posiblemente causada por su existencia reciente, la relación de la EAS con la Transpetro fue un poco agitada. El plazo de entrega de las veintidós embarcaciones de petróleo se cumplirá en abril de 2016. Sin embargo, la previsión actual es que la última embarcación sea entregada en diciembre de 2019; es decir, con un atraso de tres años y ocho meses. La demora en la entrega de la totalidad de las embarcaciones acordadas puede resumirse en dos motivos principales:

64 Véase: [http://www.transpetro.com.br/pt_br/promef/etapas.html].

El primero se refiere a la excesiva demora en la entrega de la primera embarcación, bautizada João Cândido: en total fueron veintidós meses de atraso. A pesar de que la embarcación fue inicialmente entregada en 2010, dentro del plazo establecido, el Gobierno rápidamente descubrió que la embarcación no estaba apta para navegar y que necesitaba grandes reparaciones. De ese modo, sólo en mayo de 2012 la embarcación fue efectivamente terminada y entregada para operación a la Petrobras. Entre las justificaciones de la empresa se incluye la afirmación de que el atraso se debió principalmente al hecho de que la embarcación era la primera obra del astillero, impactada por la demora en el proceso de aprendizaje de los funcionarios. Otra justificación se basa en el acontecimiento de una huelga obrera en 2011, que obstaculizó el avance de las obras. Entre las reivindicaciones de los trabajadores se incluía la exigencia del pago de las horas extras trabajadas, lo cual la EAS se negaba a hacer⁶⁵.

El segundo motivo se refiere a la salida de la empresa Samsung, cuya participación accionaria llegaba al 6% de la empresa. La asociación de los citados grupos con Samsung buscaba aprovechar el *know-how* tecnológico de la empresa coreana, con el fin de acelerar el proceso de aprendizaje en la producción.

No obstante, Samsung no aceptó una participación tan pequeña a cambio del uso de sus tecnologías, lo que produjo su retiro de la composición accionaria. Siendo en ese momento muy criticada por la Petrobras, con la salida de la empresa coreana, la EAS se hundió aún más. Apoyándose en su respaldo contractual, la Petrobras amenazó cancelar el contrato y, en mayo de 2012, suspendió la construcción de dieciséis de las veintidós embarcaciones encargadas, estableciendo tres criterios para retomar la producción: contar con un nuevo socio tecnológico, presentar un nuevo cronograma y, así, garantizar luego la construcción de las embarcaciones. En aquel momento, los Grupos Camargo Corrêa y Queiroz & Galvão se ven en la situación de renunciar a su 50% de participación (recién adquiridos con la salida de Samsung) y firmar una alianza con la japonesa Ishikawajima-Harima Heavy Industries (IHI), mediante la venta del 33% del capital de la empresa. El restablecimiento de la producción se dio un año después.

Además de estos casos, hay que destacar el atraso de quince meses en la entrega de la plataforma P-55, en 2012. Para realizar ese proyecto fueron contratadas las empresas Estaleiro Atlântico Sul y Estaleiro Rio Grande. La demora se explica por los defectos de soldadura de una parte de la cubierta de la plataforma P-55 de la Petrobras, construida por la Estaleiro Rio Grande. La demora atrasó el inicio de la construcción de ocho estructuras para plataformas de las

65 Véase: [<http://www.old.pernambuco.com/ultimas/nota.asp?materia=20110915140948>].

empresas que se instalarán en el área del pre-sal⁶⁶. El atraso por parte de la EAS fue justificado por un exceso de proyectos en los que la empresa está envuelta⁶⁷. Partiendo de un promedio de producción de 180 mil barriles, y del barril de petróleo cotizado en 100 dólares (en los primeros meses de 2014), se estima que por lo menos la estatal dejó de facturar 15 millones de dólares por día con el atraso, representando un perjuicio total promedio de 6800 millones de reales.

En lo que se refiere a la sanción aplicada por el Gobierno Federal, ésta ni siquiera se acerca a cubrir un día de perjuicio de la Petrobras. Por el atraso de casi dos años en la entrega de la embarcación João Cândido, la EAS fue multada con apenas 3,6 millones de reales. No se encontraron informaciones que comprobaran la aplicación de ninguna sanción relativa a los atrasos en la construcción de la plataforma P-55.

A pesar de que se espera que existan costos derivados del aprendizaje en el inicio de cualquier producción, el caso de la EAS raya en lo ridículo y nos hace pensar por qué una empresa recién creada recibe una carga tan grande de responsabilidades al punto de no lograr entregar un solo proyecto en el plazo estipulado. Además, la falta de sanciones que sirvan para restringir ese tipo de comportamiento genera dudas sobre la calidad de la actuación futura de la empresa en el sector de la industria naval.

Conclusión

El presente trabajo procuró ilustrar la evolución del marco legal e institucional brasileño, en lo que se refiere a las concesiones hechas al sector privado, así como analizar la actuación de ese mismo sector en los proyectos adquiridos y sus actuaciones socio-ambientales. A partir de este estudio se puede constatar la facilidad que tienen empresas como Camargo Corrêa para violar la legislación socio-ambiental del país y la impunidad de la que gozan esos actores. A pesar de la evidente complicidad de ciertas instituciones responsables de la regulación y fiscalización de la actuación de esos agentes en los sectores de su competencia, ellas no son las únicas culpables, cabiéndole al propio marco legal-institucional brasileño una parte fundamental de la responsabilidad.

66 N. del T. Se refiere a la denominación de las reservas de petróleo encontradas debajo de una capa profunda de sal en el subsuelo marino. En Brasil esa área de reserva se encuentra en el litoral del estado de Rio de Janeiro, en límites con el estado de São Paulo.

67 partir de su reciente creación, la Estaleiro Atlântico Sul ya asumió contratos de valores exorbitantes. Además de los 7000 millones de reales acordados con la Transpetro, incluso están los 390 000 millones de dólares para la estructura de la plataforma P-55 y la construcción de siete embarcaciones valoradas en 4600 millones de dólares, todos para la Petrobras

A partir del breve estudio realizado sobre el sistema de leyes responsable por la reglamentación de las concesiones público-privadas, fue posible observar un gran número de leyes y reglamentos dirigidos a esa causa. A primera vista ese hecho puede parecer algo positivo; sin embargo, un excesivo número de leyes muchas veces puede ser tan perjudicial como su escasez. En últimas, tanto mayor sea el número, más fácil es crear mecanismos legales capaces de burlar el sistema, dado que mayor es también la dificultad de mantener una perfecta coherencia y una reducida ambigüedad. Además, la complejidad de ese sistema dificulta el control social y tiene como consecuencia el hecho de que la población civil se aleje del debate.

Un punto fundamental del marco que beneficia al concesionario en la adquisición de los derechos de un proyecto es la duración del periodo de prestación del servicio. A pesar de ser explícito el mínimo de sólo cinco años para las concesiones públicas, es habitual la elaboración de contratos en los que la empresa mantiene la concesión por un periodo promedio de veinte a veinticinco años, y con la posibilidad de renovación del documento. Prácticas como ésta inhiben cualquier mecanismo competitivo de adecuación de la calidad de los servicios prestados, excluyen del análisis cualquier cambio en relación con las necesidades de los usuarios y tienden a la inercia. Además, implican un gigantesco beneficio financiero para la empresa (dado que en un periodo de veinte años la inversión inicial realizada hace bastante tiempo fue pagada) y la posibilidad de que el Estado reciba, al término de la concesión, un activo completamente degradado y con bajísimo valor de uso.

Sin embargo, el problema no es tanto la idea de concesión, sino fundamentalmente cómo ésta es realizada. Existe el caso de una concesión exitosa; por ejemplo, la llevada a cabo en el sistema de buses de Londres. El proceso de concesión del servicio se inició en 1994, sin embargo, en el 2000, después de observar que los servicios prestados no se correspondían con las expectativas del Poder Público, se crearon los “contratos de incentivo a la calidad” y los servicios mejoraron rigurosamente. El acuerdo londinense funciona por medio de veintiuna empresas pertenecientes a siete grupos empresariales y otras dos empresas cuya actuación es independiente. La validez de los contratos, realizados individualmente en las más de setecientas rutas que circulan por la ciudad, tienen una duración máxima de cinco años, siendo que cerca del 20% de las rutas son licitadas cada año. A partir de ese modelo, con alta fiscalización, alto nivel de calidad y reducida duración del periodo de prestación del servicio, Londres logró alcanzar un índice de aprobación por parte del usuario del 82%⁶⁸.

68 Véase: [<http://www.brasil.gov.br/governo/2011/05/estudo-mostra-grau-de-satisfacao-de-usuarios-com-transporte-coletivo>].

Mientras tanto en Brasil, en que, de forma general, el transporte colectivo también sigue el modelo de concesión, el 55% de los usuarios evalúan el sistema como “malo”, “muy malo” o “regular”⁶⁹.

A pesar de los casos mencionados arriba, en los que se comprueba que entregar en concesión un servicio es una medida para el beneficio del interés público, en el caso brasileño la evolución del marco legal-institucional del país demuestra que ocurre precisamente lo contrario. El modelo de concesión brasileño comenzó en el ámbito de las privatizaciones con la Ley n.º 8987 de 1995, que buscaba reglamentar las concesiones tradicionales. Como ya fue mencionado, en ese modelo queda claro que se trató de la creación de un sistema de leyes que tenía diferentes mecanismos de favorecimiento al concesionario, en detrimento del bien del Estado y de la población, en general. No obstante, el proceso privatizador se expandió y mediante la Ley n.º 11079 se crearon las alianzas público-privadas (PPP, por su sigla en portugués). En lo que se refiere al beneficio de la población, sin embargo, no hay diferencia cuando abordamos el grado de obligación del Estado. La desproporción se hace evidente.

En el modelo de PPP patrocinada, por ejemplo, con el fin de captar la atención del sector privado, el Estado necesita hacer un aporte de recursos fiscales, como complemento a la remuneración normal del proyecto. En esos casos, la posible falta de calidad de un servicio derivado del bajo estándar de calidad y de la baja fiscalización tiene un reflejo todavía más negativo para el Estado, ya que éste efectivamente está perdiendo dinero por cuenta del modelo de concesión.

Otro punto interesante que debe evaluarse es el tipo de empresa que adquiere las concesiones de servicios públicos. Muchas concesiones son realizadas bajo el modelo de subasta, cuya idea general es la de suministrar un espacio mínimamente democrático en el que, en teoría, gana quien tenga el mejor proyecto y, por supuesto, un alto nivel de capital. Sin embargo, es muy común que se cree un consorcio formado por diferentes contratistas del sector, con el propósito de ganar una subasta para construir y administrar un proyecto. En otras palabras, aunque una empresa más pequeña logre de alguna forma reunir un buen nivel de capital para adquirir los derechos de concesión, su oferta será fácilmente superada por el consorcio recién creado. Si además se tiene en cuenta la evidente cercanía de las grandes contratistas, como el Grupo Camargo Corrêa, OAS u Odebrecht, con el Estado y el favorecimiento recibido por esos grupos en el ámbito político-económico, queda claro el porqué de la fuerte presencia de esos agentes en la mayoría de los proyectos de infraestructura del país.

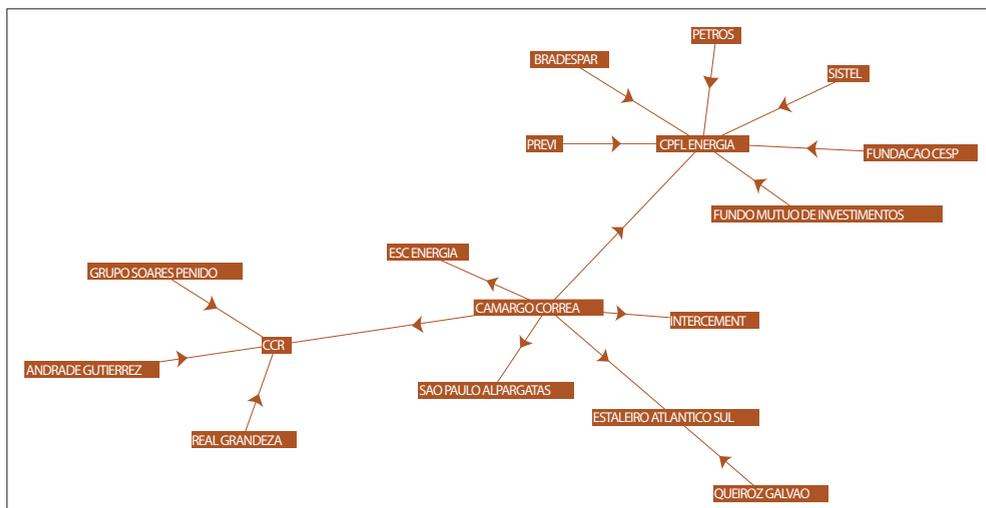
69 *ibid.*

Ese favorecimiento, además de perjudicar a las empresas más pequeñas, es capaz de generar enormes perjuicios a las cuentas del Estado, ya que, a pesar de que se escoja el mejor proyecto, poca evaluación se hace de la empresa en sí, con el fin de que ella pueda pagar por la puesta en práctica del proyecto. Ese tipo de comportamiento genera distorsiones en el sistema de concesión brasileño, toda vez que existen empresas, como la EAS, capaces de asumir los costos, aunque sin mínima experticia en el área. En esas situaciones le corresponde al Estado pagar por sus errores.

Además, el sistema de concesión vía subasta contribuye a maquillar el número real de empresas que operan en el país. En suma, una mirada superficial al sistema nos señalaría un extenso número de empresas operantes, un claro ejemplo de un sistema económico democrático y diferenciado. Sin embargo, a medida que la mirada se acerca, puede verse que esa inmensidad sólo era una ilusión y que, en realidad, se trata de un número muy pequeño de empresas que controlan a todas y que actúan por medio de sus consorcios.

El siguiente gráfico (Gráfico 1.2), centrado en el Grupo Camargo Corrêa, precisamente refleja lo que ocurre en Brasil. A pesar de que no logra dimensionar perfectamente el tamaño del Grupo, que inclusive participa en varios contratos en el exterior por intermedio de empresas extranjeras adquiridas (como la portuguesa Cimpor y la Argentina Loma Negra), señala cómo se expresa la

Gráfico 1.2 Red empresarial vinculada al Grupo Camargo Corrêa



Fuente: [<http://reporterbrasil.org.br/elesmandam/>].

red empresarial, formada por una gran empresa en el centro y su “malla” de compañías más pequeñas, las que a veces –inclusive– adquieren a otras empresas más pequeñas.

En lo que se refiere a las acciones socio-ambientales de representantes del sector privado ya mencionados, el estudio de caso realizado en proyectos del Grupo Camargo Corrêa evidenció una gran negligencia sobre ese asunto. La legislación brasileña declara la necesidad de que se realice un estudio previo de viabilidad socio-ambiental incluso antes de la adquisición de préstamos o de la propia concesión. Realizado el estudio, le corresponde al Ibama analizarlo y dar el aval para la realización del proyecto, así como supervisar su ejecución. Además, una vez aprobado el proyecto, la ley determina la obligatoriedad de crear un foro de diálogo con la población local, con el fin de conocer sus necesidades y los medios para compensarlas en eventuales pérdidas. Sin embargo, tales medidas muchas veces sólo se realizan en el papel, para que conste en los términos de la ley.

El análisis del caso de la UHE Estreito, mencionado más arriba, dejó en evidencia precisamente eso. Durante la construcción de la Hidroeléctrica se solicitó la creación de un centro de diálogo entre el consorcio y la sociedad, pero a pesar de haber sido realizado, la evaluación de los movimientos sociales participantes (como MAB, MhuD y el MST) fue que esos comités no eran capaces de cumplir con su función de negociación democrática, debido a la falta de divulgación –que impedía la participación popular– y también a escándalos en que representantes del Poder Público respondían por representantes del consorcio, como si ambas fueran una única entidad.

Aún más, a pesar de los problemas evidentes de ese sistema, el diagnóstico para el futuro todavía es preocupante, debido a que la mentalidad de los decisores en el país parece concertar con los amparados del sector privado brasileño, famoso por recibir incontables beneficios sin la contrapartida de alguna compensación a la población. Se necesita una reforma radical en la manera en que son realizadas esas concesiones y, también, en el modo en que las instituciones responsables fiscalizan y sancionan las violaciones verificadas en esos proyectos, ya que la impunidad garantizada a esos grupos, por parte del sistema judicial brasileño, las Licencias de Instalación suministradas por el Ibama –que nada protegen al medio ambiente y a la sociedad– y el “patrocinio” proporcionado por el BNDES a sus proyectos nunca sacarán al país de tal inercia.

Fuentes consultadas

- Agência Amazônia real. (21 de abril de 2014). *Usina de Jirau registra mortandade de peixes durante testes de turbinas*. [Disponible en: <http://amazoniareal.com.br/usina-de-jirau-registra-mortandade-de-peixes-durante-testes/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Agência Amazônia real. (22 de abril de 2014). *Usina Jirau foi multada em R\$ 612 mil por mortes de peixes em 2013*. [Disponible en: <http://amazoniareal.com.br/usina-jirau-foi-multada-em-r-612-mil-por-mortes-de-peixes-em-2013/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Anonymus Brasil. (4 de septiembre de 2013). *O que aconteceu com as investigações da operação Castelo de Areia?* [Disponible en: <http://www.anonymousbrasil.com/brasil/o-que-aconteceu-com-as-investigacoes-da-operacao-castelo-de-areia/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção. 2012. *Participação da Construção Civil no PIB Brasil*. [Disponible en: <http://www.cbicdados.com.br/menu/home/participacao-da-construcao-civil-no-pib-brasil>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Camargo, Beatriz y Hashizume, Maurício. (31 de julio de 2008). *Atingidos pelas obras de hidrelétrica enfrentam incertezas*. Repórter Brasil. [Disponible en: <http://reporterbrasil.org.br/2008/07/atingidos-pelas-obras-de-hidreletrica-enfrentam-incertezas/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2014. *Inward and outward foreign direct investment flows, annual, 1970-2013*. Data Center. [Disponible en: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=88>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Diario de Pernambuco. (15 de septiembre de 2011). *Greve em Suape é marcada por protestos e conflitos*. [Disponible en: <http://www.old.pernambuco.com/ultimas/nota.asp?materia=20110915140948>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Delgado, Guilherme Costa. 2012. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Rio Grande do Sul. UFRGS Editora.
- Folha de S. Paulo. (14 de noviembre de 2014). *Justiça decreta prisão de presidentes de 5 empresas na Operação Lava Jato*. [Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548285-pf-pede-prisao-de-5-presidentes-de-empresas-durante-operacao-lava-jato.shtml>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

- Hirt, Carla. 2013. *O papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional*. Revista brasileira de geografia econômica Espaço y Economía. [Disponible en: <http://espacoeconomia.revues.org/423>] (consulta: 30 de enero de 2015).
- Instituto Brasileiro de Análisis Sociales y Económicos (Ibase). *Análise dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nas áreas de infraestrutura, logística e energia. O caso do Brasil no período 2008-2014*. Documento interno.
- Lazzarini, Sergio G. 2011. *Capitalismo de laços - Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro. Editora Campus.
- Machado, Altino. (20 de mayo de 2014). *Camargo Corrêa é condenada a R\$ 1,5 milhão por aliciar trabalhadores*. Amigos da terra – Amazônia brasileira. [Disponible en: <http://amazonia.org.br/2014/05/camargo-corr%C3%AAa-%C3%A9-condenada-a-r-15-mi-por-aliciar-trabalhadores/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Matoso, Felipe. (15 de noviembre de 2014). *Executivos da Camargo Corrêa se entregam; presos da Lava Jato são 23*. Portal de notícias G1. [Disponible en: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/11/executivos-da-camargo-correa-se-entregam-presos-da-lava-jato-sao-23.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Murakawa, Fabio y Delgado, André Guilherme. 2010. *Operação na Camargo Corrêa inclui doações a partidos*. Jusbrasil. [Disponible en: <http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/964075/operacao-na-camargo-correa-inclui-doacoes-a-partidos>] (Consulta: 18 de febrero de 2015)
- Página web del Consórcio Estreito Energia. 2009. *Quem somos*. [Disponible en: http://www.uhe-estreiro.com.br/ver_secao.php?session_id=70] (Consulta: 18 de febrero de 2015)
- Página web de la empresa Cimentos de Portugal (Cimpor). *(História) 1988 2012*. [Disponible en: www.cimpor.pt/cronologia.aspx?lang=pt&id_class=122&name=Historia] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Camargo Corrêa. *(História) 1990-1999*. [Disponible en: <http://www.camargocorrea.com.br/grupo-camargo-correa/grupo/historia/historia-1990-1999.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Página web de Petrobras Transporte S.A. (Transpetro). *Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef)*. [Disponible en: http://www.transpetro.com.br/pt_br/promef.html] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Página web de Petrobras Transporte S.A. (Transpetro). *Etapas Promef*. [Disponible en: http://www.transpetro.com.br/pt_br/promef/etapas.html] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

- Revista Istoé. (23 de mayo de 2014). *A intocável Camargo Corrêa*. [Disponible en: http://www.istoe.com.br/reportagens/364673_A+INTOCAVEL+CAMARGO+CORREA] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Repórter Brasil. *Projeto Eles Mandam*. [Disponible en: <http://reporterbrasil.org.br/elesmandam/>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. *Programa de Investimentos em Logística*. [Disponible en: <http://www.logisticabrasil.gov.br/index.php/content/view/2780.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira. Apresentação*. [Disponible en: http://www.aneel.gov.br/hotsite/hotsite_ver2/default.cfm#xxx] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas em números*. [Disponible en: http://appweb2.antt.gov.br/rntrc_numeros/rntrc_emnumeros.asp]. (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Transporte Rodoviário Internacional de Cargas*. [Disponible en: <http://appweb2.antt.gov.br/carga/ferroviario/ferroviario.asp>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Transporte Rodoviário. Apresentação*. [Disponible en: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4890/Apresentacao.html>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Banco Central do Brasil. 2012. *Relatório de economia bancária e crédito*. [Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?id=SPREAD&ano=2012>] (consulta: 30 de enero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Privatização - Histórico*. [Disponible en: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Governo. (31 de octubre de 2009). *Advocacia-Geral da União (AGU)*. [Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/advocacia-geral-da-uniao>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Governo. (4 de mayo de 2011). *Estudo mostra grau de satisfação de usuários com transporte coletivo*. [Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/05/estudo-mostra-grau-de-satisfacao-de-usuarios-com-transporte-coletivo>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

- República Federativa do Brasil. Ministério do Planejamento. *Sobre o PAC*. [Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Ministério do Planejamento. *PAC 2 - 10.º Balanço*. [Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/39402f62fbbfea9c5c6325040fd6954.pdf>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 7515, de 8 de julho de 2011*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7515.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n.º 7747, de 5 de junho de 2012*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 1628, de 20 de junho de 1952*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1628.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 5371, de 5 de dezembro de 1967*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 6001, de 19 de dezembro de 1973*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981*. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 8894, de 21 de junho de 1994*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8894.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 8987, de 13 de fevereiro de 1995*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 9074, de 7 de julho de 1995*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 9427, de 26 de dezembro de 1996*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 9478, de 6 de agosto de 1997*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 10233, de 5 de junho de 2001*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 11079, de 30 de dezembro de 2004*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 11097, de 13 de janeiro de 2005*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 11516, de 28 de agosto de 2007*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n.º 12529, de 30 de novembro de 2011*. [Disponível en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

Capítulo segundo

Colombia: Camargo Corrêa

BRASIL SE HA CONSOLIDADO en los últimos veinte años como el principal inversionista suramericano en Colombia, teniendo para el año 2012 una participación del 42,5% del mercado, lo que constituye aproximadamente 807 millones de dólares⁷⁰; esto hace fundamental la existencia de una relación dinámica y constante entre los dos países. En el caso colombiano es una clara ventaja, dado que la brasileña es vista a nivel global como una economía emergente.

Para 2012 eran cuarenta las empresas brasileñas con presencia en Colombia. Esta es una situación que continúa en aumento, dada la intención de las grandes empresas brasileñas de expandirse hacia otros mercados. Teniendo en cuenta que el 15 de mayo de 2012 entró en vigencia el Acuerdo de Promociones Comerciales entre Estados Unidos y Colombia, éste último país es para las empresas brasileñas un punto fundamental de inversión, dado que Brasil no cuenta con un acuerdo comercial similar, lo que le impide tener beneficios en materia arancelaria con Estados Unidos. Así, la constante dinámica económica y financiera entre Brasil y Colombia le abre a las empresas brasileñas una ventana para exportar, no sólo a su vecino colombiano, sino a otros mercados como Canadá o Suiza.

70 Véase: [<http://www.semana.com/especiales/articulo/bienvenidos-sean/255730-3>].

Si bien es fundamental para el desarrollo económico de los dos países establecer una dinámica económica armónica, no pueden éstos desconocer su obligación frente al cumplimiento de estándares internacionales en materia social y ambiental. Por esta razón, el objeto de este estudio es determinar el desempeño ambiental y social de las empresas brasileñas, específicamente en el sector de la construcción, con respecto a las grandes obras de infraestructura e inversiones, tomando como eje central de análisis a Camargo Corrêa, empresa brasileña que tiene una fuerte presencia en Colombia, toda vez que ha tenido a cargo proyectos tan importantes como la construcción de la Hidroeléctrica de Ituango.

En primer lugar se estudiará el marco normativo en Colombia en materia de regulación de empresas extranjeras; de igual forma, se hará un análisis frente al desarrollo en materia de convenios y tratados entre Colombia y Brasil, buscando establecer si existen estándares claros para el funcionamiento de empresas brasileñas en Colombia; en segundo lugar, se buscará establecer un perfil de Camargo Corrêa, entendido como grupo económico relevante en la región. Al final, y con base en la información obtenida, se busca establecer si Camargo Corrêa cumple con el marco normativo existente en Colombia y con las exigencias a nivel internacional en materia ambiental y social.

1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Colombia

Colombia ha establecido, por medio de tratados bilaterales, acuerdos de tipo comercial con diferentes países en la región, entre ellos Brasil. Después de dar un breve vistazo a la pauta constitucional colombiana en materia de inversión privada, a continuación se presenta un análisis de la inversión extranjera en Colombia, para dar paso a una revisión de la agenda entre Colombia y Brasil, con detenimiento en cada uno de los diferentes tratados y convenios celebrados entre los dos países, para describir el contexto normativo bajo el que se rigen las empresas brasileñas que buscan ser parte del mercado colombiano.

1.1 Marco constitucional colombiano en materia de inversión privada

En Colombia, el concepto de propiedad tuvo un cambio en su enfoque y proyección, dado que antes de 1936 tanto el concepto de propiedad como el de empresa estaban desligados de alguna función social. Así, a partir de la reforma constitucional de ese año, la propiedad deja de ser un derecho absoluto

e individual para convertirse en un derecho con proyecciones a obtener un beneficio colectivo, más allá de los intereses del propietario.

Después, en 1991, a la función social de la propiedad se le reconoce además una función ecológica. De esta manera, a nivel normativo existe una regulación específica frente a la libertad de empresa en Colombia, dado que se entiende a la empresa como base del desarrollo económico, reconocimiento que se hace evidente desde la Constitución Política de 1991, que plantea un sistema económico de libre mercado en el que se garantiza la libre actividad económica, la iniciativa privada y la libertad de empresa.

De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, la libertad de empresa es entendida como “aquella que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”⁷¹.

A su vez, el artículo 333 de la Constitución reconoce que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común; reconoce también la libre competencia económica como un derecho de todos y que supone responsabilidades, de tal forma que al constituirse como la base del desarrollo, la empresa tiene una función social que estará sustentada por el fortalecimiento, por parte del Estado, a las organizaciones solidarias, estimulando el desarrollo empresarial. Es así como el Estado es reconocido como el encargado de delimitar el alcance de la libertad económica, cuando sea necesario, por el bien del interés social, ambiental y del patrimonio cultural de la Nación.

Es a partir de la regulación en materia constitucional que se buscó establecer un equilibrio entre el sistema económico aplicado y el Estado Social de Derecho, en el que imperan la materialización de los derechos fundamentales y colectivos; concretamente en materia ambiental, además del reconocimiento que se hace a nivel constitucional del derecho a gozar de un ambiente sano⁷², el artículo 334 de la Constitución reconoce que el Estado tendrá a su cargo la dirección general de la economía del país, por lo que se encargará de intervenir “por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes [...] para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad

71 República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-524 de 1995*. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-524-95.htm>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

72 Artículo 79 de la Constitución Política de 1991.

de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano⁷³.

Ahora bien, a partir del comportamiento a nivel empresarial de las últimas dos décadas, es importante establecer cuál ha sido, en la práctica, el reconocimiento del compromiso en materia social y ambiental adquirido a partir del reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad, que en Colombia, de acuerdo con las normas existentes, implica obligaciones, y que incluso explícitamente se reconoce que le es inherente una función ecológica⁷⁴.

De hecho, además del contenido literal de la Constitución, norma central del ordenamiento jurídico colombiano, y también además de su interpretación contenida en materia jurisprudencial, es importante resaltar aquella regulación existente en materia de tratados y convenios bilaterales que materializan los derechos económicos y sociales, reconocidos como derechos humanos en la Sentencia T-568 de 1999, y que, por lo tanto, hacen parte del bloque constitucional.

1.2 Modalidades de inversión extranjera en Colombia

La promoción de la inversión extranjera se ha convertido en uno de los aspectos más importantes en Colombia, especialmente para los últimos cuatro gobiernos. Desde los primeros años del siglo XXI se dio una apertura en materia comercial importante del país, lo cual ha venido promoviéndose por medio de todos los ministerios, especialmente por el de Industria y Turismo, así como por entidades como el Departamento Nacional de Planeación, por medio del incentivo en la implementación de proyectos para fomentar el desarrollo en el territorio nacional, o por intermedio de la agencia Proexport (actualmente Procolombia), la entidad que se encarga de identificar oportunidades de mercado, diseñar estrategias para lograr internacionalizar a las empresas o constituir alianzas “con entidades nacionales e internacionales, privadas y públicas, que permitan ampliar la disponibilidad de recursos para apoyar diferentes iniciativas empresariales y promover el desarrollo y crecimiento del portafolio de servicios”⁷⁵. En general, las formas de inversión pueden considerarse mixtas, es decir, surgen por iniciativa pública o privada.

73 Artículo 334 de la Constitución Política de 1991.

74 Así lo expresa el Artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

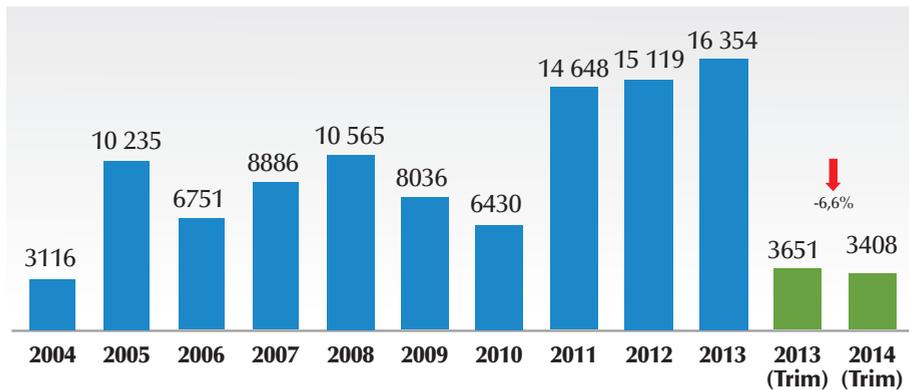
75 Procolombia. *¿Qué es Procolombia?* [Disponible en: <http://www.procolombia.co/procolombia/ques-procolombia>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

1.2.1 Inversión extranjera directa (IED) en Colombia

La inversión extranjera en Colombia se entiende como la inversión de capital del exterior en el territorio colombiano, incluyendo las zonas francas, por parte de aquellas personas que no son residentes en Colombia⁷⁶. Es considerada directa cuando no residentes adquieren participaciones, acciones, cuotas, sociedades, aportes representativos del capital de una empresa o bonos en acciones; derechos o participaciones en derechos fiduciarios, en contratos de colaboración, concesión, servicios de administración, licencia; o aquellos que impliquen transferencia de tecnología⁷⁷.

El control sobre las inversiones del exterior en el país lo hace la Superintendencia de Sociedades, al igual que el Banco de la República realiza un seguimiento, mientras que Proexport (actualmente Procolombia), que es una agencia gubernamental a cargo de la promoción de la exportación, el turismo y la inversión extranjera en Colombia, también es una fuente bastante confiable de información al respecto. Para facilitar la exposición, a continuación (Gráficos 2.1, 2.2 y 2.3) se presentan datos de la mencionada agencia gubernamental, en

Gráfico 2.1 Flujo de IED en Colombia 2004-2014*



De enero a marzo de 2014, la inversión extranjera directa recibida por Colombia disminuyó 6,6% (US\$ 242 millones) con respecto a lo registrado en el mismo periodo en 2013.

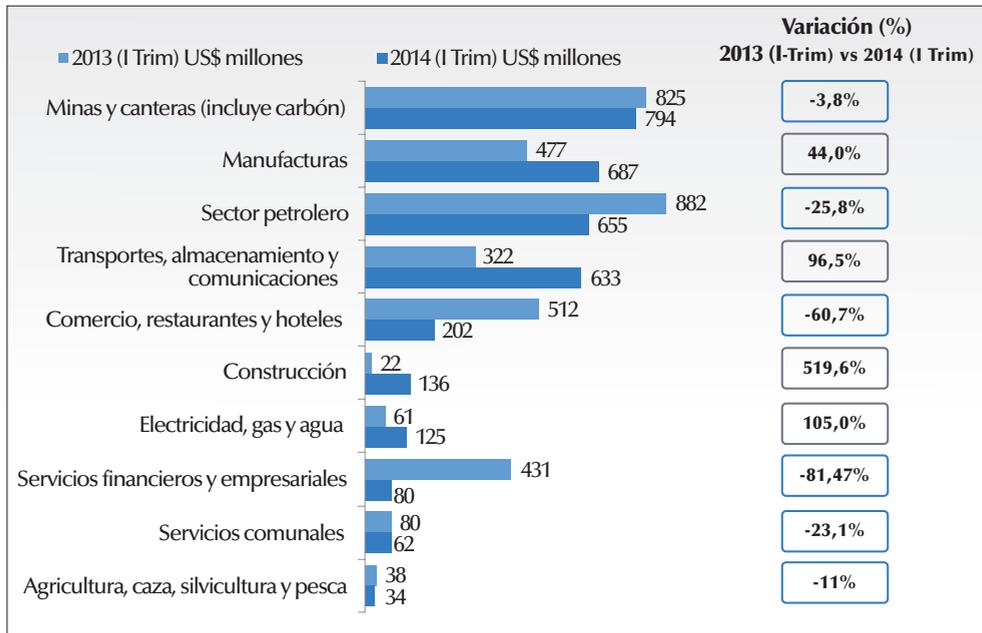
Fuente: [http://www.inviertaencolombia.com.co/images/Reporte_Trimestral_de_Inversin_Extranjera_Directa_en_Colombia_-_2014.pdf].

(*) En millones de dólares.

76 Así lo expresa el Artículo 1 del Decreto 2080, del 18 de octubre de 2000.

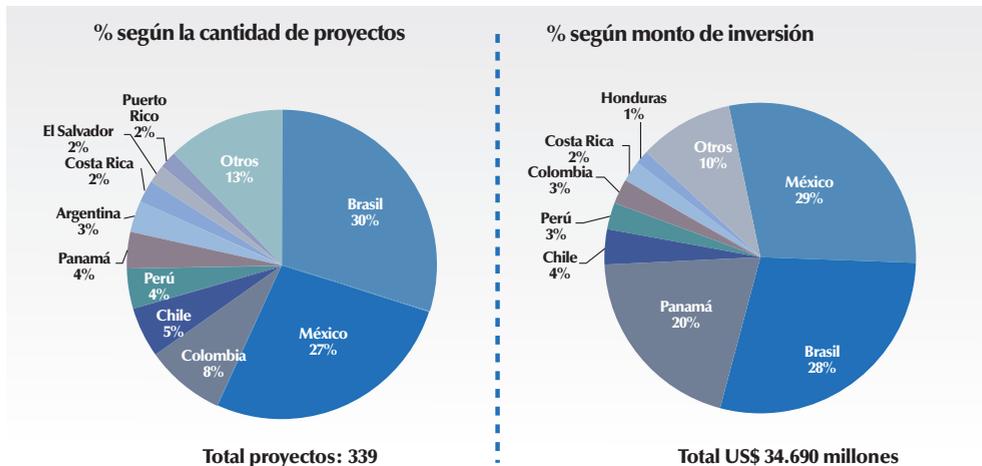
77 Véase: Garavito, Aarón; Iregui, Ana María y Ramírez, María Teresa. 2012. *Inversión extranjera directa en Colombia. Evolución reciente y marco normativo*. Borradores de Economía. Banco de la República. [Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Gráfico 2.2 IED en Colombia en los sectores de producción en el I trimestre de 2013 y de 2014



Fuente: [http://www.inviertaencolombia.com.co/images/Reporte_Trimestral_de_Inversin_Extranjera_Directa_en_Colombia_-_2014.pdf].

Gráfico 2.3 Principales destinos de inversión en Latinoamérica (I trimestre de 2014)



Tanto por número de proyectos como por montos de inversión, **Brasil** y **México** fueron los principales países receptores de inversión en América Latina entre **enero y marzo de 2014**. **Colombia** por su parte fue el tercer receptor de proyectos y sexto en montos de inversión.

Fuente: [http://www.inviertaencolombia.com.co/images/Reporte_Trimestral_de_Inversin_Extranjera_Directa_en_Colombia_-_2014.pdf].

materia de IED en Colombia. Más adelante (Cuadro 2.1) se presenta también un registro de la IED en América Latina y el Caribe, con fuentes de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal). Y finalmente (Cuadro 2.2), se presenta un material elaborado por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) que sirve para analizar los montos de la IED en Colombia, entre 2012 y el primer semestre de 2014.

1.2.2 Inversión extranjera directa de Brasil en Colombia

En 2010, la IED de Brasil en Colombia llegó a un monto de 107,18 millones de dólares, lo que representa frente a toda la IED en Colombia, el 0.77%, que

Cuadro 2.1 Ingresos de IED, por países y territorios receptores, América Latina y el Caribe, 2000-2010

País	2002-2005 ^a	2006	2007	2008	2009	2010	Diferencia	Diferencia relativa
							absoluta 2010-2009	2010-2009 (en porcentaje)
América del Sur	37 969	43 410	71 227	91 329	54 550	85 143	30 594	56
Brasil	19 197	18 822	34 585	45 058	25 949	48 462	22 513	87
Chile	5 012	7 298	12 534	15 150	12 874	15 095	2 221	17
Perú	1 604	3 467	5 491	6 924	5 576	7 328	1 752	31
Colombia	3 683	6 656	9 049	10 596	7 137	6 760	-377	-5
Argentina	4 296	5 537	6 473	9 726	4 017	6 193	2 176	54
Uruguay	393	1 494	1 329	1 809	1 258	1 627	369	29
Bolivia	350	278	362	508	426	651	225	53
Paraguay	48	95	202	209	99	268	169	171
Ecuador	839	271	194	1 001	319	164	-155	-49
Venezuela	2 546	-508	1 008	349	-3105	-1404	1 701	55
México	22 722	19 779	29 714	25 864	15 206	17 726	2 520	17
Istmo Centroamericano	2 549	5 756	7 235	7 593	5 057	5 847	790	16
Panamá	656	2498	1 777	2 402	1 773	2 363	590	33
Costa Rica	597	1469	1 896	2 021	1 323	1 412	89	7
Honduras	418	669	928	1 006	523	798	274	52
Guatemala ^b	334	592	745	754	574	678	105	18
Nicaragua	219	287	382	626	434	508	74	17
El Salvador ^c	325	241	1 508	784	431	89	-342	-79
El Caribe^d	3 557	6 043	6 187	9 735	5 563	3 917	-349	-18
República Dominicana	932	1 085	1 667	2 870	2 165	1 626	-540	-25
Trinidad y Tobago ^b	842	883	830	2 801	709	549	-160	-23
Bahamas ^c	383	1 159	746	839	664	499	-92	-16
Suriname	143	323	179	124	242	213	-29	-12
Guyana	50	102	110	179	222	198	-24	-11
Haití	12	160	75	34	37	150	113	303
Saint Kitts y Nevis ^b	84	112	141	184	136	128	-8	-6
Antigua y Barbuda ^b	127	361	341	176	121	108	-13	-11
Santa Lucía ^b	76	238	277	166	152	105	-48	-31
Belice	56	109	143	180	112	100	-12	-11
San Vicente y las Granadinas ^b	43	110	132	159	107	93	-14	-13
Granada ^b	65	96	167	148	104	90	-14	-13
Dominica ^b	26	29	48	57	42	31	-11	-25
Anguila ^b	60	143	120	101	46	25	-22	-47
Montserrat ^b	2	4	7	13	3	2	-1	-19
Jamaica	595	882	867	1 437	541
Barbados	63	245	338	267	160
Total	66 796	74 987	114 363	134 521	80 376	112 634	32 258	40

Fuente: Naciones Unidas. Cepal. 2010. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, p. 45.

(^a) Promedio simple.

(^b) Estimación oficial para el monto de IED de 2010.

(^c) A partir del cuarto trimestre de 2009, El Salvador actualizó su metodología de medición de la IED, por lo que en los datos de 2010 se deducen los pasivos de las empresas, mostrándose datos netos de IED.

(^d) Para el cálculo de la diferencia absoluta y relativa de la IED en el Caribe en 2010 respecto de 2009 se excluyeron los datos de Jamaica, las Bahamas y Barbados en 2009 por no estar disponibles para 2010, a efectos de realizar una comparación consistente desde el punto de vista estadístico.

Cuadro 2.2 Estadísticas de IED en Colombia (2012 – primer semestre de 2014)*

PAÍS	2012	2013	2013 I Sem	2014 I Sem
AMÉRICA DEL SUR	3993,10	891,77	358,35	286,22
CHILE	3149,80	318,66	191,37	90,54
BRASIL	381,93	288,42	35,78	14,06
VENEZUELA	111,39	91,14	46,02	46,92
PERU	159,25	75,67	36,94	116,84
URUGUAY	121,94	64,88	33,36	6,50
ECUADOR	50,16	46,95	12,60	9,24
ARGENTINA	16,49	5,46	2,08	1,85
BOLIVIA	1,79	0,27	0,08	0,27
PARAGUAY	0,38	0,32	0,12	0,00

Fuente: Elaborado por AAS, con base en información de Proexport. Véase: [<http://www.inviertaencolombia.com.co/publicaciones/estadisticas-ied-en-colombia.html>].

(*) En millones de dólares (USD Millones).

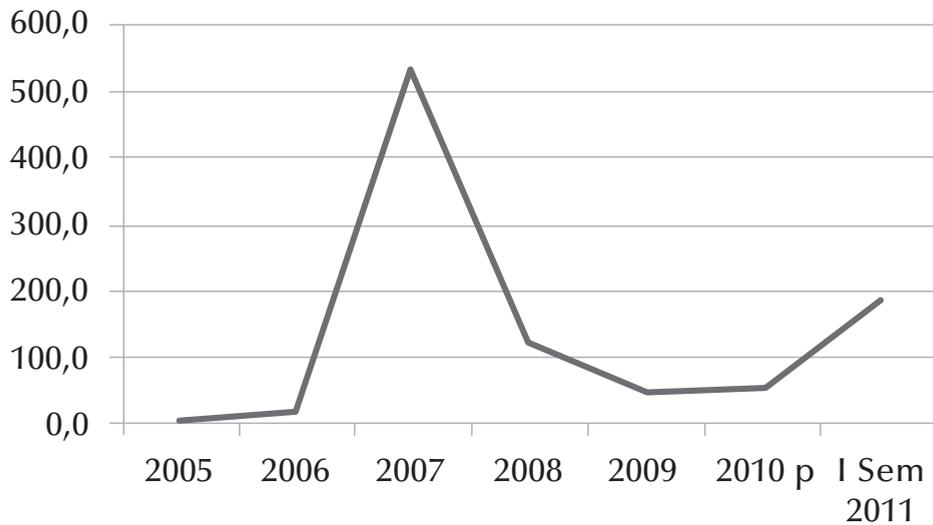
es bastante bajo si se tiene en cuenta la cercanía de ambos países. En 2011, la IED de Brasil en Colombia aumentó, debido a la compra de Acerías Paz del Río por parte del grupo Votorantim Matais. Se reconoce igualmente la fuerte presencia de empresas como Petrobras, Gerdau y Votorantim, al igual que de firmas brasileñas de ingeniería, como los grupos empresariales Camargo Corrêa y Odebrecht⁷⁸, cuyo desempeño se analizará luego.

En 2011, la mayor inversión realizada por Brasil se presentó en los sectores minero, siderúrgico, petrolero, de distribución de combustibles y en el de infraestructura para la generación de energía⁷⁹. Esta tendencia se mantiene para el año 2014, como puede verse a continuación (Gráfico 2.4), dada la permanencia en el país de la mayoría de las empresas anteriormente mencionadas; incluso puede afirmarse que está incrementándose, por la importancia de las obras otorgadas en concesión a estas empresas; tal es el caso de obras como la construcción de la Hidroeléctrica de Ituango o el Proyecto de Recuperación de la navegabilidad en el Río Magdalena.

78 Quintero, Lized y Romero, María Alejandra. 2012. *Análisis de inversión extranjera directa por parte del grupo de los BRIC hacia los sectores estratégicos de Colombia*. Trabajo de grado. Bogotá. Facultad de Administración. Universidad del Rosario. p. 42

79 *Ibidem*.

Gráfico 2.4 Flujos de IED de Brasil en Colombia (2005 - primer semestre de 2011)



Fuente: Quintero, Lized y Romero, María Alejandra. 2012. Ob. cit. p. 41.

1.2.3 Inversión privada por iniciativa estatal

El régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (APP) quedó establecido en la Ley 1508 de 2012, cuya definición las establece como “un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”⁸⁰.

De igual forma, la ley establece que esta figura se aplica a todos los contratos en los que el Estado le encargue a un inversionista de carácter privado el diseño y la construcción de una obra de infraestructura y todos los servicios asociados a ésta, al igual que su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento; éstas últimas siempre con el fin de hacer mantenimiento a la infraestructura. El procedimiento para establecer una APP es liderado por el Departamento Nacional de Planeación.

La forma de retribución de los contratos se establece por medio de la explotación económica de la infraestructura o del servicio otorgado al ente privado,

80 Artículo 1 de la Ley 1508 de 2012.

de acuerdo con unas condiciones específicas y por un tiempo determinado (máximo plazo de treinta años⁸¹), siempre que el monto del proyecto sea superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)⁸². En el caso de aquellos proyectos que requieran tramites específicos, como por ejemplo la tramitación de una licencia ambiental con los previos estudios ambientales requeridos, se seguirán rigiendo por estas normas y una vez cumplan con lo establecido en la ley podrán continuar con lo pactado.

Es importante destacar, para finalizar esta parte, que las concesiones se regulan dentro del esquema de APP, diferente al caso peruano.

1.2.4 Inversión privada por iniciativa privada

Para agosto de 2013, Colombia constituía sólo el 10% del destino de los recursos de los fondos de capital privado en América Latina, pero este rubro está en crecimiento e, incluso, teniendo un rendimiento mayor al obtenido en países desarrollados⁸³. Es importante destacar que el 60% de las transacciones realizadas para lograr este notable crecimiento se realizó entre los años 2007 y 2012, por medio de operaciones privadas o de ventas secundarias.

El principal receptor de las transacciones realizadas es el sector privado, con un 53%, siendo muy bajo el número de ofertas realizadas mediante oferta pública. Es claro que los fondos de capital privado son fundamentales para el desarrollo en la región, dado que son la fuente de capital más directa y efectiva, pero al mismo tiempo la más riesgosa, más aún cuando se han dado tantas libertades en materia de inversión. No debe descuidarse el cumplimiento de la normativa interna en cada país en materia de estándares ambientales para garantizar una realidad económica más social y con mayor potencial.

1.3 Convenios de estabilidad jurídica: incentivos a la inversión

Mediante figuras como la estabilidad jurídica es que los estados buscan estimular el crecimiento económico y el bienestar social de sus países. Buscando promover inversiones y aumentar las ya existentes, en Colombia se crean los

81 La misma Ley 1508 establece que cuando se exceda el plazo máximo de treinta años, se pueden celebrar contratos APP una vez obtenida la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

82 Artículo 3 de la Ley 1508 de 2012.

83 Portal de noticias de economía y negocios Portafolio. (13 de agosto de 2013). *Son buenas las perspectivas para la inversión privada*. [Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/inversion-privada-colombia>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

contratos de estabilidad jurídica, por medio de la Ley 963 de 2005. Se trata de contratos en los que “el estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúe aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo”⁸⁴.

Adicionalmente, esta misma ley establece que pueden suscribir este tipo de contrato los inversionistas nacionales y los extranjeros, siendo personas naturales o jurídicas “así como los consorcios que realicen inversiones nuevas o que amplíen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a la suma de siete mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes”⁸⁵, calculando que un SMLMV equivale aproximadamente, en las primeras semanas de 2015, a 265 dólares. De igual forma, la ley establece cuáles actividades pueden desarrollarse mediante este tipo de contratos, entre las que se destacan:

- Industria.
- Agricultura.
- Exportación.
- Agroforestales.
- Minería.
- Zonas libres comerciales y de petróleo.
- Telecomunicaciones.
- Construcción.
- Desarrollos portuarios y férreos.
- Generación de energía.
- Hidroeléctricas.
- Proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos.

La mayoría de estas actividades tienen impactos ambientales directos, lo que abrió una puerta importante en materia de desarrollo y, al mismo tiempo, en materia de riesgos ambientales. Este hecho ha significado un gran reto en materia institucional, dadas las exigencias en materia ambiental requeridas en Colombia, como la aprobación de la licencia ambiental para todo proyecto en el territorio

84 Artículo 1 de la Ley 963 de 2005.

85 Artículo 2 de la Ley 963 de 2005.

nacional y que implique consecuencias ambientales, lo que, con el tiempo, ha tenido una disminución considerable frente al cumplimiento del procedimiento legalmente establecido por el Ministerio del Medio Ambiente. Más aún, podemos establecer que el principio de libertad de empresa y la función social de la misma generan grandes contradicciones: en el caso colombiano, priman la libertad de empresa, la rentabilidad del capital y el desarrollo económico.

Es importante resaltar que en la misma ley se crea el Comité de Estabilidad Jurídica para los inversionistas en Colombia, por medio del que se suscriben los contratos de estabilidad jurídica una vez se quiera realizar algún tipo de inversión en el territorio nacional. También debe destacarse aquí que dichos contratos tienen duración entre cinco y veinte años.

En Colombia, este tipo de contratos ha sido un tema de discusión importante entre los economistas, porque no se ha analizado a fondo el efecto que han producido en la dinámica social y económica del país. “Colombia suscribió setenta y un contratos de estabilidad jurídica, así: uno en el 2006, cinco en el 2007, veinte en el 2008, veintidós en el 2009, dieciocho en el 2010, uno en el 2011, dos en el 2012 y dos en el 2013”⁸⁶ entre empresas privadas y el Estado. Teniendo en cuenta que la ley es bastante reciente, es importante resaltar que fue un gran número de contratos firmados. De la misma manera, se debe reparar en que la totalidad de estos contratos se suscribieron con inversionistas nacionales, aun cuando la inversión proviniera del extranjero.

Se destaca, eso sí, la cantidad de contratos de este tipo suscritos durante el 2010, año en el que Juan Manuel Santos asume la presidencia, lo que tiene sentido si se considera que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se establece que uno de sus retos es focalizar los incentivos a la inversión en sectores derivados de las áreas estratégicas, por medio de “la profundización de las relaciones con países potenciales transmisores de conocimiento aplicado, tecnología e innovación, como complemento a los tradicionales criterios de consolidación de mercados de exportación, mercados potenciales, países con potencial de inversión en Colombia, factibilidad política y disposición al libre comercio”⁸⁷.

Para finales de 2013 solamente está consignado un contrato en materia de infraestructura bajo esta modalidad, como se muestra en la siguiente imagen (Cuadro 2.3):

86 Calero Tafur, María Andrea. 2014. *El contrato estatal de estabilidad jurídica*. Documento de investigación. Bogotá. Universidad del Rosario. [Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8358/67026928-2014.pdf?sequence=1>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

87 República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2010. *Prosperidad para todos. Plan nacional de desarrollo 2010-2014*. p. 220. [Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%201%20CD.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Cuadro 2.3 Contrato de estabilidad jurídica (CEJ) en infraestructura, en 2013

CEJ No.	Inversionista	Normas Estabilizadas	Ministerio	Objeto	Duración
2 de 2013	Concesionaria Vial de los Andes – Coviandes Tipo: Nacional	Información no disponible	Min. Transporte	Información no disponible	Información no disponible

Fuente: Calero Tafur, María Andrea. 2014. El contrato estatal de estabilidad jurídica. Documento de investigación. Bogotá. Universidad del Rosario. p. 74.

Específicamente frente a aquellos instrumentos utilizados a nivel internacional para lograr la estabilidad jurídica entre los países, y que representan incentivos para garantizar y fomentar la inversión de las empresas brasileñas en el país anfitrión, Colombia se fundamenta en los principios del sistema de comercio establecidos en los diferentes acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De hecho, la existencia de convenios de estabilidad jurídica hace parte de los incentivos para inversión por parte de las empresas brasileñas.

Un buen ejemplo de ello es la implementación del acuerdo entre Colombia y Brasil, para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países, suscrito en Bogotá el 28 de junio de 1971, y que entró en vigor el 17 de agosto de 2006. De hecho, como puede verse en la siguiente imagen (Gráfico 2.5), tratados de este tipo tiene Colombia con menos de una decena de países, de acuerdo con los datos obtenidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es importante resaltar que no existe ningún tratado de libre comercio entre Colombia y Brasil que habilite la política en la que pueda otorgarse tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato recíproco en materia de compras estatales, como ocurre con Chile, Canadá o Estados Unidos, países en los que a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les concede el mismo tratamiento de bienes y servicios nacionales.

1.4 Agenda entre Colombia y Brasil

1.4.1 El Tratado de Cooperación Amazónica

En 1978 se celebró el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia por ocho países, entre los que se encuentra Colombia. Aunque incluye a otros, este hecho constituye el primer acercamiento jurídico y formal entre los

Gráfico 2.5 Mapa de tratados para evitar la doble tributación



Fuente: [<http://www.cancilleria.gov.co/print/1967>].

dos países; el objetivo principal del tratado fue “realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que las acciones conjuntas produjeran resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de estos territorios”⁸⁸.

En el contenido del tratado se reconoce la importancia del desarrollo integral de los territorios de cada uno de los Estados que conforman la cuenca Amazónica, garantizando libertad de navegación comercial en este territorio, velando al mismo tiempo que los reglamentos fiscales de cada país favorezcan la navegación y el comercio.

Los ríos de esta región son vías eficaces de comunicación, por lo que todos los países firmantes⁸⁹ se comprometen a crear infraestructura física adecuada entre ellos, específicamente frente al tema de transporte y comunicaciones, y para ello “se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales, de transportes fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país

88 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). 1978. *Tratado de Cooperación Amazónica*. [Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/D7AAD_TCA%20-%20TRAT%20COOP%20AMAZO%20-%20201978.PDF] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

89 Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales⁹⁰.

Como órgano rector del tratado se creó el Consejo de Cooperación Amazónica, que está conformado por los ministros de relaciones exteriores de cada país. La más reciente reunión de este Consejo se desarrolló en Bogotá, en febrero de 2014, oportunidad en la que la Cancillería colombiana mostró gran interés por mantener el compromiso de su país con el fortalecimiento de la organización⁹¹; esta reunión se realizó con el fin de analizar la agenda estratégica (2010-2018) de cooperación amazónica de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organización creada en 1998, y cuya agenda tiene como fines principales “fortalecer la identidad amazónica de los países miembros, fomentar la cooperación solidaria en los ámbitos científico y tecnológico entre los mismos, y respaldar las iniciativas de mitigación y adaptación del cambio climático”⁹².

Como puede observarse en el esquema que se presenta a continuación (Gráfico 2.6), uno de los principios a desarrollarse en el interior de la agenda es el de infraestructura y transporte, que tiene como objetivo “propiciar procesos de diálogo para analizar los impactos de la incorporación de las regiones amazónicas a los sistemas económicos nacionales (productivos y no productivos) por medio de la conectividad vial y fluvial y de las tecnologías de la información, en armonía con la preservación de los ecosistemas y paisajes y los servicios ambientales asociados, coordinando las actividades, en lo posible, con el Consejo Suramericano de Infraestructura de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)”⁹³.

El desarrollo de la iniciativa en materia de infraestructura y transporte es paralelo a la implementación de la lirsra que lleva a cabo el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). De hecho, la lirsra se desarrolla de acuerdo con la agenda establecida por la OTCA, cuyo plan de acción estratégico se establece desde el 2012 al 2022, con el fin de optimizar el uso de los recursos y de evitar que se realicen dobles esfuerzos para un mismo fin: la habilitación de la navegación comercial y la generación de acciones de

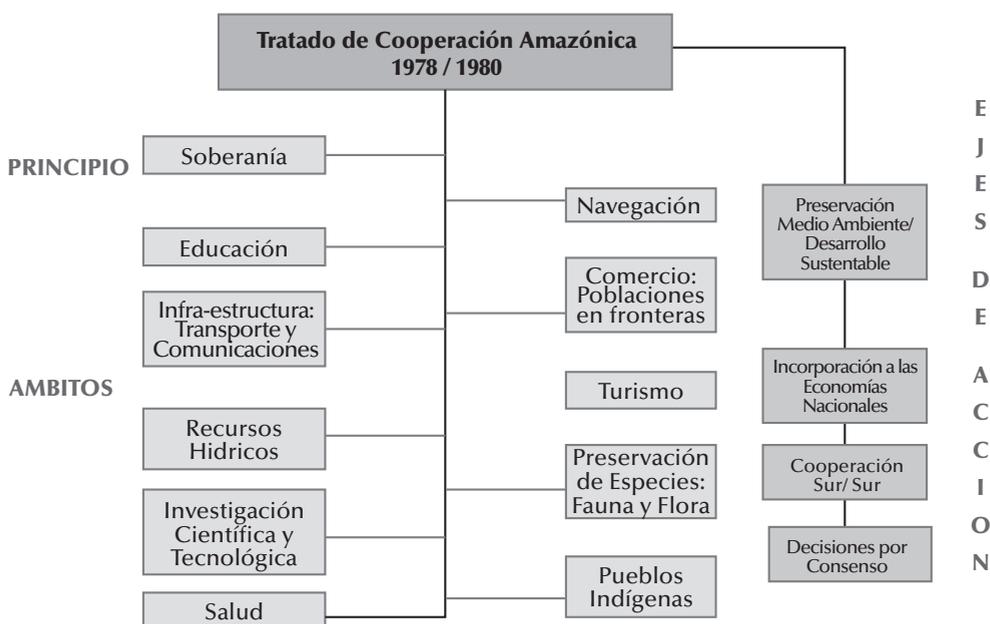
90 Artículo 10 del Tratado de Cooperación Amazónica.

91 Véase: [<http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/consejo-cooperacion-amazonica-se-reune-colombia-evaluar-avances-la-organizacion-del>].

92 Arana Courrejolles, Carlos. 2013. *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la cooperación internacional y la agenda de inclusión social amazónica*. San Salvador. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Banco Interamericano de Desarrollo. Banco de Desarrollo de América Latina. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. p. 21.

93 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. 2010. *Agenda estratégica de cooperación amazónica*. Brasilia. p. 46.

Gráfico 2.6 Esquema del Tratado de Cooperación Amazónica



Fuente: Arana Courrejolles, Carlos. 2013. *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la cooperación internacional y la agenda de inclusión social amazónica*. p. 10.

infraestructura energética de bajo consumo de carbono; mientras que, al mismo tiempo, se establece como prioritaria la identificación de aliados estratégicos para el desarrollo sostenible de dichos ámbitos en la región.

Es importante dejar claro que, desde su creación, es un objetivo principal de la OTCA establecer una relación directa con otros organismos regionales y subregionales, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (Caricom, por su sigla en inglés), algunos de ellos ya debilitados, al igual que generar proyectos conjuntos con el apoyo de organismos internacionales para la asistencia financiera y técnica, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁹⁴, el Banco Mundial, y así mismo el Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), que participa actualmente en el proyecto Monitoreo de la Cobertura Forestal, a partir de la aprobación de su segunda fase por parte del Gobierno de Brasil.

⁹⁴ EL BID está apoyando a la OTCA en diferentes proyectos como: Vigilancia de Salud Ambiental para la región amazónica. Por su parte, la CAF apoya a la OTCA en el Plan Andino de Salud en Fronteras.

Finalmente, con base en el Tratado de Cooperación Amazónica se inicia, a finales de la década de 1990, una estrategia clara por parte de Brasil para lograr una articulación sólida con los países de América del Sur, generándose así un acercamiento entre Brasil y Colombia, que no había sido tan firme como lo ocurrido entre Brasil y otros países, por ejemplo Ecuador o Perú, debido a que entre Brasil y Colombia existió un difícil proceso de delimitación fronteriza, dada la complejidad de la región Amazónica.

1.4.2 Acuerdos de complementación económica

Acuerdo parcial de complementación económica n.º 39

Celebrado en 1999 entre los países miembros de la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y Brasil, en el marco de la negociación adelantada por la CAN con cada uno de los países que conforman el Mercado Común del Sur (Mercosur); este acuerdo estuvo vigente entre Colombia y Brasil hasta el año 2005. Aunque su objetivo era fortalecer el comercio binacional, no logró superar las dificultades y percepciones negativas existentes entre ambos países.

De hecho, en el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se presentaron críticas por parte de los países de la región, dado el incremento de la presencia militar de Estados Unidos en Colombia, en virtud de la estrategia de terminar la guerra en este país mediante ofensivas militares, lo que, por lo demás, implicó un claro distanciamiento con el Gobierno del entonces presidente Lula da Silva, quien abogaba decididamente por buscar una salida negociada para el conflicto colombiano, sin la intervención de Estados Unidos, porque esto generaba intranquilidad en los países de la región.

En general, la relación comercial entre Brasil y Colombia ha tenido una lenta evolución. El conflicto armado interno que persiste en Colombia desde hace más de seis décadas ha generado recelo por parte de los países vecinos, dadas sus implicaciones, como el narcotráfico. Específicamente en el caso de Brasil, sus diferentes gobiernos han manifestado recelo ante la intervención de Estados Unidos en dicho conflicto, pues esto supone la presencia de esa potencia militar en la zona que ronda la Amazonía. Además, las pocas rutas aéreas y, en general, la precariedad de los medios de transporte, la limitada infraestructura fluvial en la zona, los altos costos en materia de impuestos y trámites de comercio binacional, generan para Brasil costos hasta por el doble de lo que implican actividades comerciales con otros países incluso más lejanos geográficamente que Colombia.

Acuerdo de complementación económica n.º 59

Si bien existían diferencias políticas claras entre ambos gobiernos, el 18 de octubre de 2004 fue aprobado, mediante la Ley n.º 1000 de 2005, y con carácter indefinido, este acuerdo que fue celebrado entre Colombia y Mercosur, con el que “se conformó una Zona de Libre Comercio mediante un Programa de Liberación Comercial que se aplica a los productos originarios y procedentes de los territorios de las partes signatarias (Colombia y Ecuador, por la CAN; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por Mercosur; y Venezuela)”⁹⁵.

El acuerdo estuvo a punto de fracasar porque entre 2002 y 2005 existió una posición bastante negativa por parte del sector empresarial, los gremios económicos y diferentes sectores del Gobierno colombiano frente a un posible acercamiento con Brasil; dichos sectores planteaban que era preferible establecer una relación directa y sólida con Estados Unidos, por medio de un Tratado de Libre Comercio, dado que este país es el mayor inversionista, o darle privilegio al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas entre Estados Unidos, Canadá y México).

Adicional a esto se creía que la economía brasileña opacaría a la colombiana debido a que la producción de ambos países no es complementaria sino competitiva, como pasa por ejemplo con la exportación del café, caso particular en el que Colombia y Brasil decidieron posteriormente aliarse para generar un frente común ante los competidores centroamericanos.

El gobierno Uribe decidió simultáneamente desarrollar las negociaciones para impulsar tanto el TLC con Estados Unidos como la negociación del acuerdo CAN-Mercosur, acuerdo éste último que, una vez entró en vigor, “permitió la liberación inmediata del comercio para el 24% de los productos colombianos. En ocho años, será liberado un 73% para llegar al 97% de los productos nacionales que entrarán a ese mercado sin arancel, y el resto, los productos más sensibles, lo harán en un plazo de quince años. Por su parte, los productos brasileños tendrán un ingreso más lento al mercado colombiano; se ha establecido un plazo de doce años para que el 84% de las exportaciones de Brasil queden libres de aranceles para ingresar a Colombia”⁹⁶.

Para el 2004, con la entrada en vigencia del acuerdo CAN-Mercosur, aumentaron cerca del 50% las exportaciones hacia Brasil; las exportaciones y

95 República de Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Acuerdo de Complementación Económica n.º 59 (ACE 59) CAN - Mercosur*. [Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=13228>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

96 Ramírez, Socorro. 2006. *El gobierno de Uribe y los países vecinos*. Revista Análisis Político. N.º 57 (mayo-agosto). Bogotá. p. 78.

las inversiones de Brasil en Colombia aumentaron también: las inversiones brasileñas llegaron a 7,5 millones de dólares en sectores como construcción, transporte, metalmecánica, manufactura y comercio⁹⁷.

Con todo, queda claro que pese a las diferencias políticas con el Gobierno brasileño, durante el gobierno de Uribe Vélez se dio un importante impulso para el afianzamiento de las relaciones entre ambos países en materia comercial, lo que se vio respaldado por el manejo más generoso en materia de plazos de desgravación arancelaria por parte del gobierno de Lula da Silva, todo en pro de consolidar la integración suramericana.

1.4.3 Agenda bilateral entre Colombia y Brasil

Es así como en los últimos años ha podido establecerse el cambio por parte del Gobierno brasileño al darle prioridad a la relación comercial con Suramérica. Durante el gobierno de Lula, por ejemplo, se impulsó el programa de sustitución competitiva de importaciones con bienes producidos por países de la región desde 2004, al tiempo que se estimuló la creación de empresas binacionales y se ha promovido arduamente el otorgamiento de créditos y apoyo a proyectos por parte del (BNDES)⁹⁸.

En 2009, los dos presidentes, Lula y Uribe, ambos en su segundo mandato, decidieron crear la Comisión bilateral Colombia-Brasil, con el propósito de establecer un espacio de diálogo político y de coordinación, cuya más reciente reunión se realizó en noviembre de 2012 en Bogotá⁹⁹. Este mecanismo se creó para analizar temas de interés entre ambos países y, principalmente, para promover la creación de empresas binacionales con el propósito de fortalecer la producción y exportación de acero, aprovechando el carbón energético colombiano y el hierro producido en Brasil¹⁰⁰, todo esto sumado a la relación existente entre ambos países para el mejoramiento del sector de infraestructura, como se ha venido explicando hasta aquí.

Más adelante, en 2010, el Banco de Brasil financió la instalación de una planta de producción de etanol en Colombia, con un préstamo de 223 millones de dólares, mediante el Programa de Financiación a las Exportaciones (Proex) orientado a micro y pequeñas empresas.

97 Cf. *Ibid.* p. 80.

98 Cf. *Ibid.* p. 79.

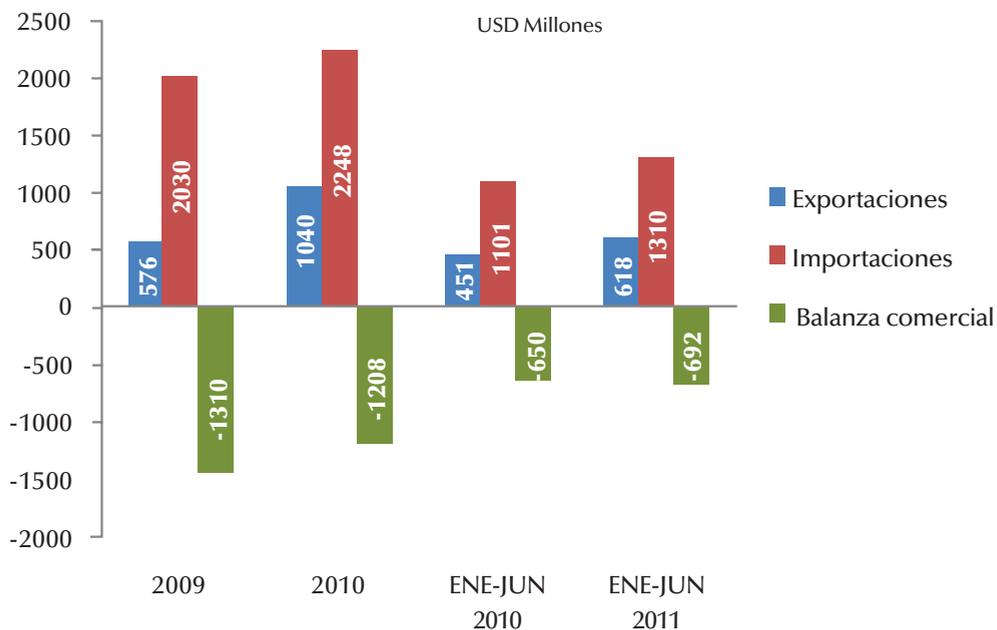
99 República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Mecanismos bilaterales entre Colombia y Brasil*. [Disponible en: http://brasil.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

100 Ramírez, Socorro. Ob. cit. p. 79

El acuerdo tuvo como beneficiario al grupo israelí Merhav, que compró a la firma brasilera Uni-Systems los equipos necesarios para la instalación de la planta. Es importante tener en cuenta que, para 2010, Brasil es el mayor productor mundial de etanol a partir de la caña de azúcar; de hecho, durante el gobierno de Lula da Silva, Brasil firmó acuerdos de cooperación con otros países en Latinoamérica y en África con el propósito de exportar la tecnología para la producción de biocombustibles. Incluso, en ese mismo año, el Banco de Brasil contempló la posibilidad de comprar institucionales financieras de pequeño porte en países como Perú, Chile, Colombia y Uruguay, entre otros.

Más allá de todo esto, como puede intuirse si se observa con atención el análisis que hace Proexport (actualmente Procolombia) de la balanza comercial entre los dos países (Gráfico 2.7), durante los doce meses iniciales del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos se mantuvo la relación en materia comercial con Brasil; aunque no tan dinámica como la que existe entre Brasil y Ecuador o Perú, muestra importantes avances, como también puede evidenciarse en la observación de la cronología que construye la AAS sobre los mecanismos bilaterales que han generado Colombia y Brasil entre 1993 y 2011 (ver Cuadro 2.4).

Gráfico 2.7 Balanza comercial entre Colombia y Brasil (2009 - I semestre de 2011)



Fuente: [<http://www.colombiatrade.com.co/sites/default/files/Perfil%20Brasil.pdf>].

Cuadro 2.4 Mecanismos bilaterales entre Colombia y Brasil en materia comercial

Nombre	Año	Temas tratados
Comisión de vecindad e integración	1993	La XIV comisión de vecindad se celebró el 17 y 18 de octubre de 2012. En el primer semestre de 2012 se propuso la reestructuración de este mecanismo, propuesta que se suscribió el 5 de noviembre de 2012.
Grupo ejecutivo de trabajo (GET) previsto en el memorando de entendimiento para la promoción del comercio y de las inversiones	2005	Se crea para fomentar la cooperación en materia de promoción comercial, identificar y definir oportunidades de inversión y promover la coordinación entre las instituciones de promoción de inversiones. Se ha reunido tres veces, siendo la última en 2009.
Comisión Bilateral Colombia-Brasil	2009	Espacio de diálogo político. Última reunión se dio en la II Comisión Bilateral el 5 de noviembre de 2012, en Bogotá.
Comisión de monitoreo del comercio	2009	Se crea para mejorar las relaciones en materia comercial de ambos países y para buscar soluciones a las dificultades que se presentan en el intercambio comercial. La última reunión se realizó en Bogotá, el 8 de mayo de 2012.
Grupo de trabajo bilateral sobre biocombustibles	2010	Creado por el artículo 3 del Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en el área de Bioenergía, del 1.º de septiembre de 2010, con el objetivo de promover la producción y el uso de bioenergía en los dos países. El 22 de septiembre de 2011 se llevó a cabo la videoconferencia sobre bioenergía y biocombustibles, preparatoria de la I Reunión Bilateral, en ejecución del Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en el Área de Bioenergía, incluyendo biocombustibles.
Foro para la dinamización del comercio bilateral	2011	Después de la realización del Primer Foro empresarial Brasil-Colombia, en Bogotá, en 2011, los presidentes acuerdan la creación de un Foro para la Dinamización del Comercio y las Inversiones Bilaterales, con el objetivo de profundizar la relación comercial, proponiendo la participación de empresarios y agentes gubernamentales.

Fuente: Elaborado por AAS, con base en información de la Cancillería colombiana. Véase: [http://brasil.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales].

De acuerdo con la información de la Cancillería colombiana, el diálogo político es el que le ha dado el carácter prioritario a la agenda existente entre los dos países. Actualmente existen mecanismos vigentes entre Colombia y Brasil, como la Comisión Bilateral creada en 2009, mediante un proceso liderado

por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, a cargo en ese momento de María Ángela Holguín, por Colombia, y de Antonio de Aguiar Patriota, por Brasil.

El objetivo principal de este mecanismo fue crear un espacio de diálogo político y coordinación de alto nivel, principalmente para la consolidación de proyectos conjuntos en materia de seguridad, cooperación técnica y científica, cooperación en educación y cultura; al mismo tiempo, “el fortalecimiento de la cooperación en seguridad, el incremento del comercio y la inversión hacen parte fundamental de la agenda bilateral. La cooperación bilateral en los asuntos fronterizos, industrias aeronáuticas, policial, investigación y educación, asistencia técnica, bioenergía y biocombustibles, también hacen parte de la amplia agenda entre los dos países”¹⁰¹.

Además de los espacios de diálogo que se materializan en los mecanismos bilaterales que aparecen en la Cuadro 2.4, es posible reconocer la importancia que tiene para ambos estados el marco de relaciones bilaterales, si se tiene en cuenta la vigencia de los foros regionales y de las instancias multilaterales de las que son miembros ambos países, como el Celac, la OCTA y Unasur.

2. El grupo Camargo Corrêa en Colombia

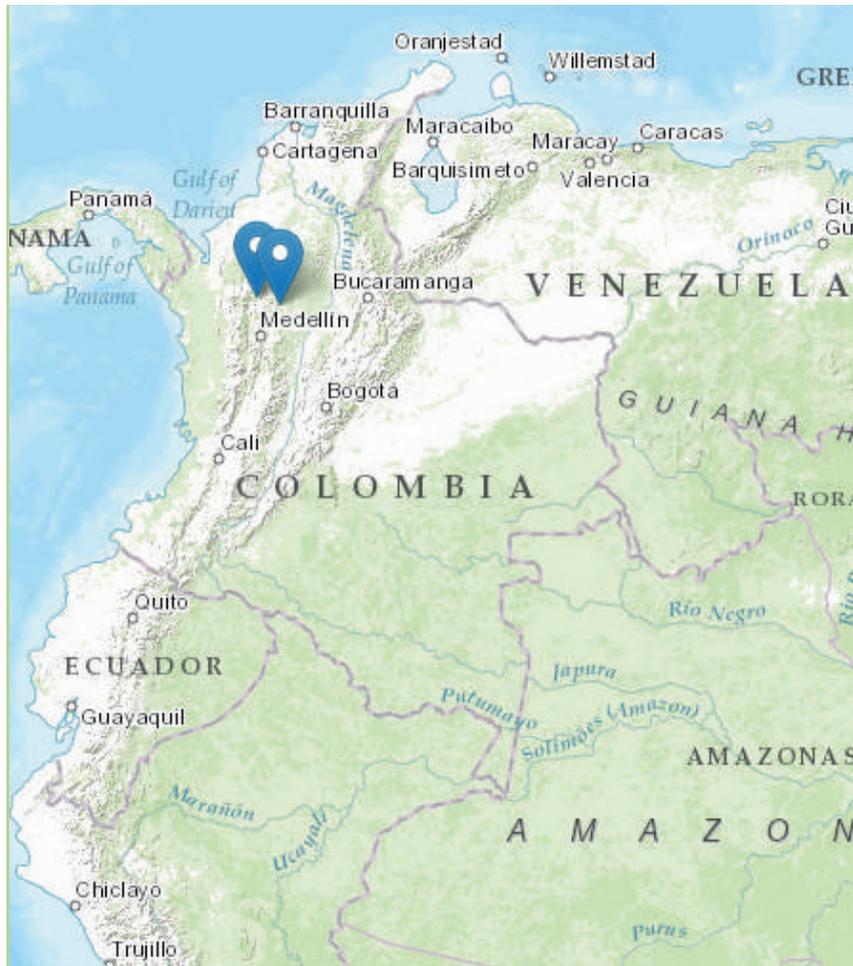
La presencia de Camargo Corrêa en Colombia fue evidente a partir de su participación en el proyecto de la Hidroeléctrica Porce III y se fortaleció posteriormente con la adjudicación que se le hiciera de la ejecución de las obras iniciales del proyecto de construcción de la Hidroeléctrica de Ituango, considerado el proyecto más grande y ambicioso de este tipo en Colombia. Estas dos obras, que se encuentran en la misma región del país (ver Gráfico 2.8), serán analizadas en el desarrollo de la segunda parte de este capítulo.

2.1 Proyecto Hidroeléctrica Porce III

La Planta de Energía Hidroeléctrica Porce III está ubicada en el territorio de los municipios de Amalfi, Guadalupe, Plata y Anorí, en el departamento de Antioquia (ver Gráfico 2.9), y es propiedad de Empresas Públicas de Medellín (EPM). En líneas generales, es un proyecto hidroeléctrico con una capacidad de 660

101 Diario El Nuevo Siglo. (5 de noviembre de 2012). *II Comisión Bilateral Brasil-Colombia*. [Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2012-ii-comisi%C3%B3n-bilateral-brasil-colombia.html>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Gráfico 2.8 Localización de las obras de Camargo Corrêa en Colombia, hasta 2014



Fuente: Portal *Business insight in Latin America* [<http://www.bnamericas.com/>].

MW enmarcado en el programa de desarrollo integral de la cuenca hidrográfica del río Porce. Más específicamente, el proyecto fue aprobado en octubre del año 2005 por un monto aproximado de 900 millones de dólares, de los cuales el BID financió 200 millones.

Para la generación de energía en Porce III se utiliza la capacidad de regulación de los embalses Porce II, Riogrande II, Troneras y Miraflores, obteniendo un beneficio económico debido a la regulación del caudal afluente del embalse Porce III, al aumento de la capacidad de producción firme de energía y a la reducción de la necesidad de reservación en el embalse Porce III. El embalse se formó en un cañón muy profundo en la cuenca baja del río Porce, y el área

Gráfico 2.9 Ubicación del proyecto Porce III



Fuente: Manrique, Roberto (y cols.). 2005. *Proyecto Central Hidroeléctrica Porce III. Informe de gestión ambiental y social*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo no autorizado para uso público. p. 2

del vaso del embalse es proporcionalmente pequeña, 461 hectáreas, cuando es comparada con la capacidad instalada de generación ($0,007 \text{ km}^2/\text{MW}$)¹⁰².

La etapa de adjudicación, que se cerró el 12 de abril de 2005, se dio a partir de la oferta de tres de los cuatro postores que presentaron ofertas, tanto por la presa como por la central hidroeléctrica: CCC Porce III, la brasileña Norberto Odebrecht y el consorcio colombo-español Hidro Porce; el cuarto postor fue el consorcio argentino-colombiano ISS, que sólo ofertó para la construcción de la presa, y cuya oferta fue rechazada luego de que la empresa presentara información errónea respecto de su capacidad técnica, pues, de acuerdo con el informe presentado por EPM, la propuesta de este último consorcio presentó inconsistencias.

La propuesta de Odebrecht también fue descalificada por no cumplir con los términos de las bases de licitación, de acuerdo con información otorgada por funcionarios de EPM. Fue así como el consorcio CCC Porce III, del que hacía parte Camargo Corrêa, desplazó a Hidro Porce, al presentar una oferta

102 Manrique, Roberto (y cols.). 2005. *Proyecto Central Hidroeléctrica Porce III. Informe de gestión ambiental y social*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo no autorizado para uso público. p. 2.

económica inferior y cumplir con los términos y condiciones de las bases de licitación, según el comunicado de EPM. El consorcio adjudicatario ofertó 209 millones de dólares por el contrato para construir la central y 240 millones de dólares por el contrato de la presa¹⁰³.

La licencia ambiental del proyecto fue concedida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en la Resolución 0165 de 2004. EPM, por su parte, hizo la solicitud de una modificación a la licencia del proyecto, “para incluir las líneas de transmisión que conectan el portal de cables de la central con la estación San Benigno al SIN y las concesiones, permisos y autorizaciones adicionales que permitan el acceso al uso de recursos naturales”¹⁰⁴.

De otro lado, la construcción de la hidroeléctrica presentó demoras durante la etapa de excavación y construcción del túnel. En el transcurso de la obra, además, se presentaron diferentes protestas por parte de la comunidad afectada en torno al desvío del río Porce, dado que se afectó directamente a casi dos mil personas frente a sus actividades económicas tradicionales, como la minería o la agricultura, se generó pérdida de viviendas, se produjo afectación a los predios, al igual que se produjo desplazamiento de estas comunidades por la transformación de su territorio. Por último, aunque inicialmente se estableció un plazo de dos años, que se extendió a cinco, la obra finalmente fue culminada en 2011.

Si bien en el informe de gestión ambiental se establece que desde 1996 se desarrollaron actividades con las comunidades para dar a conocer el proyecto y sus impactos ambientales, y que se creó una oficina de atención a la comunidad en el área del proyecto, estableciendo un proceso de diálogo con los habitantes del territorio, las comunidades siempre manifestaron tener poco conocimiento sobre el proyecto y sobretodo sobre los grandes impactos que este generaría en su dinámica social.

Cabe decir, por último, que este proyecto fue fundamental para que el Consorcio CCC Ituango, en el que participa Camargo Corrêa, recibiera la adjudicación de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Ituango.

2.2 Proyecto Central Hidroeléctrica de Ituango

Este proyecto, ubicado en el noroccidente del departamento de Antioquia (ver Gráfico 2.10), a unos 170 kilómetros de Medellín, su capital, es reconocido en

103 Biller, David. (29 de noviembre de 2005). *CCC Porce III se adjudica US\$ 449mn en contratos*. *Business Insight in Latin America*. [Disponible en: http://www.bnamericas.com/news/energiaelectrica/CCC_Porce_III_se_adjudica_US*449mn_en_contratos] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

104 Manrique, Roberto (y cols.). Ob. cit. p. 15.

Gráfico 2.10 Localización de la Hidroeléctrica de Ituango



Fuente: Google Maps. [<https://www.google.com/maps/place/presa+Ituango,+Ituango,+Antioquia,+Colombia/@7.1351731,-75.6618547,6z/data=!4m2!3m1!1s0x8e44e179f94e25b1:0xa11ec1f1db11906d>].

Colombia como el más grande e importante proyecto de infraestructura, debido a la capacidad de abastecimiento de energía que generará y porque se le percibe como un reto para la ingeniería, por las características geográficas del territorio de la región, compuesto principalmente por áreas montañosas. El proyecto fue impulsado desde 1969, siendo oficialmente autorizado en 1997, por medio de la Ordenanza 35, del 29 de diciembre del mismo año, firmada por el entonces gobernador de Antioquia, y luego presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez.

El grupo empresarial Camargo Corrêa, junto con las firmas colombianas Concreto S.A. y Coninsa-Ramón H. S.A., ganó el contrato para la construcción de las obras principales del proyecto. Como se dio a conocer el 28 de agosto de 2012, en audiencia pública, la empresa obtuvo la adjudicación para entrar en operación en el 2019, por parte de EPM, grupo empresarial integrado por

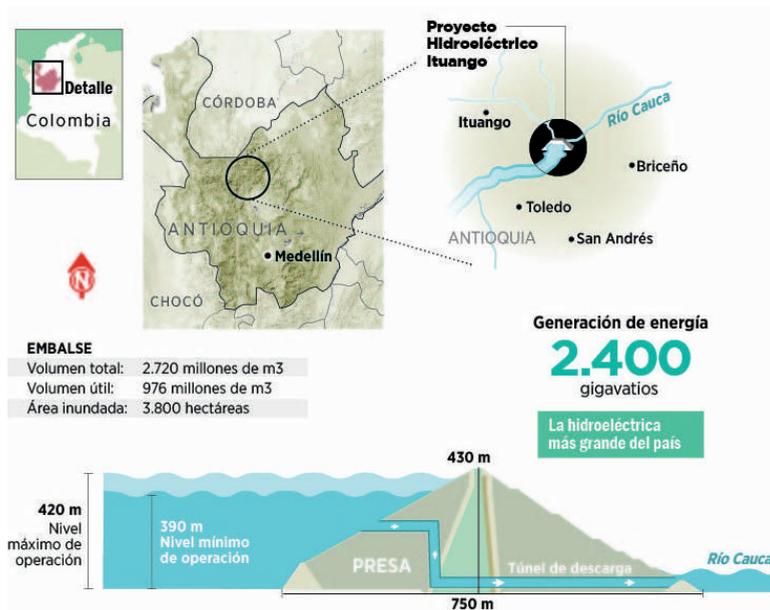
56 empresas, como establecimiento público autónomo, específicamente como empresa industrial y comercial del Estado en el orden municipal.

De acuerdo con el informe de EPM, el Consorcio CCC Ituango construirá las obras civiles principales del proyecto hidroeléctrico, reconocido como el complejo de generación de energía más grande del país. Específicamente, el proyecto está localizado entre el Norte y el Occidente del departamento de Antioquia, teniendo un costo estimado de 5508 millones de dólares, y teniendo como objetivo principal aumentar la capacidad instalada de generación del país en 2400 gigavatios, lo que representa el 16% de la capacidad de la generación de energía actual (ver Gráfico 2.11).

El valor de las obras principales, que están a cargo del Consorcio CCC Ituango, es de 1,89 billones de pesos colombianos. Cabe destacar que el proceso de adjudicación tuvo una duración de seis meses, que las empresas participantes se agruparon en cuatro consorcios, y que en este proceso participaron cuatro de las empresas brasileñas más importantes. Como puede observarse en el siguiente cuadro (Cuadro 2.5), cada una de estas empresas hacía parte de uno de los consorcios conformados para participar en el proceso de adjudicación.

El proceso de contratación inició en 2009, año en el que se presentó el pliego de condiciones y especificaciones “construcción de la infraestructura vial,

Gráfico 2.11 Infografía sobre el Proyecto Hidroeléctrico Ituango



Fuente: Gráfico de El Espectador. [<http://static.elespectador.com/archivos/2012/08/52f0f8e9bc7e11b0882afafed27f5f5b.jpg>].

Cuadro 2.5 Consorcios que participaron en el proceso de adjudicación de la Central Hidroeléctrica Ituango

Consorcio	Empresas que lo conforman
Consorcio CCC Ituango	Camargo Corrêa S. A. (Brasil) Concreto S.A. (Colombia) Coninsa Ramón H. S.A. (Colombia)
Unión Temporal AOCO	Acciona S.A. (España) OAS Ltda. (Brasil) El Cóndor S.A. (Colombia) Obras Subterráneas S.A. (España).
Consorcio Pescadero Ituango	Andrade Gutiérrez S.A. (Brasil) Impregilo SPA (Italia) Conciviles S.A. (Colombia).
Consorcio OMS Ituango	Norberto Odebrecht S.A. (Brasil) Mincivil S.A. (Colombia) Constructora Solarte Solarte (Colombia)

Fuente: Elaboración propia con base en artículo de prensa en El Espectador¹

¹ Marín, Alexander. (12 de agosto de 2012). *Ojos puestos sobre Hidroituango*. El Espectador. [Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/ojos-puestos-sobre-hidroituango-articulo-366998>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

explicaciones para campamentos y subestación del Proyecto Hidroeléctrico Ituango”¹⁰⁵.

Específicamente, y en un plazo de seis años y medio, al Consorcio CCC Ituango le corresponde la responsabilidad de construir:

- La presa, que consiste en un dique de veinte millones de metros cúbicos de roca y de 225 metros de altura.
- El vertedero.
- Los túneles de conducción.
- Las estructuras de captación.
- Los túneles de descarga.
- La casa de máquinas subterránea (edificio que albergará las ocho unidades de generación)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P. 2009. *Pliego de condiciones y especificaciones. Proceso de contratación 002-2009*. [Disponible en: http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/proveedores_y_contratistas/Pliegos-Condicioness/Pliegosinfraestructuravialproyectohidroelectricoltuango.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

¹⁰⁶ Empresas Públicas de Medellín. (s.f.). *Consorcio colombo-brasileño construirá las obras principales del proyecto hidroeléctrico Ituango*. [Disponible en: <http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/BoletinesEstamosAhi/EPMadjudicoelcontratodeobrasprincipalesdel.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Con todo, de acuerdo con la prensa colombiana, en el marco del proceso de adjudicación del proyecto para la construcción de la obra se presentaron denuncias por parte de quienes competían con el consorcio escogido, del que, como se ha insistido, hace parte Camargo Corrêa. Los denunciantes afirmaron que se había presentado una especie de “direccionamiento para favorecer a uno de los consorcios”¹⁰⁷. En últimas, lo que está claro es que durante el proceso se generó una lucha de intereses, dado el presupuesto manejado y la magnitud de la obra.

Las denuncias giraban en torno a que entre 2001 y 2011 el empresario Jairo Hoyos Gómez, uno de los miembros de la Junta Directiva de la empresa Coninsa Ramón H, que hace parte del consorcio escogido, fue representante legal y miembro de la Junta Directiva del Grupo Sociedad Integral S.A, que fue la empresa encargada de elaborar los diseños detallados del proyecto. De acuerdo con los denunciantes, este hecho le daba al empresario mencionado una clara ventaja frente a los demás competidores; una ventaja, pues, de la que se habría beneficiado el consorcio ganador, cuya defensa, por su parte, afirmó que el empresario en cuestión no participó en el proceso de elaboración de los diseños.

Y hay más. Se sabe, por ejemplo, que la firma Construcciones El Cóndor, que hace parte de uno de los consorcios participantes en el proceso de adjudicación, presentó una solicitud de nulidad ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Medellín, alegando que EPM hizo pública una adenda al contrato de adjudicación tres días antes del cierre del proceso, asegurando en la mencionada adenda que “la suma de las experiencias acreditadas cuando se fusionan las empresas no era válida”¹⁰⁸, lo que, al parecer, se trató de una maniobra dirigida a limitar la participación de algunas compañías. Este hecho fue cuestionado dado que en otros procesos previos EPM había avalado la experiencia de las empresas fusionadas, es decir, había dado validez a lo que, en el caso de la adjudicación de Ituango, inesperadamente y a tres días del cierre, declaró como inválido.

Es importante resaltar que las propuestas realizadas por cada uno de los consorcios participantes en el proceso y los cronogramas oficiales de adjudicación no fueron dados a conocer en el plazo establecido para la presentación de observaciones. Alegando que en correspondencia con el hecho de que la obra es de carácter público, la información entregada por los participantes debía hacerse también pública, varios de los consorcios solicitaron a EPM que les permitiera ver todas las propuestas, con el propósito de establecer si EPM,

107 Marín, Alexander. (12 de agosto de 2012). *Ojos puestos sobre Hidroituango*. El Espectador.

108 Diario Económico La República. (27 de junio de 2012). *Los enredos tras la millonaria licitación de Hidroituango*. [Disponible en: http://www.larepublica.co/economia/los-enredos-tras-la-millonaria-licitaci%C3%B3n-de-hidroituango_13902] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

en calidad de evaluador, acertó o equivocó la calificación de éstas. Muy cerca del final del plazo establecido para las reclamaciones, EPM accedió a enseñar las propuestas que recibió, pero de forma incompleta, ya que no presentó la parte financiera de las mismas.

Ante estos hechos, uno de los consorcios participantes, la Unión Temporal AOCO, interpuso una Acción de Tutela ante el Juzgado 34 Penal Municipal de Medellín afirmando que EPM violó la ley de contratación pública y las normas de transparencia al ocultar esta información. El juzgado falló a favor del consorcio afirmando que “como quiera que la decisión administrativa no tuvo en cuenta la suspensión del término para las observaciones, encuentra el juzgado que opera, ahora sí, un perjuicio irremediable que hace necesario y en aras a garantizar el debido proceso, acceder a la medida provisional (...)”¹⁰⁹.

Como consecuencia de estos hechos, se ordenó la suspensión del proceso de adjudicación, con el fin de garantizar un término para la presentación de observaciones acorde a las necesidades de los participantes en el proceso y correspondiente con lo requerido para analizar las propuestas y las reclamaciones. No obstante, aunque dicha suspensión ocurrió el 26 de julio de 2012¹¹⁰, durante el siguiente agosto se dio a conocer el nombre de la empresa ganadora. Y aunque el Procurador General de la Nación ordenó el seguimiento preventivo a este proceso, el informe final del Ministerio Público concluyó que no se presentaron irregularidades en el proceso de adjudicación del contrato. En definitiva, el Consorcio CCC Ituango fue el ganador.

Con todo, la construcción de la obra ha suscitado numerosos reclamos por parte de la comunidad dado el impacto que producen sobre el territorio la desviación del río Cauca, la deforestación y el desplazamiento. Más allá de todo esto, ha habido constantes críticas alegando violaciones de derechos humanos, que se materializaron recientemente, el 27 de octubre de 2014, por medio de la denuncia del Movimiento Ríos Vivos Colombia, y de otras organizaciones, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dentro de la

109 Portal de noticias de economía y negocios Portafolio. (27 de julio de 2012). *Se suspende hasta nueva orden licitación de Hidroituango*. [Disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-56625] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

110 En el informe presentado por EPM sobre la acción de tutela se advierte que: “El fallo de la acción constitucional ordenó que a partir del fallo definitivo se reiniciara el término de tres días hábiles para la presentación de las observaciones al Informe de Análisis y Conclusiones por parte de los proponentes. Ese término venció el pasado 14 de agosto; es decir, los oferentes tuvieron un término real de 22 días calendario para presentar observaciones”. Empresas Públicas de Medellín. (s.f.). *EPM adjudicó el contrato más importante de su historia: Obras civiles principales del proyecto hidroeléctrico Ituango serán construidas por un consorcio colombo brasileño*. [Disponible en: <http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/Noticiasynovedades/EPMadjudic%C3%B3contratom%C3%A1simportantedesuhistori.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

que se destaca la denuncia que alega que la construcción de la Hidroeléctrica se beneficia de los procesos asociados con el conflicto armado¹¹¹.

Por último, y para dar paso a la problematización analítica de la presencia de Camargo Corrêa en Colombia, cabe comentar las quejas presentadas durante el proceso de adjudicación del proyecto, en las que organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional han manifestado una posición clara frente al desarrollo del proyecto Hidroituango. Fundamentalmente, porque no se ha propiciado la participación por parte de las comunidades afectadas, y porque los estudios de impacto ambientales presentados no eran completos, dado que no contienen información detallada sobre el territorio¹¹², asegurando que los estudios de impacto ambientales presentados no fueron completos y, más grave aún, denunciando la clara afectación socio-económica y cultural causada a las comunidades por la desviación del río Cauca, que ha implicado el desplazamiento de varias poblaciones dedicadas a la actividad minera artesanal¹¹³. Por todas estas razones, las comunidades han presentado, en diferentes oportunidades, cartas dirigidas al Presidente de la República, Juan Manuel Santos, solicitando audiencias para dar a conocer las problemáticas en torno a la construcción de la hidroeléctrica, sin que hayan conseguido algún resultado positivo.

3. Análisis temático sobre la presencia de Camargo Corrêa en Colombia

3.1 Normatividad contractual

Como empresa privada, Camargo Corrêa participa en Colombia en concursos de adjudicación de contratos de obra que tienen como objeto la construcción de bienes inmuebles como carreteras, presas y monumentos. Para la adjudicación

111 Véase: [<http://debatehidroituango.blogspot.com/2014/11/denunciamos-hidroituango-ante-la-cidh.html>].

112 Es importante establecer que los Planes de Manejo Ambiental para la ejecución del proyecto no se encuentran completamente públicos, hay información muy limitada en torno a los documentos principales del proyecto.

113 Testimonio de pobladores ubicados en las riberas del río Cauca en 2010: "Cuando regresaron ese mismo día a sus sitios de residencia en las riberas del río Cauca, encontraron que un gran número de policías y antimotines ingresaban al territorio, quemaban sus *ranchos*, picaron la tubería del agua y exigían su salida; el mismo abogado de EPM Jairo Posada, en la camioneta en la que se transportaba, los subió hasta la vereda Alto Seco. Según versiones de los líderes, los afectados por esta situación son alrededor de 24 personas. Al día siguiente, viernes 17 de diciembre, algunos mineros se acercaron a la personería municipal de San Andrés de Cuerquía y la personera Mariela Ramírez no recibió su declaración". Debate ciudadano de Hidroituango. (17 de diciembre de 2010). *Hidroituango expulsada del territorio*. [Disponible en: <http://debatehidroituango.blogspot.com/search?updated-min=2010-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2011-01-01T00:00:00-08:00&max-results=14>:] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

de un contrato de este tipo se requiere que la empresa realice un proyecto previo incluyendo el presupuesto probable que empleará, detallando los materiales y el equipo de trabajo, para, de esta forma, poder participar en el concurso que, por medio de calificaciones, va descartando a los competidores.

En el caso de la construcción de la Hidroeléctrica Porce III fueron tres empresas las que presentaron ofertas para la construcción de la presa y de la central hidroeléctrica: CCC Porce III, Norberto Odebrecht y el consorcio colombiano-español Hidro-Porce. CCC Porce III ganó el proceso de adjudicación porque presentó la oferta económica más baja y porque cumplió con los requisitos exigidos; al respecto es importante resaltar que en la mayoría de obras en las que interviene una empresa brasileña suele presentarse inconformidad por parte de alguna empresa competidora, alegando alguna ventaja dada al grupo brasileño por parte de quien dirige el proceso de adjudicación; en este caso, al igual que en el de la Hidroeléctrica de Ituango, se presentó inconformidad dado que se sintió cierta preferencia por el consorcio del que hizo parte Camargo Corrêa, como se ha explicado.

3.2 Normatividad ambiental

En Colombia la libertad de empresa no es absoluta “ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación [...] El Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica”¹¹⁴.

De hecho, las licencias ambientales se convierten en el requisito obligatorio para que toda persona jurídica o natural pueda ejecutar un proyecto determinado que puede llegar a causar daños al ambiente o a los recursos naturales, en relación con la misión del Estado colombiano de “planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. Además [el Estado] deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”¹¹⁵.

114 República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-524 de 1995*. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-524-95.htm>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).

115 Artículo 80 de la Constitución Política de 1991.

Sin embargo, a partir de la múltiple inversión que empresas extranjeras hacen en Colombia, se ha optado por debilitar el contenido inicial de las licencias ambientales en los proyectos, como ocurrió en el caso de la construcción de la Hidroeléctrica de Ituango. La licencia ambiental aprobada fue controvertida desde la audiencia pública porque las comunidades afirmaban que no se generó el espacio de discusión necesario, señalando que, como lo establece la misma resolución ministerial que otorga la correspondiente licencia ambiental, dicho proceso de discusión busca “dar a conocer a las organizaciones sociales, a la comunidad en general, a las entidades públicas y privadas, la solicitud de licencia o permiso ambiental, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, explicando los impactos que éste pueda generar y las medidas de manejo propuestas para prevenir, mitigar, corregir y compensar dichos impactos, así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas”¹¹⁶.

La licencia ambiental aprobada, que puede consultarse en la citada Resolución 0155 de 2009, contiene cada una de las obras a realizarse, las desviaciones, los vertederos que se deben construir, los equipos eléctricos que serán empleados, al igual que las obras de infraestructura que serán realizadas, así una descripción del área de influencia directa del proyecto.

Años más adelante, en abril de 2013, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Ministerio de Medio Ambiente y Corantioquia, la Corporación Autónoma Regional encargada de hacerle seguimiento al proyecto, realizaron una visita de campo a los sitios en los que se iniciaban las obras de construcción de la Hidroeléctrica. Esta visita se realizó sin previo aviso a las comunidades de la zona, lo que impidió que se pudieran debatir temas trascendentales como la contaminación de las aguas debido al empleo de motobombas, los daños a los caminos veredales, o los daños a los cultivos y a las viviendas.

Esto resultó preocupante, más aún cuando se han realizado nueve cambios en el contenido de la licencia ambiental inicial, con las Resoluciones 1891 de 2009¹¹⁷, 1980 de 2010¹¹⁸ y 0764 de 2012¹¹⁹. Son cambios que no han sido

116 República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución n.º 0155, del 30 de enero de 2009*. [Disponible en: <http://www.hidroituango.com.co/images/hidroituango/Documentos/Resoluci%C3%B3n%200155%20de%202009%20Licencia%20Ambiental.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

117 Véase: [http://www.hidroituango.com.co/documents/Documentos_Corporativos/Resoluci%oacuten%201891-Mofificaci%oacuten%20Licencia%20Ambiental.pdf].

118 Véase: [https://www.epm.com.co/site/Portals/0/grupo_epm/filiales_nacionales/ituango/documentos/res_1980_12_oct_10_2da_modificacion.pdf].

119 Véase: [http://www.anla.gov.co/documentos/9476_res_0764_130912.PDF].

consultados, mediante procesos en los que no se entrega toda la información a las comunidades en temas tan importantes como la zonificación ambiental del proyecto o el aumento del área de influencia directa del mismo.

Está claro, pues, que si bien empresas como Camargo Corrêa establecen políticas de gestión ambiental, como la agenda climática, por medio de la que buscan reducir las emisiones de carbono producidas, o como el plan de gestión de carbono, esto no es suficiente si la empresa no toma un papel activo frente al cumplimiento de las normas en materia ambiental en cada país, así como frente a las comunidades que viven en las zonas de su influencia.

3.3 Normatividad social

Camargo Corrêa cuenta con un sistema de gestión social con el que, con base en la normatividad brasileña en materia de responsabilidad social, pretende establecer un diálogo directo con todos los actores involucrados en las obras que lleva a cabo. Este tipo de procesos es liderado por el Instituto Camargo Corrêa, que se encarga de implementar “las iniciativas de inversión social corporativa del Grupo”¹²⁰. De hecho, el citado grupo cuenta con diferentes programas buscando favorecer a las comunidades afectadas por un determinado proyecto, como la capacitación de mano de obra o el Programa de Generación Sostenible, por medio del que se capacita a las comunidades en trabajos específicos.

En el caso colombiano, en los dos proyectos en los que la empresa ha participado, se han establecido programas en materia social. Específicamente, en el caso de la Hidroeléctrica de Ituango, el componente socio-económico del Plan de Manejo Ambiental establece que se deben desarrollar diferentes programas: Programa de Comunicación y Participación Comunitaria, Programa de Restitución de Condiciones de Vida y Proyecto para la Restitución de la Infraestructura Comunitaria. Además, dentro de los programas de integración y monitoreo, se incluye el desarrollo de proyectos para la generación de empleo, el fortalecimiento institucional y comunitario, la articulación de los esquemas de ordenamiento territorial, entre otros.

Como miembro del Consorcio CCC Ituango, Camargo Corrêa ha desarrollado iniciativas para mitigar los daños causados a las comunidades afectadas. Por ejemplo, ha venido apoyando a la Fundación Sanar, una fundación del municipio de Ituango, o también apoya a la Escuela Confenalco en el campamento

120 Página web de la Constructora Camargo Corrêa. *Responsabilidad social*. [Disponible en: <http://www.construtoracamargocorrea.com.br/es-ES/Sustentabilidade/ResponsabilidadeSocial/Paginas/default.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Villaluz, ubicado en el municipio de Ituango, con el fin de disminuir las cifras de analfabetismo en la región. De esta forma puede verse la presencia de la empresa en programas de carácter social.

No obstante, y si bien procesos como la consulta pública hacen parte de Plan de Manejo Ambiental en torno a un proyecto determinado, este proceso ha tomado un carácter limitado; no sólo en los proyectos en los que participa Camargo Corrêa, prácticamente en todos los proyectos de infraestructura en Colombia, en los que apenas se intenta un diálogo rudimentario con la comunidad, los espacios, que deben ser de participación, han sido empleados para dar a conocer, apenas informativamente, las generalidades de los proyectos.

Un ejemplo de ello es el caso de la Hidroeléctrica de Ituango, en el que las comunidades afectadas por la construcción de este mega proyecto, aquellas ubicadas en el departamento de Antioquia en torno al río Cauca, no tienen espacios para ser escuchados, razón por la que conformaron el Movimiento Colombiano en Defensa de los Territorios y Afectados por las Represas y la Mega-Minería Ríos Vivos, por medio de la que se hace un seguimiento bastante riguroso a las violaciones a derechos humanos que se presentan en torno a la construcción de esta hidroeléctrica¹²¹.

Es importante resaltar que los impactos en materia social del proyecto han sido enormes; de acuerdo con diferentes denuncias realizadas por el Movimiento Ríos Vivos, se ha generado un masivo desplazamiento de pobladores dedicados a la minería artesanal, dado que se presenta un conflicto bélico entre el ejército y la guerrilla por el control de los territorios intervenidos por la obra, además de que por medio de la seguridad privada del proyecto, en territorios como las playas del cañón del río Cauca, en el departamento de Antioquia, se les está exigiendo a los pobladores salir de su territorio “desconociendo sus derechos culturales, económicos y sociales heredados sobre las aguas, las tierras del río Cauca, el territorio y una forma de vida ancestral como lo es el barqueo o minería artesanal, desconociendo los protocolos internacionales para realizar este tipo de procedimientos y sin ninguna reparación por los daños”¹²².

Así también ocurre en actividades como la pesca, porque al cambiar el cauce del río Cauca se transforma completamente la vida de los pobladores que dependían de esta actividad económica, cambiando por completo la dinámica del río. Esta situación ha generado constantes protestas por parte de las

121 Véase: [<http://debatehidroituingo.blogspot.com/>].

122 Debate ciudadano de Hidroituingo. (5 de diciembre de 2014). *Desalojo forzoso = desplazamiento de afectados por Hidroituingo en la playa arenosa del cañón del río Cauca*. [Disponible en: <http://debatehidroituingo.blogspot.com/2014/12/desalojo-forzoso-desplazamiento-de.html>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

comunidades dado que las conversaciones en las diferentes mesas de diálogo no han tenido resultados que hagan frente a la difícil situación de las comunidades. Las protestas, eso sí, han causado enfrentamientos constantes entre la fuerza pública y la población, demostrando la necesidad de una verdadera consulta pública efectiva y material.

En suma, si bien grupos empresariales como Camargo Corrêa tienen una política social definida, materializada en instituciones creadas para fines específicos en este ámbito, su estrategia en el discurso no es compatible con los procedimientos que se realizan durante el desarrollo de los proyectos en los que participa. Queda claro entonces que es necesario que estas empresas establezcan políticas claras de seguimiento a los proyectos en los que son ejecutores, más aún cuando se presentan claras violaciones a los derechos humanos de las comunidades.

Conclusiones

Las relaciones comerciales existentes entre Brasil y Colombia se han fortalecido en la última década, debido al interés creciente de Brasil por generar dinámicas económicas y comerciales directas y efectivas con los países de la región, lo cual demuestra el gran reto tanto para Colombia como para los países suramericanos de establecer procesos claros que garanticen el cumplimiento de los marcos normativos internacionales e internos existentes.

Los últimos tres Gobiernos en Colombia han promovido la inversión extranjera estableciendo una apertura comercial siendo un objetivo central para el desarrollo económico. Una de las formas en que se traduce la inversión extranjera en el país es por medio de las alianzas con entidades internacionales como las instituciones financieras internacionales (BNDES), para de esta forma apoyar proyectos e iniciativas empresariales y así forma diversificar el mercado a nivel nacional.

Actualmente los grupos brasileños son entendidos como los más poderosos a nivel empresarial y, en el caso colombiano, son los que tienen a su cargo la ejecución de los proyectos en el sector infraestructuras más importantes a nivel nacional, por ejemplo la construcción de la Hidroeléctrica de Ituango o el Proyecto de Recuperación de la navegabilidad en el Río Magdalena.

Los procesos de licitación realizados en Colombia para la adjudicación de obras en torno a proyectos de desarrollo no cuentan con mecanismos para el acceso a la información total en torno a los mismos, así también con los documentos sobre la adjudicación del proyecto, los cuales no están completos

públicamente. Así es difícil hacer un seguimiento regular al desarrollo de las obras.

Es importante conocer los antecedentes de aquellas empresas que directamente o en sociedad con empresas nacionales quieren entrar a la dinámica de mercado colombiano, esto con el fin de evitar posteriores retrasos o incumplimiento del marco normativo nacional existente.

Es claro que el aumento de la participación de actores internacionales en la dinámica de mercado a nivel nacional exige el fortalecimiento y mejora del marco normativo existente en materia ambiental, pero en el caso colombiano el marco normativo ha sido debilitado, como puede ejemplificarse con la reducción de términos en torno al trámite de las licencias ambientales.

Es claro que la participación de empresas como Camargo y Corrêa en el país va a mantenerse y a fortalecerse, razón por la cual es fundamental la existencia de políticas ambientales y sociales claras por parte de estos grupos empresariales y por parte de las instituciones financieras que apoyan su gestión como lo es el BNDES.

Fuentes consultadas

Arana Courrejolles, Carlos. 2013. *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la cooperación internacional y la agenda de inclusión social amazónica*. San Salvador. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Banco Interamericano de Desarrollo. Banco de Desarrollo de América Latina. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. [Disponible en: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005140-0-OTCA_COOPERACION_INTERNACIONAL_E_INCLUSION_SOCIAL_AMAZONICA.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Billar, David. (29 de noviembre de 2005). *CCC Porce III se adjudica US\$ 449mn en contratos*. *Busines Insight in Latin America*. [Disponible en: http://www.bnamericas.com/news/energiaelectrica/CCC_Porce_III_se_adjudica_US*449mn_en_contratos] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Calero Tafur, María Andrea. 2014. *El contrato estatal de estabilidad jurídica. Documento de investigación*. Bogotá. Universidad del Rosario. [Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8358/67026928-2014.pdf?sequence=1>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Comisión Económica para América Latina. 2010. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. [Disponible en: <http://www.fao.org/fileadmin/>

- user_upload/AGRO_Noticias/docs/InversionExtranjera_ALC.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Debate ciudadano de Hidroituango. (17 de diciembre de 2010). *Hidroituango expulsada del territorio*. [Disponible en: <http://debatehidroituango.blogspot.com/search?updated-min=2010-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2011-01-01T00:00:00-08:00&max-results=14:>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Debate ciudadano de Hidroituango. (11 de noviembre de 2014). *Denunciamos a Hidroituango ante la CIDH*. [Disponible en: <http://debatehidroituango.blogspot.com/2014/11/denunciamos-hidroituango-ante-la-cidh.html>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Debate ciudadano de Hidroituango. (5 de diciembre de 2014). *Desalojo forzoso = desplazamiento de afectados por Hidroituango en la playa arenosa del cañón del río Cauca*. [Disponible en: <http://debatehidroituango.blogspot.com/2014/12/desalojo-forzoso-desplazamiento-de.html>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Diario Económico La República. (27 de junio de 2012). *Los enredos tras la millonaria licitación de Hidroituango*. [Disponible en: http://www.larepublica.co/economia/los-enredos-tras-la-millonaria-licitaci%C3%B3n-de-hidroituango_13902] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Diario El Nuevo Siglo. (5 de noviembre de 2012). *II Comisión Bilateral Brasil-Colombia*. [Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2012-ii-comisi%C3%B3n-bilateral-brasil-colombia.html>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Empresas Públicas de Medellín. (s.f.). *Consortio colombo-brasileño construirá las obras principales del proyecto hidroeléctrico Ituango*. [Disponible en: <http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/BoletinesEstamosAhi/EPMadjudicoelcontratodeobrasprincipalesdel.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Empresas Públicas de Medellín. (s.f.). *EPM adjudicó el contrato más importante de su historia: Obras civiles principales del proyecto hidroeléctrico Ituango serán construidas por un consorcio colombo brasileño*. [Disponible en: <http://www.epm.com.co/site/Home/SaladePrensa/Noticiasynovedades/EPMadjudic%C3%B3n-contratom%C3%A1simportantedesuhistori.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Especiales Semana. (31 de marzo de 2012). *¡Bienvenidos sean!* Revista Semana [Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/bienvenidos-sean/255730-3>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- Garavito, Aarón; Iregui, Ana María y Ramírez, María Teresa. 2012. *Inversión extranjera directa en Colombia. Evolución reciente y marco normativo*. Borradores de Economía. Banco de la República. [Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/>]

- sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Google Maps. *Presa Ituango, Antioquia, Colombia*. [Disponible en: <https://www.google.com/maps/place/presa+Ituango,+Ituango,+Antioquia,+Colombia/@7.1351731,-75.6618547,6z/data=!4m2!3m1!1s0x8e44e179f94e25b1:0xa11ec1f1db11906d>]. (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P. 2009. *Pliego de condiciones y especificaciones. Proceso de contratación 002-2009*. [Disponible en: http://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/proveedores_y_contratistas/Pliegos-Condicion/Pliegosinfraestructuravialproyectohidroelectricoltuango.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Marín, Alexander. (12 de agosto de 2012). *Ojos puestos sobre Hidroituango*. El Espectador. [Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/ojos-puestos-sobre-hidroituango-articulo-366998>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Manrique, Roberto (y cols.). 2005. *Proyecto Central Hidroeléctrica Porce III. Informe de gestión ambiental y social*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo no autorizado para uso público. [Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=565334>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). 1978. *Tratado de Cooperación Amazónica*. [Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/D7AAD_TCA%20-%20TRAT%20COOP%20AMAZO%20-%201978.PDF] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). 2010. *Agenda estratégica de cooperación amazónica*. Brasilia. Disponible en: [http://otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Página web de la Constructora Camargo Corrêa. *Responsabilidad social*. [Disponible en: <http://www.construtoracamargocorrea.com.br/esES/Sustentabilidade/ResponsabilidadeSocial/Paginas/default.aspx>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Página web de la consultora de negocios *Business Insight in Latin America*. [Disponible en: <http://www.bnamericas.com/>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Página web del Movimiento Ríos Vivos. [Disponible en: <http://debatehidroituango.blogspot.com/>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Portal de noticias de economía y negocios Portafolio. (27 de julio de 2012). *Se suspende hasta nueva orden licitación de Hidroituango*. [Disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-56625] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

- Portal de noticias de economía y negocios Portafolio. (13 de agosto de 2013). *Son buenas las perspectivas para la inversión privada*. [Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/inversion-privada-colombia>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Quintero, Lized y Romero, María Alejandra. 2012. *Análisis de inversión extranjera directa por parte del grupo de los BRIC hacia los sectores estratégicos de Colombia*. Trabajo de grado. Bogotá. Facultad de Administración. Universidad del Rosario. [Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3961/1010197352-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- Ramírez, Socorro. 2006. *El gobierno de Uribe y los países vecinos*. Revista Análisis Político. N.º 57 (mayo-agosto). Bogotá. [Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a04>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. *Constitución Política de Colombia 1991*. [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Congreso de la República. *Ley n.º 963, del 8 de julio de 2005*. [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17028>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Congreso de la República. *Ley n.º 1508, del 10 de enero de 2012*. [Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-524 de 1995*. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-524-95.htm>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia T-568 de 1999*. [Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-568-99.htm>] (Consulta: 18 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2010. *Prosperidad para todos. Plan nacional de desarrollo 2010-2014*. [Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución n.º 0155, del 30 de enero de 2009*. [Disponible en: <http://www.hidroituango.com.co/images/hidroituango/Documentos/Resoluci%C3%B3n%200155%20de%202009%20Licencia%20Ambiental.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

- República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución n.º 1891, del 01 de octubre de 2009*. [Disponible en: http://www.hidroituango.com.co/documents/Documentos_Corporativos/Resolución%201891-Mofificación%20Licencia%20Ambiental.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución n.º 1980, del 12 de octubre de 2010*. [Disponible en: https://www.epm.com.co/site/Portals/0/grupo_epm/filiales_nacionales/ituango/documentos/res_1980_12_oct_10_2da_modificacion.pdf] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. *Resolución n.º 0764, del 13 de septiembre de 2012*. [Disponible en: http://www.anla.gov.co/documentos/9476_res_0764_130912.PDF] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Acuerdo de Complementación Económica n.º 59 (ACE 59) CAN - Mercosur*. [Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=13228>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Decreto 2080, del 18 de octubre de 2000*. [Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_2080_2000.htm] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (14 de febrero de 2014). *Consejo de Cooperación Amazónica se reúne en Colombia para evaluar avances de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. [Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/consejo-cooperacion-amazonica-se-reune-colombia-evaluar-avances-la-organizacion-del>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Tratados para evitar la doble tributación*. [Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/print/1967>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Proexport. 2011. *Brasil*. [Disponible en: <http://www.colombiatrade.com.co/sites/default/files/Perfil%20Brasil.pdf>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).
- República de Colombia. Procolombia. 2014. *Reporte trimestral de inversión extranjera directa en Colombia a primer trimestre 2014*. [Disponible en: <http://www.inviertaencolombia.com.co/publicaciones/estadisticas-ied-en-colombia.html>] (Consulta: 19 de febrero de 2015).

Capítulo tercero

Perú: Odebrecht

LA PRESENCIA DE EMPRESAS brasileñas en Perú ha aumentado significativamente durante la última década. Al respecto, llama la atención el gran posicionamiento de empresas de construcción que han desempeñado un papel clave en la implementación de grandes obras de infraestructura. Entre las más destacadas tenemos a Andrade Gutiérrez, Camargo Corrêa y Odebrecht. Para el siguiente análisis se ha elegido a Odebrecht como estudio de caso, ya que esta empresa ha tenido un protagonismo especial en los proyectos de inversión e infraestructura más importantes en el Perú, en los últimos tiempos, como la construcción de la Carretera Interoceánica, la construcción de la Hidroeléctrica Chavimóchic, el proyecto de irrigación Olmos y el Gasoducto Sur Peruano, que le fue recientemente otorgado en concesión.

En este capítulo se presenta el desempeño ambiental y social de Odebrecht en Perú. En primer lugar, se lleva a cabo una revisión del marco normativo peruano bajo el que todas las empresas brasileñas que trabajan en dicho territorio rigen su accionar. En segundo lugar, se analizarán las características del grupo económico Odebrecht en sus relaciones con el Gobierno peruano. Por último, se analizará si Odebrecht cumple con el marco normativo peruano y las exigencias de sus fuentes cooperantes y financieras en materia ambiental y social, tomando como ejemplos casos específicos.

1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Perú

Para comprender el desempeño de las empresas brasileñas en el extranjero es importante conocer el marco legal e institucional del país anfitrión, en este caso Perú. En la siguiente sección se presenta un análisis sobre el marco jurídico al que se deben suscribir las empresas brasileñas, teniendo en cuenta tanto el marco normativo interno, como distintos instrumentos jurídicos internacionales, en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y del Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC) de Brasil.

1.1 Marco normativo peruano en materia de inversión privada

La actual Constitución Política de Perú (1993) promueve una economía social de mercado en la que el Estado impulsa la libre competencia y orienta el desarrollo del país actuando, principalmente, en la promoción del empleo, la educación, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura. El rol del Estado en la economía es subsidiario, restringiéndose su actuación a situaciones de interés público o nacional¹²³. La Constitución consagra principios –como el del trato nacional¹²⁴– que son esenciales para el desarrollo de la inversión privada. Asimismo, la inversión extranjera no requiere autorización previa, y está permitida sin restricciones en casi la totalidad de las actividades económicas.

El marco legal de promoción de la inversión privada está fijado por los Decretos Legislativos n.º 662 y n.º 757. El primero de ellos estableció el régimen de estabilidad jurídica a la inversión extranjera, en el marco del que se insertaron los Convenios de Estabilidad Jurídica, como herramienta de atracción de la inversión. Por otro lado, debido a que se entendía necesario consolidar el programa de reformas estructurales de la economía, con el Decreto Legislativo (D.L.) n.º 757, se fijó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

1.1.1 Convenios de Estabilidad Jurídica (CEJ): incentivos a la inversión

En la década de 1990 surgen los CEJ como herramienta legal de incentivo a la inversión en el Perú. La crisis política y económica atravesada entre 1985 y

123 El artículo 60 de la Constitución Política de 1993 señala lo siguiente: “El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa”. República del Perú. *Constitución Política del Perú 1993*. [Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

124 “La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones”. Así lo establece el artículo 63 de la Constitución Política de 1993.

1990, hizo de dicho país un destino poco atractivo para las inversiones. Es por ello que se decide crear un espacio de promoción de la inversión, y se crean incentivos a la inversión privada mediante los que el Estado otorga seguridad jurídica al inversionista.

De acuerdo con el D.L. n.º 757, estos convenios son celebrados al amparo del artículo 1357 del Código Civil Peruano¹²⁵ y tienen calidad de contratos con fuerza de ley, de forma que no pueden ser modificados o dejados sin efecto unilateralmente por el Estado (sólo por acuerdo entre las partes). Su principal característica es garantizar a los contratantes con el Estado que se mantendrán inalterables las condiciones pactadas al momento de suscripción del contrato, al margen de los cambios legislativos que puedan darse posteriormente. Las materias sobre las que pueden desarrollarse estos convenios son: estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa, no discriminación en lo que se refiere al tipo de cambio, entre otros¹²⁶. El plazo de vigencia promedio es de diez años¹²⁷. El goce de los beneficios económicos –sobre todo en materia tributaria– estará sujeto al cumplimiento, en un plazo no mayor a dos años, de ciertos requisitos de inversión por parte del inversionista¹²⁸.

Los CEJ se convirtieron en una buena herramienta para devolver la credibilidad y la confianza a los inversionistas en el mercado peruano, ya que antes de ingresar a un mercado el inversionista evalúa una serie de factores intrínsecos y extrínsecos –vinculados a la estabilidad social y económica, a la transparencia de las instituciones públicas, a la predictibilidad de sus decisiones, a la eficiencia y la confiabilidad en la administración de justicia¹²⁹–, entre los que estos últimos

125 “Artículo 1357. Garantía y seguridad del Estado. Por ley, sustentada en razones de interés social, nacional o público, pueden establecerse garantías y seguridades otorgadas por el Estado mediante contrato”. República del Perú. *Código Civil Peruano*. [Disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

126 Byrne Santa María, Mónica. 2009. “Apuntes sobre los Convenios de Estabilidad Jurídica y su interrelación con los Acuerdos Internacionales suscritos por el Perú”. En *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 7. Año 4. Lima. Círculo de Derecho Administrativo. p. 306.

127 Sin embargo, si se trata de convenios aplicables a concesiones la vigencia podría extenderse por todo el periodo de la concesión,

128 a) Realizar aportes al capital de una empresa establecida o por establecerse, o realizar inversiones de riesgo que formalice con terceros por un monto que no sea inferior a diez millones de dólares, para los sectores de minería e hidrocarburos, y no menor que 5 millones de dólares para los demás sectores; b) Adquirir más del 50% de las acciones de una empresa en proceso de privatización; c) Efectuar aportes en el marco de un contrato de concesión; d) Efectuar aportes dinerarios al capital de una empresa establecida o por establecerse, o realizar inversiones de riesgo que formalice con terceros por un monto que no sea inferior a 500 000 dólares, siempre que: i) La inversión determine la generación directa de más de veinte puestos de trabajo permanentes; o ii) La inversión determine la generación directa de no menos de dos millones de dólares de ingreso de divisas por concepto de exportaciones durante los tres años siguientes a la suscripción del Convenio.

129 Byrne Santa María, Mónica. Ob. cit. p. 300.

representan el mayor riesgo para el inversionista, sobre todo si consideramos el pasado intervencionista de los estados de la región latinoamericana.

En este contexto, la empresa Odebrecht se instala en el Perú en 1979, resultando beneficiada con diversos convenios del tipo que se ha estado haciendo referencia, habiendo firmado, entre 1993 y 2013, diez convenios por montos que ascienden, en total, a 512,76 millones de dólares, como se muestra en el Cuadro 3.1, que se presenta a continuación.

1.1.2 Derechos de los inversionistas extranjeros

La legislación peruana garantiza el derecho a la libertad de empresa. Tanto inversionistas extranjeros como nacionales tienen los mismos derechos y obligaciones, estando sujetos ambos a las mismas condiciones¹³⁰ y, en ningún caso, habrá discriminación entre inversionistas, ni entre empresas, en función a la participación nacional o extranjera que haya, promoviendo de esta forma la libre competencia entre ambos¹³¹.

Los inversionistas extranjeros y las empresas en las que participen se encuentran habilitados para adquirir acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales (esto es considerado como inversión extranjera).

Cuadro 3.1 CEJ suscritos con inversionistas vinculados a Odebrecht (1993-2013)*

EMPRESA INVERSIONISTA	PAÍS	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	MONTO
CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT	PERÚ	21/07/2004	7000,00
OBEDRECHT INVESTIMENTOS EN INFRA-ESTRUCTURA LTDA.	BRASIL	18/01/2006	5000,00
CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	BRASIL	21/02/2006	6813,28
CONSTRUCTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A.	BRASIL	21/02/2006	6225,00
CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	BRASIL	21/02/2006	10 730,08
CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	BRASIL	21/02/2006	5000,00
ODEBRECHT ENERGÍA S.A.	BRASIL	06/06/2012	132 000,00
ODEBRECHT ENERGÍA DEL PERÚ S.A.	BRASIL	08/06/2012	220 000,00
ODEBRECHT PARTICIPACOES E INVESTIMENTOS S.A.	BRASIL	17/07/2013	90 000,00
CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.	BRASIL	19/07/2012	30 000,00
Constructora Norberto Odebrecht S.A.	Brasil	08/05/2014	
Odebrecht Participacoes e Investimentos S.A.	Brasil	08/05/2014	
Total			512 768,36

Fuente: Elaboración propia con base en información de la agencia gubernamental Proinversión¹.

(*) En miles de dólares.

¹ Revisar: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/INCENTIVOS_INVERSION/2_2_%2520CEJ%2520Suscritos%2520con%2520Inversionistas.xls

130 Recuérdese lo establecido en el Artículo 63 de la Constitución Política de 1993.

131 Así lo establece el Artículo 38 del D.L. n.º 757 de 1991.

Asimismo, el Estado garantiza el derecho de los inversionistas extranjeros a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, previo pago de los impuestos de ley, el íntegro de los dividendos o las utilidades netas comprobadas provenientes de su inversión, así como el íntegro de sus capitales invertidos en empresas peruanas, incluyendo la venta de acciones, participaciones o derechos, reducción de capital o liquidación parcial o total de empresas.

1.2 Modalidades de inversión extranjera en el Perú

1.2.1 Inversión extranjera directa (IED) en el Perú

En el 2013 el Perú registró 10 172 millones de dólares de IED; a pesar de ser 17% menos en comparación con el año anterior, éste ha sido el segundo valor anual más alto de la historia del país¹³², posicionándose como el quinto mayor receptor de IED, detrás de países como Brasil (64 046 millones de dólares), México (38 286 millones de dólares), Chile (20 258 millones de dólares) y Colombia (16 722 millones de dólares)¹³³. En el Perú la tendencia de la IED en el periodo 2004-2013 ha sido creciente, salvo en 2013, que en comparación con el 2012 se redujo en 2068 millones de dólares¹³⁴.

A pesar de que el Perú se encuentra entre los principales países receptores de IED destinada a la minería, la caída del precio de los metales y los conflictos socio-ambientales acaecidos en 2013 repercutieron en el nivel de inversión. Sin embargo, se prevé un aumento de inversión en este sector por parte de compañías chinas, a propósito de lo cual se puede mencionar la reciente adquisición por Minmetals a la firma suiza Glencore Xstrata, por 5850 millones de dólares, de la mina de cobre Las Bambas (Apurímac).

1.2.2 Procesos de promoción de la inversión privada

Desde 1996 el Estado peruano empezó a promover la participación de la inversión privada en el desarrollo de obras públicas de infraestructura y servicios públicos¹³⁵, declarándose de interés nacional la promoción de la inversión privada en estos sectores por medio de la concesión¹³⁶. La entidad competente para formular la política nacional de inversión extranjera es el Ministerio de

132 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2014. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2013*. Santiago de Chile. p. 42.

133 *Ibíd.* p. 34.

134 *Ibíd.* p. 42

135 Mediante el Decreto Supremo n.º 059-96-PCM.

136 Que podrá ser otorgada a título oneroso, gratuito, cofinanciada por el Estado o mixta.

Economía y Finanzas (MEF), mientras que la Agencia Proinversión (agencia gubernamental de promoción de la inversión privada) es la que se encarga de ejecutar dicha política, de acuerdo a los lineamientos generales de política de inversión que establece el MEF¹³⁷.

La inversión puede darse por iniciativa estatal o privada. Si es el Estado el que identifica el proyecto y determina su orientación, dicho proyecto será considerado como de iniciativa pública. En cambio, si el actor privado es el que lo identifica y orienta, se tratará de un proyecto por iniciativa privada.

1.2.3 Inversión privada por iniciativa estatal

La entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos creó un marco apropiado para el desarrollo de las asociaciones público-privadas (APP) en el Perú. Años más tarde, el marco legal se ha complementado con la promulgación de la Ley Marco de las APP y su Reglamento.

La APP es una modalidad de participación de la inversión privada que incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y en la que se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos o prestar los servicios que requiera brindar el Estado.

En países como Chile, Brasil o México, las APP se han convertido en una buena herramienta de financiamiento de la infraestructura¹³⁸. En 2013, en el Perú fueron adjudicados doce proyectos por medio de APP por un monto total de 5022 millones de dólares (como puede revisarse si se observa el Cuadro 3.2), de los cuales el 42% estuvo orientado al sector electricidad, con 2115 millones de dólares de inversión, mientras que el sector telecomunicaciones obtuvo inversiones por hasta 1555 millones de dólares. Sin embargo, aún existe

137 Lineamientos de la política de inversión del MEF:

i) Promover las inversiones preferentemente descentralizadas en regionales y localidades, en concordancia con la política económica del país, ii) Priorizar la promoción de las inversiones que coadyuven a incrementar el empleo, la competitividad nacional y las exportaciones, conciliando los intereses nacionales, regionales y locales, iii) Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos y de la infraestructura mediante modalidades que alienten la participación de la inversión no dependiente del Estado peruano (concesiones, usufructo, contratos de gestión, *joint ventures*, entre otras), iv) Desarrollar mecanismos orientados a la atracción de los inversionistas y a la atención de sus necesidades, identificando y eliminando las barreras que obstaculizan la inversión en sectores de interés para el desarrollo sostenible del país. v) Mantener y promover la imagen del país como ambiente propicio para las inversiones nacionales y extranjeras. vi) Realizar negociaciones de los convenios internacionales para evitar la doble tributación, en coordinación con las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Economía y Finanzas y los organismos pertinentes.

138 Recientemente se están considerando otros mecanismos de inversión como las obras por impuestos, más enfocado a un desarrollo en infraestructura a niveles regional y local.

Cuadro 3.2 Procesos de APP adjudicados durante el 2013*

PROYECTO	SECTOR	INVERSIÓN ESTIMADA (millones US\$ incluido IGV)	FECHA DE ADJUDICACIÓN
Línea de transmisión - Machupicchu - Quencoro - Onocora - Tintaya y Subestaciones Asociadas	ELECTRICIDAD	134.8	21.02.2013
Energía de Centrales Hidroeléctricas (CH Molloco)	ELECTRICIDAD	708.0	21.03.2013
Suministro de Energía para Iquitos	ELECTRICIDAD	118.0	16.05.2013
Línea de Transmisión 500 kV Mantaro – Marcona – Socabaya – Montalvo y Subestaciones Asociadas	ELECTRICIDAD	328.5	18.07.2013
Masificación del Uso de Gas Natural a Nivel Nacional	HIDROCARBUROS	241.9	25.07.2013
Concesión Única para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones y Asignación de las Bandas 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz a Nivel Nacional	TELECOMUNICACIONES	1,201.7	22.07.2013
Nodo Energético en el Sur del Perú	ELECTRICIDAD	826.0	29.11.2013
Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (Cobertura Universal Sur, Centro y Norte)	TELECOMUNICACIONES	323.7	23.12.2013
Longitudinal de la Sierra Tramos 2: Ciudad de Dios-Cajamarca-Chipe, Cajamarca-Trujillo y Dv. Chilete-Empalme PE-3N	TRANSPORTE TERRESTRE	401.4	19.12.2013
Integración Amazónica Loreto-San Martín a la Red Terrestre de Telecomunicaciones	TELECOMUNICACIONES	29.8	18.12.2013
Proyecto Chavimochic - Tercera Etapa	AGRICULTURA	590.0	18.12.2013
Provisión de Servicios de Saneamiento para los Distritos del Sur de Lima	SANEAMIENTO	118.0	19.12.2013
12 PROYECTOS ADJUDICADOS		5021.8	

Fuente: Dirección de Promoción de Inversiones de la agencia gubernamental Proinversión¹

(*) En millones de dólares

¹ Revisar: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/ZOP/ZCCASOEXITO/Plan%2520de%2520Acci%25C3%25B3n%2520de%2520ProInversi%25C3%25B3n%2520-%25202014.pdf>

una alta brecha de inversión en infraestructura que debe ser cubierta: hasta el 2012 ascendió a 87 795 millones de dólares.

El Perú ha sido considerado –junto con Brasil y Chile– como uno de los países con mejor entorno para el desarrollo de las APP (comparaciones de este tipo pueden observarse en el Cuadro 3.3). Además, Perú ha tenido un desempeño semejante al de los países líderes en la región en materia de APP, en relación al marco normativo e institucional que ofrece. Se cuenta con una agencia especializada en la promoción de la inversión privada y con un equipo especializado de seguimiento de la inversión, que depende del MEF y que recibe soporte permanente de Proinversión. Recientemente –en julio de 2014– se promulgó la Ley n.º 30230, que establece medidas tributarias de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Se trata de una ley duramente criticada por la sociedad civil peruana

Cuadro 3.3 Estado de preparación para las APP en América Latina y el Caribe

Resumen Infrascopes 2012 América Latina y el Caribe e Infrascopes 2011 Asia				
	Naciente	Emergente	Desarrollado	Maduro
Rango	0-30	30-60	60-80	80-100
América Latina y el Caribe	Argentina Ecuador Nicaragua Paraguay República Dominicana Venezuela	Colombia Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Jamaica Panamá Trinidad y Tobago Uruguay	Brasil Chile México Perú	
Asia-Pacífico (y países comparativos)	Mongolia Papúa Nueva Guinea Vietnam	Bangladesh China Indonesia Kazakstán Pakistán Filipinas Filipinas	Estado de Gujarat India Japón Corea, Rep.	Australia Reino Unido

Fuente: Economist Intelligence Unit. 2013. *Evaluando el entorno para las asociaciones publico-privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopes 2012*. Fondo Multilateral de Inversiones. Gobierno de España. p. 5. [Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37744271>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

pues en un afán de promover y agilizar los procesos de inversión se redujeron estándares de evaluación ambiental y se redujeron las competencias ambientales del Ministerio del Ambiente (Minam), así como las facultades sancionadoras del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Por ello, una adecuada evaluación de temas ambientales y sociales resulta fundamental para que proyectos de inversión sean viables. Debe existir un equilibrio entre la promoción de la inversión privada y las consideraciones sociales y ambientales en los proyectos de inversión en el Perú.

1.2.4 Inversión privada por iniciativa privada

Las iniciativas privadas pueden presentarse bajo la modalidad de concesión, operación, gerencia, *joint venture* u otras, y pueden ser auto-sostenibles o cofinanciadas. Proinversión puede recibir iniciativas privadas de competencia nacional y las evaluará en coordinación con las entidades competentes. Para iniciativas regionales y locales se recurrirá a los organismos promotores de inversiones privadas correspondientes. Cuando se trata de iniciativas privadas cofinanciadas, el Estado prioriza aquellas que ayuden a cubrir el déficit de infraestructura o de servicios públicos¹³⁹.

139 Serán presentadas a Proinversión y su modalidad contractual será la concesión.

1.3 Instrumentos jurídicos internacionales

A lo largo de las últimas décadas, las relaciones comerciales entre Perú y Brasil se han fortalecido con normas nacionales y tratados internacionales que buscan facilitar el intercambio comercial y financiero, y que han hecho posible, en mayor medida, la penetración de distintas inversiones y empresas de capitales brasileños en el mercado peruano.

Los principales antecedentes de las relaciones entre los dos países han sido la Declaración sobre Amistad y Colaboración, en que ambos países reafirman su amistad y establecen que no hay ningún tema limítrofe pendiente entre ellos¹⁴⁰, el Acta de Brasilia, la Declaración Presidencial Conjunta y el Tratado de Amistad y Cooperación¹⁴¹, en el que se fija la ruta para que el intercambio comercial prospere, buscando promover la constitución de empresas mixtas, el desarrollo de proyectos binacionales de complementación industrial, cooperación financiera e inversión pública¹⁴².

Posteriormente, el Acuerdo de Interconexión Vial de 1981¹⁴³ podría ser considerado como uno de los primeros entendimientos mutuos con los que se empezó a trabajar por la integridad física, determinando que el punto prioritario de la interconexión física entre ambos países se sitúe en las localidades de Ñañapari (Perú) y Assis (Brasil)¹⁴⁴. En esa misma década, más exactamente en 1987, se creó la Cámara de Comercio Perú-Brasil (Capebras). Más adelante, en 2001, esta entidad se convertiría en la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil, manteniendo la misma sigla. Capebras ha sido una entidad clave para el fortalecimiento de la relación comercial bilateral entre ambos países¹⁴⁵.

A partir de la década de 1990, con la apertura del mercado con base en normas que facilitan la inversión, y con la posterior consolidación de las mismas, ya durante este siglo, los acuerdos y alianzas entre Perú y Brasil han sido considerados piezas clave para el fortalecimiento del Brasil en el Perú.

140 Novak, Fabián y Namihas, Sandra. 2002. *Las Relaciones entre Perú y Brasil (1826-2012)*. Lima. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). p. 75.

141 Primera visita oficial de un presidente peruano (Morales Bermúdez) a Brasil.

142 Novak y Namihas. Ob. cit. pp. 95-96.

143 Tratado firmado el 26 de junio de 1981 y aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa 24817, del 12 de mayo de 1988.

144 Novak y Namihas. Ob. cit. p. 97.

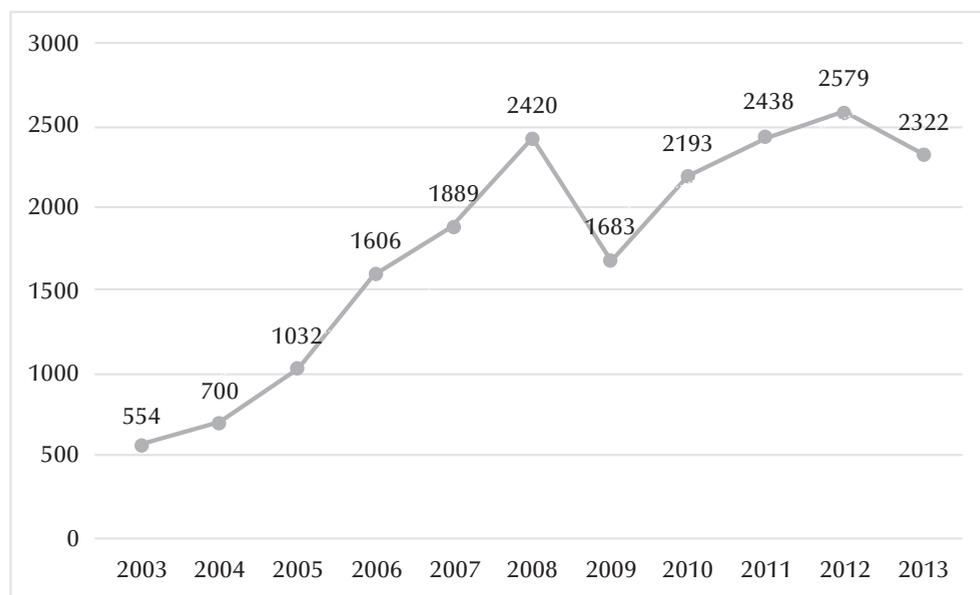
145 *Ibid.* p. 105.

1.3.1 Alianza estratégica entre Perú y Brasil

La Alianza Estratégica entre Perú y Brasil se formalizó mediante la Declaración Conjunta Presidencial del 25 de agosto de 2003, firmada por los presidentes Alejandro Toledo y Luiz Inácio Lula da Silva. Desde la firma de esta alianza, las importaciones se han cuadruplicado en un periodo de diez años, pasando de 554 millones de dólares, en 2003, a un pico de 2579 millones de dólares, en 2012 como puede observarse a continuación (Gráfico 3.1).

Con respecto a los ejes de inversiones y comerciales, la declaración determina un acuerdo para el establecimiento de una zona de libre comercio entre Perú y Mercosur, y un acercamiento de éste último con la CAN. Hay varios temas destacables de la alianza, como la consolidación de la iniciativa para el lirsu poniendo en ejecución los tres ejes de integración: el Eje del Amazonas, el Eje Transoceánico Central y el Eje Interoceánico Sur. Además de ello, se buscó examinar los instrumentos jurídicos y los mecanismos para la facilitación del tránsito de las personas y los vehículos, así como para el intercambio comercial. Previo a esta Alianza se suscribió el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre el Perú y Brasil, se creó en Perú el Fondo Fiduciario

Gráfico 3.1 Evolución de importaciones peruanas provenientes de Brasil (2003-2013)*



Fuente: Elaboración de la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), con base en información del IDEI y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

(*) En millones de dólares

de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial (Fonfide Vial), y el Directorio Pro Inversión de Perú aprobó el Plan de Promoción para el Desarrollo de las Concesiones por el sector privado de los tramos viales del ramal norte del Eje del Amazonas de Iirsa (Paita-Yurimaguas) que, como se sabe, fue entregado a un grupo del que hace parte Odebrecht.

De esta manera, se crea la necesidad y se plantean facilidades para que distintas empresas brasileñas (como constructoras) ingresen con más fuerza al mercado peruano.

1.3.2 Memorándum de Entendimiento sobre integración física y económica entre Perú y Brasil

En este documento, suscrito en agosto de 2003 por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, se estipula, nuevamente, la importancia que tiene la integración de la infraestructura física para el desarrollo económico, el comercio, el turismo y las inversiones empresariales públicas y privadas para lograr mayor competitividad de sus economías en el escenario económico mundial. Además de ello, se subraya la importancia del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y de la CAF para el financiamiento de proyectos conjuntos de integración, que ya muestra que el escenario del financiamiento va cambiando a favor de un mayor empoderamiento de Brasil y de sus empresas, aunque no hay en la actualidad información concreta sobre la participación conjunta de ambas instituciones en proyectos de integración Perú-Brasil en el marco del Iirsa, justamente porque, como se explicará más adelante, a partir de 2006 Brasil le da mayor importancia al financiamiento de proyectos en el marco de la Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

1.3.3 Acuerdo de Complementación Económica (ACE 58)

El ACE 58, es un tratado de libre comercio entre algunos estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y el Perú, que se firmó el 30 de diciembre del 2005¹⁴⁶. El objetivo de este acuerdo es formar un área de libre comercio de bienes y servicios mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no arancelarias que afectan el comercio recíproco e impulsar las inversiones entre los agentes económicos¹⁴⁷.

146 Previamente, en 1993, el Perú y Brasil habían firmado el ACE 25 con el objetivo de intensificar las relaciones comerciales. Posteriormente se firma el ACE 39, en 1999, que busca dar los primeros pasos para un acercamiento entre la CAN y Mercosur.

147 Novak y Namihas. Ob. cit. p. 144

Según datos de la Embajada de Brasil en Perú¹⁴⁸, debido a este acuerdo de complementación económica, la corriente de comercio bilateral Perú-Brasil aumentó 24% en 2011, pasando de 2900 millones de dólares, en 2010, a 3600 millones de dólares (récord histórico), convirtiéndose en el tercer mayor socio de Perú, después de China y Estados Unidos. Asimismo, desde el 1 de enero del 2012, este Acuerdo permitió que prácticamente todas las líneas arancelarias de productos exportados para Brasil alcanzaran el 100% de preferencia (tarifa cero). En el caso del programa de liberación comercial otorgado por el Perú a Brasil, se establece que, a partir de enero del 2012, hay una preferencia del 80% para los productos brasileños, y se espera que en el 2019 se presente una liberación completa.

1.3.4 Memorándum de Entendimiento para la promoción del comercio e inversiones

Este instrumento fue firmado en Perú, el 17 de febrero de 2006, y fue ratificado por Decreto Supremo 029-2006-RE del 20 de junio de 2006. En este documento se busca incentivar el comercio y las inversiones mediante la promoción, la organización, el apoyo técnico y operacional, las gestiones conjuntas, el intercambio de informaciones y la promoción de proyectos entre ambos países¹⁴⁸. Asimismo, con el fin de promover el aumento de inversiones entre los dos países, el texto adoptado¹⁴⁹ señala que las partes se comprometerán a:

- a) Incitar a sus agencias de promoción de inversiones a intercambiar toda la información que ayude a promover la cooperación empresarial, así como a desarrollar nuevos proyectos de inversión. Esto implica intercambio de información respecto al entorno en que se desarrollan las inversiones, incentivos para la inversión, programas gubernamentales, marco legal general para la inversión (legislación societaria relacionada con la constitución de empresas y *joint-ventures*), regímenes tributarios y arancelarios, datos sobre productos, servicios, infraestructura, servicios básicos, proyectos de inversión, etc.
- b) Difundir entre sus sectores empresariales información sobre la posibilidad de establecer alianzas para el desarrollo de oportunidades de inversión, etc.

148 Novak y Namihas. Ob. cit. p. 146.

149 El texto puede encontrarse en el Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Manuel Bákula Patino. [Disponible en: https://apps.reee.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Ficha_Tratados.xsp?databaseName=VICUS/MREPERU!!portal%5Ctratados.nsf&documentId=808A787133C42DFB0525714E0064035D&action=openDocument]

- c) Dar amplia divulgación de la legislación o de las disposiciones que directa o indirectamente estimulen inversiones extranjeras como regímenes cambiarios de carácter fiscal.
- d) Examinar nuevas alternativas de inversiones, considerando el comportamiento y las tendencias de la IED en el mercado.

A fin de cuentas, este acuerdo termina siendo un compromiso formal, en el que el Perú afirma su voluntad de recibir inversiones brasileñas, promocionando su cartera de proyectos de inversión e implementando las facilidades necesarias para captar capitales brasileños.

1.3.5 Convenio para evitar la doble tributación y para prevenir la evasión fiscal con respecto al impuesto a la renta

Este acuerdo fue aprobado por Resolución Legislativa n.º 29233, del 21 de mayo de 2008 y ratificado mediante Decreto Supremo N° 019-2008-RE del 5 de junio de 2008¹⁵⁰. Posteriormente, entró en vigor el 14 de agosto de 2009¹⁵¹. Dicho instrumento busca que ambos países armonicen sus legislaciones fiscales con el fin de evitar la doble imposición. En el texto del tratado se establece cuáles circunstancias se deben tener en cuenta para evitar la doble tributación y se definen diferentes rentas, como rendimientos inmobiliarios, beneficios empresariales, transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial, empresas asociadas, dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, servicios profesionales de independientes, servicios personales dependientes, pensiones, anualidades y pagos del sistema de seguridad social, entre otros.

Se puede decir que este tratado comercial vinculante es uno de los frutos concretos de todos los acuerdos y compromisos diplomáticos ratificados previamente. De esta manera, se instaura un marco legal sólido y detallado, que establece beneficios concretos a las actividades económicas brasileñas en Perú. Cabe destacar que todo este marco legal que se ha ido formando a partir de compromisos y declaraciones diplomáticas, y que se ha ido materializando en tratados y leyes, ha logrado su objetivo de fortalecer las relaciones comerciales entre Perú y Brasil.

Pasados diez años desde la firma de la Alianza Estratégica entre Perú y Brasil, podemos ver que la inversión directa anual de Brasil a Perú ha crecido de 47

150 El texto puede encontrarse en la remisión al Congreso de la República, mediante la Resolución Suprema n.º 213-2006-RE, del 21 de junio de 2006. [Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/cv_dbl_imp/Convenio_Peru_Brasil.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

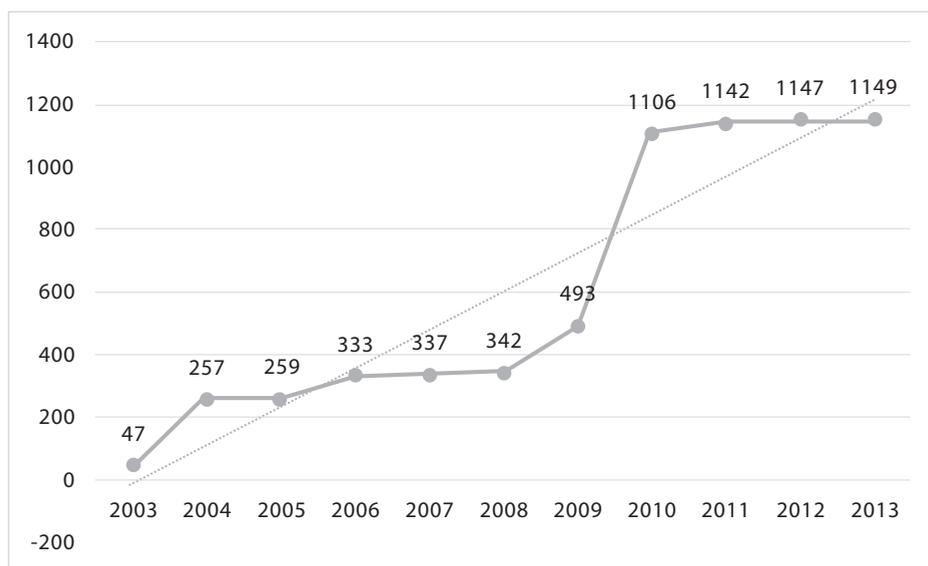
151 Novak y Namihás. Ob. cit. p. 146.

millones de dólares, en 2003, a 1149 millones de dólares, en 2013; en otras palabras, esta cifra se ha incrementado aproximadamente veinticinco veces en una década. Es interesante ver que la inversión directa tiene un crecimiento exponencial a partir de 2006, año en el que se firma el Memorándum de Entendimiento para la promoción del comercio e inversiones, y que la cifra se dispara a partir de 2008, año en el que entra en vigor el Convenio para evitar la doble tributación, como puede verse a continuación (Gráfico 3.2). Se trata, pues de una tendencia similar a la que pudo observarse con respecto al comportamiento de las importaciones brasileñas en Perú, que en el mismo periodo se cuadruplicaron (ver Gráfico 3.1). De esta manera, se puede constatar que el marco legal peruano que se ha desarrollado para asuntos de inversiones y comercio exterior ha generado un clima positivo para los intereses de Brasil y sus empresas.

1.3.6 El fenecido acuerdo energético Perú - Brasil

Posteriormente, el proyecto de la integración energética cobra mayor fuerza con la firma del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y exportación al Brasil, firmado por los presidentes de ambos países en febrero de 2011. En dicho acuerdo se busca determinar el desarrollo de la infraestructura de generación hidroeléctrica en territorio peruano y asegurar que el Estado peruano garantice

Gráfico 3.2 Evolución de la inversión brasileña en el Perú (2003-2013)*



Fuente: Elaboración de la DAR, con base en información de la agencia gubernamental Proinversión.

(*) En millones de dólares

la exportación del excedente de energía eléctrica al mercado brasileño, por un periodo de treinta años. Para que dicho tratado sea ratificado por el presidente del Perú, debemos asumir que el Gobierno peruano ha asumido ciertos principios desarrollistas, al considerar que puede sacar beneficios a partir de la construcción de hidroeléctricas, a pesar de que tenga que asumir ciertos compromisos con Brasil.

No obstante, dicho acuerdo no entró en vigencia, ya que no obtuvo la aprobación del Congreso de la República del Perú. La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, en su Dictamen sobre la aprobación del Acuerdo para el Suministro de Electricidad¹⁵², determinó que dicho acuerdo no se debe aprobar en mayo de 2014. En dicho documento se recopilan informes de distintas entidades que encontraron aspectos negativos en el acuerdo. Para empezar, el Ministerio de Energía y Minas afirma que no hay legislación que permita que el Estado peruano pueda garantizar el suministro de electricidad al mercado brasileño, ya que la Ley de Concesión Eléctrica no faculta al Estado a dirigir el destino de la producción; por ende, el acuerdo es inviable ya que no son los concesionarios los que se comprometen a abastecer al Brasil, sino es el mismo Estado peruano el que asume la responsabilidad de cumplir con los compromisos de exportación de energía en las condiciones y plazos establecidos¹⁵³. Por su parte, el Ministerio de Ambiente considera que el acuerdo no toma en cuenta los efectos ambientales y sociales que representa la construcción de las hidroeléctricas en la Amazonía.

Por otro lado, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) expresa su discrepancia con el acuerdo en los términos planteados. Por ejemplo resalta que el acuerdo tiene un carácter unilateral, en la medida que el Perú se compromete a proveer de energía al Brasil, sin embargo en ninguna parte se plantea la posibilidad que el Brasil provea de energía a Perú en situaciones de emergencia¹⁵⁴. Por último, Osinergmin determina que el Acuerdo es perjudicial debido a:

- a) En un periodo de treinta años los requerimientos de potencia y energía de suministros libres y regulados seguramente variarán, por lo que su

152 República del Perú. Congreso de la República. *Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa n.º 391/2011-PE que propone aprobar el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil"*. [Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/0238C60CCC5C435A05257CF40059BBEA/\\$FILE/RR.EE._391-2011-PE_Negativo.Mayor%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/0238C60CCC5C435A05257CF40059BBEA/$FILE/RR.EE._391-2011-PE_Negativo.Mayor%C3%ADa.pdf)] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

153 *Ibíd.* p. 12.

154 *Ibíd.* p. 16.

fijación antes de la concesión favorece la exportación, en perjuicio de la atención de la demanda nacional.

- b) El costo de la transmisión eléctrica asociada a la exportación a Brasil deberá ser asumido por los consumidores peruanos mediante el peaje de transmisión que se incluye en la tarifa eléctrica.
- c) Se obliga al Perú a mantener una capacidad instalada de potencia de al menos 30% del equivalente a su demanda interna y de compromiso de exportación, lo cual implica un incremento de los costos para los consumidores nacionales¹⁵⁵.

Así, pues, el incremento de la demanda interna de electricidad hace desaconsejable asumir la obligación de exportar energía, dado que el acuerdo establecía exclusividad para las empresas brasileñas, condición que afecta la posibilidad de desarrollar nuevas centrales hidroeléctricas mediante licitaciones competitivas entre empresas de distintos países y lograr mejores condiciones.

2. Odebrecht como grupo de poder económico

2.1 Marco histórico

Odebrecht es un grupo económico brasileño con operaciones globales especializadas en ingeniería y construcción que ha logrado posicionarse como una de las corporaciones más grandes de América Latina. En sus comienzos, este grupo empresarial fue constituido como la Constructora Norberto Odebrecht S.A., fundada, en 1944, por el ingeniero y empresario brasileño del mismo nombre, en Bahía, Brasil. En pocos años, esta constructora pudo consolidarse rápidamente como un grupo económico importante en Brasil, gracias a que el Estado comenzó a adoptar políticas desarrollistas que consideraban que las empresas nacionales deben ser el motor económico del país. Esto permitió que Odebrecht creciera rápidamente, ya que siempre estuvo ligada con obras públicas del Gobierno Federal y con la construcción de estadios, al igual que otras transnacionales brasileñas como Vale y Suez. Esto permitió que Odebrecht prosperara durante el periodo de la dictadura militar en los años 1970¹⁵⁶.

155 *Ibíd.* p. 17.

156 Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). 2009. "O modelo de energia no Brasil e as grandes empresas brasileiras". En Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Bela Vista. Expressão Popular. p. 131.

Este posicionamiento permitió que Odebrecht se estableciera como un grupo de poder económico en Brasil, ya que no se conformaron con tener una constructora local, sino que adoptaron una orientación expansionista. De esta manera se forma el grupo Odebrecht, que se caracteriza por ser “una forma empresarial avanzada que tiene una expansión exitosa a partir de una empresa madre que luego genera otras, convirtiéndose en el buque bandera de un conglomerado de numerosas empresas dirigidas por un líder familiar”¹⁵⁷.

En este sentido, Odebrecht no se ha concentrado exclusivamente en los proyectos de inversión e ingeniería, sino que ha buscado expandir su cartera de servicios constituyendo empresas anexas. Desde 1979¹⁵⁸ los servicios de Odebrecht se han diversificado, copando sectores como productos químicos, petroquímicos, ingeniería ambiental, bienes raíces, agroindustria, transporte, defensa, tecnología, corredoras de seguro, financieras e inversiones¹⁵⁹. Para poder administrar de forma eficiente el nuevo conglomerado de empresas y definir su orientación, se creó Odebrecht S.A. en 1981¹⁶⁰.

Además, Odebrecht, a pesar de ser una sociedad anónima abierta que cotiza en bolsa, aún mantiene ciertos rasgos de los grupos económicos latinoamericanos, como por ejemplo el hecho de que conserve a un miembro de la familia fundadora como líder visible del grupo. Han sido tres las generaciones que han asumido el liderazgo. Tras el retiro de Norberto, que falleció en julio de 2014 a la edad de 93 años, su hijo, Emilio Odebrecht, asume la presidencia del grupo en 1991¹⁶¹. Actualmente, el nieto de Norberto, Marcelo, es el encargado del mando como CEO de la compañía, desde 2008¹⁶².

Por otro lado, Odebrecht tuvo un proceso de internacionalización, siguiendo la tendencia de las grandes empresas estadounidenses y europeas de aumentar progresivamente su tamaño hasta convertirse en una corporación multinacional. De esta manera, la corporación trascendió sus fronteras, con el objetivo de

157 Durand, Francisco y Campodónico, Humberto. 2010. *Poder Empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*. Lima. Desco. p.50.

158 Cabe precisar que desde 1975 Odebrecht se instaló en Angola tras su independencia. Las empresas brasileras fueron entre las primeras en invertir en la reconstrucción de Angola luego de la guerra civil (1975-2002).

159 Página web del Grupo Odebrecht. *Nuestros negocios*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/negocios>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

160 Página web del Grupo Odebrecht. *Línea del tiempo. Una historia a servicio del futuro*. [Disponible en: <http://www.odebrechtonline.com.br/edicoes/60anos/linhadotempo/es/index.html>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

161 *Ibidem*.

162 Seco, Raquel. (21 de julio de 2014). *Norberto Odebrecht, magnate brasileño*. Diario El País. [Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2014/07/21/actualidad/1405978793_965186.html] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

penetrar nuevos mercados y establecerse en otro país, ampliando considerablemente su producción y actividad¹⁶³. Odebrecht tiene categoría de multinacional, ya que realiza sus inversiones y ofrece sus servicios más allá de sus fronteras, y opera tanto en América Latina, como en algunos países de África¹⁶⁴.

Actualmente, Odebrecht tiene sus operaciones en cuatro continentes, en más de veintidós países¹⁶⁵ (como puede verse en el Cuadro 3.4). Exporta productos a setenta países¹⁶⁶. Este exitoso proceso de internacionalización ha permitido

Cuadro 3.4 Países y regiones en los que tiene sus operaciones el Grupo Odebrecht

Región	América Latina y el Caribe	América del Norte	Europa	África y Medio Oriente
PAÍSES	Argentina Colombia Cuba Ecuador Guatemala México Panamá Paraguay Perú República Dominicana Venezuela	Estados Unidos	Alemania Austria Portugal Reino Unido	Angola Emiratos Árabes Ghana Guinea Ecuatorial Libia Mozambique
TOTAL DE PAÍSES	11	1	4	6

Fuente: Elaboración de la DAR, con base en el informe *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*.

163 Hymer, Stephen. 1997. "Las empresas multinacionales y la ley de desarrollo desigual". En: Bhagwati, Jagdish. *La economía y el nuevo orden mundial*. México. Siglo XXI. pp.135-137.

164 Durand y Campodónico. Ob. cit. p. 45.

165 Odebrecht. *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*. p. 12. [Disponible en: http://www.odebrecht.com/relatorio2013/hotsite/wp-content/uploads/2014/06/RA-Odebrecht-2014-FINAL_PDF_site_ES.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

166 Alemania, Argelia, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Benín, Bolivia, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Chile, China, Colombia, Congo, Corea del Sur, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Egipto, El Salvador, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Holanda, Honduras, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Líbano, Libia, Madagascar, Malasia, Mali, Marruecos, México, Nigeria, Panamá, Pakistán, Paraguay, Perú, Portugal, Kenia, Reino Unido, República Dominicana, Rumania, Rusia, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Taiwán, Tanzania, Togo, Túnez, Turquía, Uruguay, Venezuela, Vietnam y Zimbabue.

que Odebrecht sea el cuarto grupo económico más grande de Brasil¹⁶⁷ y el undécimo de América Latina¹⁶⁸. Cabe destacar que Odebrecht tiene un importante posicionamiento en los países del África lusófona, como Angola y Mozambique.

Como puede verse, Odebrecht tiene poca presencia en América del Norte y Europa. Esto se debe a que las grandes constructoras norteamericanas, europeas y japonesas han copado sus mercados locales e influyen para que la penetración de Odebrecht a estas regiones sea muy difícil; no obstante, regiones como América Latina, África y Asia no poseen empresas propias tan poderosas que puedan frenar el ingreso de Odebrecht¹⁶⁹. Asimismo, Odebrecht, en su carácter de empresa multinacional, ejerce un gran poder e influencia frente a los estados, principalmente sobre los que están en vías de desarrollo, como Perú. Esto es posible ya que muchos estados latinoamericanos redujeron sus funciones a partir de las reformas del Consenso de Washington¹⁷⁰. Como ya se dijo, en el Perú se adoptaron medidas como los CEJ y otras nuevas modalidades de inversión extranjera para incentivar el ingreso de nuevas inversiones al país.

2.2 La relación de Odebrecht con Perú

Odebrecht lleva treinta y cinco años operando en Perú, donde se instaló como Odebrecht Infraestructura - América Latina S.A. Las relaciones de Odebrecht con Perú iniciaron en 1979, momento en el que Odebrecht estaba comenzando su proceso de internacionalización, al conseguir el contrato para la construcción de la Hidroeléctrica Charcani V, en la provincia de Arequipa, región ubicada al sur de ese país. Las obras de Charcani V iniciaron en 1980 y culminaron ocho años después con la inauguración de la Hidroeléctrica¹⁷¹.

No obstante, surgieron ciertas controversias con Odebrecht durante la realización de esta primera obra. En 1983 se paralizaron las obras de la Hidroeléctrica Charcani V, financiada en un 95% por el Brasil, y más específicamente por el

167 Portal América Economía. (s.f.). *Las 50 mayores empresas en Brasil, 2013*. [Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_500_latinoamerica_2013/las-50-mayores-brasil.php] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

168 Portal América Economía. (s.f.). *Ranking Multilatinas 2013*. [Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_multilatinas_2013/ranking.php] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

169 Pedreira Campos, Pedro Henrique. 2009. "As origens da internacionalizacao das empresas de engenharia brasileiras". En: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. Ob. cit. p. 109.

170 Durand y Campodónico. Ob. cit. p. 45.

171 Constructora Norberto Odebrecht. 2009. "Odebrecht Perú: una colaboración exitosa". En: *Diplomacia, Estrategia y Política*. n.º 10, octubre-diciembre. Brasilia. pp. 291-292.

Banco do Brasil. El consorcio estaba conformado por la Constructora Norberto Odebrecht, asociada a Harrison Overseas Corporation Inc., de Canadá. Esta parálisis fue la respuesta de Odebrecht a la acusación hecha por Electroperú de supuestos malos manejos por un valor de treinta millones de dólares¹⁷². Este impase se solucionó por la vía política-diplomática. El presidente Alan García, consciente de la importancia de fortalecer la relación de su Gobierno con el de Brasil, realizó una visita al presidente electo de ese país, Tancredo Neves, en 1985. La visita de García tenía como propósito, entre otras cosas, superar los problemas surgidos entre Electroperú y el Consorcio Odebrecht, con relación a la ejecución del proyecto Charcani V¹⁷³.

Posteriormente, la cooperación entre Perú y Brasil siguió fortaleciéndose. El 7 de mayo de 1989 los jefes de Estado del Perú y del Brasil suscribieron una Declaración Conjunta, en Manaos, territorio brasileño, en la que consideraban urgente profundizar la relación bilateral. Asimismo, se identificaron nuevas actividades de desarrollo conjunto en el Perú, como el caso de los proyectos de Camisea, Cerro Verde y Chavimochic. Éste último ascendía a 157 millones de dólares y sería ejecutado por Odebrecht en el norte del Perú¹⁷⁴. La obra se ejecutó en el desierto de La Libertad e implicó la realización de obras hidráulicas (de derivación del río Santa) y la construcción de una hidroeléctrica. Tras estos primeros proyectos, la actuación de Odebrecht en Perú fue activa durante la década de 1990. A partir de 1993, no hubo un año en el que Odebrecht no obtuviera un contrato en Perú, entre la construcción de una etapa no concluida o proyectos completamente nuevos¹⁷⁵.

Cabe destacar que Odebrecht, a partir del 2000, consiguió penetrar de una manera más vehemente en el Perú. Esto se debe a la implementación de lirsas, en la que Odebrecht fue la principal empresa responsable de realizar las carreteras Interoceánicas Norte y Sur. La construcción de la Carretera Interoceánica Sur, que cuenta con 2594 km de longitud, divididos en cinco tramos, significó una inversión de 1900 millones de dólares¹⁷⁶. Este proyecto fue impulsado por Brasil.

Y también resaltar, por otro lado, que una corporación como Odebrecht posee un gran poder económico que le permite tener (y acceder) al poder político. Esa cercanía con los gobiernos no se da solamente en los países diferentes a Brasil en los que destinan sus inversiones, sino sobre todo en su país de origen,

172 Novak y Namihas. Ob. cit. p. 99.

173 *Ibid.* p. 103.

174 *Ibid.* p. 104.

175 Constructora Norberto Odebrecht. Ob. cit. p. 292.

176 Novak y Namihas. Ob. cit. pp. 139-140.

cuyo Estado defiende y promueve su expansión, y los escuda y protege cuando son afectados¹⁷⁷. Tras una empresa tan grande como Odebrecht, siempre hay un Estado fuerte que financia y estructura el campo jurídico y político para que pueda actuar. Esto se debe a que Brasil, como líder indiscutible de la región y único país con reconocimiento de potencia emergente, necesita siempre de empresas transnacionales que actúen dentro y fuera del país, llevando su marca y creando su imagen junto a la del país potencia, para acentuar su hegemonía¹⁷⁸.

Odebrecht, de hecho, fue el líder de los consorcios de los proyectos de IIRSA Norte y de IIRSA Sur. Odebrecht fue además responsable del consorcio para la construcción de la Vía Interoceánica Sur (Conirsa), que va del puerto de San Juan de Marcona, en el Océano Pacífico, hasta Iñapari, una población peruana que está en la frontera con Assis, Brasil¹⁷⁹. El consorcio fue liderado por Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción SAC (70%), e integrado también por las empresas peruanas Graña y Montero S.A. (18%), JJC Contratistas Generales S.A. (7%) e ICCSA Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (5%). La modalidad de la inversión fue por medio de una APP, con un contrato de 580 millones de dólares¹⁸⁰.

Paralelamente, a Odebrecht, como miembro del Consorcio Constructor IIRSA Norte, se le encargó la carretera que conecta al puerto litoral de Paita, en el Pacífico, con el puerto fluvial de Yurimaguas, en la parte peruana del río Amazonas¹⁸¹. El consorcio liderado por Odebrecht (50%) también es integrado por las constructoras Andrade Gutiérrez (40%) y Graña y Montero (10%)¹⁸². Tras ver la composición de los consorcios, podemos ver que los grupos económicos peruanos, como Graña y Montero¹⁸³, también se han beneficiado de la internacionalización de Odebrecht, ya que pueden trabajar con ellos como socios menores en proyectos multimillonarios¹⁸⁴. Así, podemos ver que IIRSA

177 Durand y Campodónico. Ob. cit. p. 50.

178 Sagioro García, Ana. "Empresa transnacionais brasileiras: dupla frente de luta". En: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. Ob. cit. p. 11.

179 Constructora Norberto Odebrecht. Ob. cit. p. 297.

180 Constructora Norberto Odebrecht. 2007. "Las interconexiones interoceánicas de la integración regional". En: *Diplomacia, Estrategia y Política*. N.º 5. Enero-marzo. Brasilia. p. 199.

181 Constructora Norberto Odebrecht. 2009. Ob. cit. p. 296.

182 Constructora Norberto Odebrecht. 2007. Ob. cit. p. 201.

183 El Grupo Graña y Montero ha logrado posicionarse en el mercado peruano con un conglomerado de empresas que ofrecen distintos servicios vinculados a la construcción y al sector inmobiliario. Es una de las pocas empresas peruanas que lista en la Bolsa de Valores de Nueva York.

184 Durand, Francisco. 2009. "El Eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)". En: *Nueva Sociedad*. N.º 219. Enero-febrero. Buenos Aires. p.115. [Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3586_1.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

ha ayudado a las constructoras brasileñas a consolidar su poder corporativo y tejer nuevas redes inter-empresariales. En otras palabras, lirsas ha generado más oportunidades para los grupos económicos, como Odebrecht, en países vecinos como Perú¹⁸⁵.

Tras esta experiencia, es importante destacar que Odebrecht desarrolla un interés especial por la inversión en logística e infraestructura en América Latina. Para ello, crea Odebrecht Latinvest en el 2012, que ejecuta proyectos, moviliza capital y realiza inversiones en los segmentos de carreteras, movilidad urbana y conductos, priorizando a Colombia, México, Panamá y Perú. Además, actúa como inversora de capital y operadora de concesiones desarrolladas o adquiridas por la Organización. Entre estas concesiones están la Carretera lirsas Norte, la lirsas Sur y Rutas de Lima¹⁸⁶. La existencia de estas tres concesiones viales en Perú fortaleció la presencia de la empresa en el país y promovió la creación de las subsidiarias Odebrecht Latinvest Perú, Odebrecht Latinvest Operaciones y Mantenimiento y Rutas de Lima¹⁸⁷.

A pesar de que Odebrecht factura varios millones en Perú, aún no representa un porcentaje importante de los ingresos anuales del Grupo Odebrecht. De los 42 000 millones de dólares que Odebrecht facturó en el 2013 en todo el mundo, en Perú se facturaron unos 1000 millones, que equivale a un 3%, aproximadamente¹⁸⁸. Por ello, debemos tener en cuenta que el poder empresarial tiene una gran influencia sobre la toma de decisiones políticas; sin embargo, dicha influencia es sutil, ya que las grandes corporaciones no tienen que intervenir directamente en la toma de decisiones. Para que los políticos en el poder tengan una trayectoria estable, necesitan que los empresarios cumplan un rol activo en la inversión, el fomento del crédito, el empleo, el consumo, además del financiamiento de sus campañas electorales.

En este contexto, no debería sorprender que el Gobierno promueva las inversiones y la construcción de grandes obras de infraestructura que demandan mano de obra y alta tecnología. Las corporaciones utilizan su poder de influencia

185 Durand y Campodónico. Ob. cit. p. 67.

186 115 km de carreteras urbanas que conectan los principales ejes de acceso a la capital peruana, con más de 280 000 usuarios por día.

187 Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht Latinvest*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/negocios/latinvest>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

188 Lira, Julio y Montero, Ricardo. (3 de mayo de 2013). *Odebrecht: "Concentraremos nuestras inversiones en energía en Perú más que en Brasil"*. Entrevista a Marcelo Odebrecht. Diario de Economía y Negocios Gestión. [Disponible en: <http://gestion.pe/empresas/odebrecht-concentraremos-nuestras-inversiones-energia-peru-mas-que-brasil-2065192>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

para tener el escenario institucional y legal a su favor, así pueden obtener los máximos beneficios posibles¹⁸⁹.

Además de los millonarios contratos obtenidos en los más recientes gobiernos del Perú, como puede verse a continuación (Cuadro 3.5), la cercanía de Odebrecht con el poder político se puede evidenciar con las constantes reuniones en Palacio de Gobierno que ha tenido el director ejecutivo de Odebrecht en Perú, Jorge Barata. De las dieciséis reuniones registradas entre 2006 y 2011, trece fueron atendidas personalmente por el entonces presidente Alan García. También se dieron tres reuniones con el secretario general de la Presidencia de la República, Luis Nava Gubibert, cuyas empresas familiares terminaron prestando servicios a Odebrecht¹⁹⁰. En los últimos años del periodo presidencial de Alan García, más exactamente en 2010, este Grupo donó dinero para construir una estatua de treinta y siete metros de alto en la costa de Lima, denominada el Cristo del Pacífico. Los costos para realizar la obra fueron por cuenta de Odebrecht (833 000 dólares)¹⁹¹ y por cuenta del entonces presidente del Perú, Alan García (36 000 dólares). La obra se tramitó mientras Odebrecht estaba concursando para la licitación de la Línea 1 del Metro de Lima¹⁹².

Cuadro 3.5 Monto de contratos estatales adjudicados por las principales firmas de Odebrecht en Perú (2001-2014)*

Gobierno	Monto total de los contratos adjudicados
Alejandro Toledo (2001-2006)	260 999 354
Alan García (2006-2011)	406 129 836
Ollanta Humala (2011-2016)	486 392 775**

Fuente: Elaboración de la DAR, con base en Libón, Oscar. (9 de julio de 2014). *Odebrecht logró contratos por S/. 486 millones en gobierno de Humala*. Portal Perú 21. [Disponible en: <http://peru21.pe/politica/odebrecht-logro-contratos-s486-millones-gasoducto-sur-gobierno-humala-2191202>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

(*) En nuevos soles, moneda peruana.

(**) Sólo incluye lo facturado por Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C. y Constructora Norberto Odebrecht S.A. (sucursal Perú). No incluye concesiones como la de la licitación del Gasoducto del Sur, por 7 328 657 511 dólares.

189 Durand y Campodónico. Ob. cit. pp. 34-35.

190 Godoy, José Alejandro. (20 de octubre de 2014). *El Cristo de Odebrecht. Segunda parte*. Portal Desde el Tercer Piso. [Disponible en: <http://www.desdeeltercerpiso.com/2014/10/el-cristo-de-odebrecht-segunda-parte/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

191 En el pronunciamiento oficial se indica que la donación fue hecha por Odebrecht y por otras empresas brasileñas. Sin embargo, se ha demostrado que Odebrecht fue el único donante.

192 Gómez, Natalia. (8 de febrero de 2011). *Odebrecht va por todo*. Portal América Economía. [Disponible en: <http://americaeconomia.com/revista/odebrecht-va-por-todo>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

De otro lado, se puede afirmar que las grandes empresas multinacionales en Perú pueden conseguir fácilmente conexiones locales para establecer efectivas redes sociales (*networking*) por medio de *joint ventures* con empresas locales influyentes, pago a prestigiosos estudios de abogados, a expertos tributarios, a analistas de opinión, capacidad de alto gasto en publicidad, financiación en campañas electorales¹⁹³ y *lobby*¹⁹⁴. En este contexto, no sorprende que uno de los principales socios en Perú de Odebrecht sea la constructora Graña y Montero (G&M), empresa nacional que se ha favorecido con varios proyectos promovidos por el gobierno de Alan García. Cabe destacar que G&M representa un aliado estratégico para Odebrecht, ya que el presidente del directorio de G&M es José Graña Miró Quesada, uno de los accionistas más importantes del Grupo El Comercio¹⁹⁵. De esta manera, Odebrecht va consolidando una red de contactos influyentes en el país. El inteligente relacionamiento de Odebrecht con la cúpula del poder empresarial y político permite que este Grupo foráneo tenga facilidades en la gestión pública y en el acceso a los medios de comunicación y opinión pública.

Por último, la influencia de una multinacional como Odebrecht puede llegar hasta tal punto que se podría hablar de una captura del Estado, en la medida que tiene acceso a privilegios e influencia indebida sobre el aparato estatal, logrando que los funcionarios cedan a la presión y defiendan los intereses privados a costa del interés público. La captura se vuelve posible en la medida que los privados tienen la capacidad de colocar a los creadores e implementadores de las políticas públicas a mediante el uso de la puerta giratoria entre el sector público y el sector privado¹⁹⁶.

Por ello, una trasnacional como Odebrecht buscará determinar el nombramiento de los cargos clave de las instituciones económicas del Estado. Así, la empresa se asegura la injerencia sobre todo el ciclo: formulación, implementación y evaluación de políticas económicas. De esta manera, las multinacionales buscarán colocar a asesores legales privados, como consultores o empleados (que velan por los intereses del grupo económico) en el círculo de dirigentes políticos¹⁹⁷.

193 Para revisar información sobre financiación de Odebrecht a campañas electorales en Brasil, véase: [<http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/>].

194 Durand, Francisco. 2010. *La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos*. Lima. Fondo Editorial Pedagógico San Marco. p. 29.

195 Portal Semana Económica. (5 de abril de 2011). *José Graña deja responsabilidades ejecutivas en Graña y Montero*. [Disponible en: <http://semanaeconomica.com/article/economia/64297-jose-grana-deja-responsabilidades-ejecutivas-en-grana-y-montero/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

196 Durand, Francisco. 2012. "El debate sobre la captura del Estado peruano". En Toche Medrano, Eduardo (coord.). *Perú hoy. La gran continuidad*. Lima. Desco. pp. 23-25.

197 *Ibíd.* pp. 33-34.

A partir de investigaciones periodísticas, se ha señalado que Odebrecht tiene cierto acaparamiento de los puestos clave en el Estado, como cuando se revisa la controversia que el grupo tuvo con la obtención del Gasoducto Sur Peruano. Esta obra representa un proyecto de inversión de 7 328 654 011 dólares, la mayor inversión en una obra de infraestructura en la historia del Perú. La obtención de esta licitación ha sido controversial, ya que el Consorcio Gasoducto Sur Peruano (Odebrecht y Enagás) fue el único postor que entró en carrera, debido a que Proinversión descalificó la propuesta técnica del consorcio Gasoducto Peruano del Sur, integrado por GDF Suez, Semptra, Techint y TGI¹⁹⁸, al no darle un plazo oportuno para que pudiesen subsanar algunas observaciones en su propuesta técnica.

No obstante, la controversia se complica cuando se denuncia que en esta licitación existe conflicto de intereses. Por un lado, se reveló que el ministro de Energía y Minas, Eleodoro Mayorga, fue socio de la consultora Laub & Quijandría¹⁹⁹, en donde el ministro tuvo entre sus clientes a la empresa Odebrecht. La asesoría que quien con posterioridad sería ministro, le brindó a Odebrecht estuvo referida a un proyecto de gas desarrollado por Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción. Es decir, se ocupó del mismo tema por el que la compañía brasileña obtuvo la adjudicación del gasoducto²⁰⁰.

La situación se agrava cuando se revela que el presidente del Comité Pro Seguridad Energética de Proinversión (CPSEP), Edgar Ramírez Cadenillas, encargado del proceso, había prestado servicios a la empresa Kuntur Transportadora de Gas (KTG) (cuyo único accionista es Odebrecht), por medio de su empresa Latin Energy. El funcionario de Proinversión realizó tres de los cinco estudios que requirió Kuntur para obtener la concesión en el 2008; es decir, armó el 60% de este proyecto. Por ello, Ramírez no debió ser parte del comité. Además, llama la atención que Ramírez fue nombrado por el mismo ministro, Eleodoro Mayorga, pocos meses antes de determinarse los resultados de la concesión²⁰¹. Con estas evidencias se demuestra que Odebrecht opera como

198 Diario de Economía y Negocios Gestión. (30 de junio de 2014). *Consorcio integrado por Odebrecht y Enagás ganó concurso para construir el Gasoducto Sur Peruano*. [Disponible en: <http://gestion.pe/empresas/consorcio-integrado-odebrecht-y-enagas-gano-concurso-construir-gasoducto-sur-peruano-2101638>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

199 Influyente estudio de abogados que ve temas de electricidad, petróleo y gas, fundado por Jaime Quijandría Salmón, ex ministro de Energía y Minas y de Economía y Finanzas (2001-2004).

200 Libón, Oscar. (3 de julio de 2014). *La consultora de Mayorga también asesoró a Odebrecht*. Portal Perú 21. [Disponible en: <http://peru21.pe/opinion/consultora-mayorga-tambien-asesoro-odebrecht-2190280>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

201 Marticorena, Martín. (2 de julio de 2014). *Habría conflicto de intereses en el Gasoducto Sur Peruano*. Portal de Economía y Negocios Portafolio (El Comercio). [Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/peru/habria-conflicto-intereses-gasoducto-sur-peruano-noticia-1740006?ref=portada_economia&ft=mod_losmas&e=nota_7] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

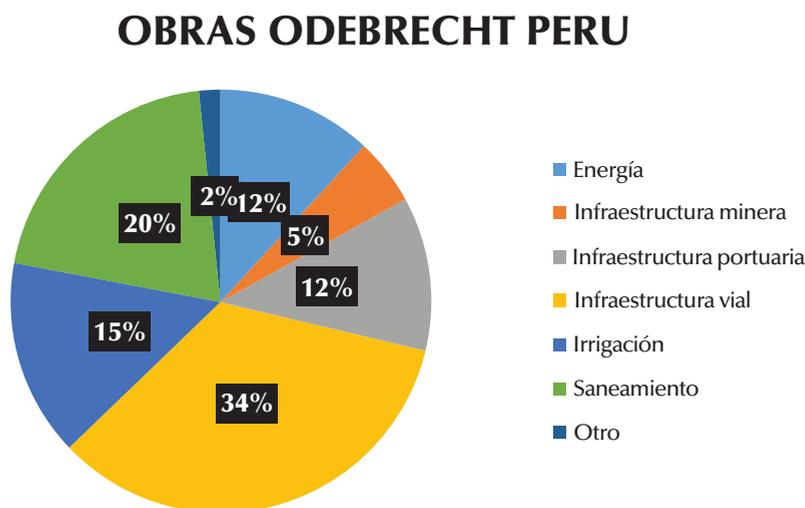
una multinacional que representa a un grupo económico poderoso que busca tener presencia e influencia en el Gobierno para sacar adelante sus propios intereses particulares.

2.3 Obras y financiamiento de Odebrecht en el Perú

Odebrecht tiene más de tres décadas operando en el Perú. En este tiempo ha realizado, aproximadamente, sesenta proyectos en distintos campos en los sectores de energía, infraestructura minera, infraestructura portuaria, infraestructura vial, irrigación y saneamiento (ver Gráfico 3.3).

Al analizar los proyectos de la constructora en el Perú, se puede determinar que el sector en el que ha participado más activamente es en el de infraestructura vial con veinte obras²⁰² que representan el 34% del total de proyectos de Odebrecht en Perú. Cabe destacar que hubo una importante actividad en este campo en la década de 1990, sobre todo en la construcción y remodelación

Gráfico 3.3 Sectores en los que se desarrollan las obras de Odebrecht en el Perú



Fuente: Elaboración de la DAR, con base en información de Odebrecht.

202 Tres de ellas aún en ejecución.

de carreteras²⁰³. Además, dicha actividad se fortaleció en la siguiente década con la implementación de los proyectos Iirsa Norte e Iirsa Sur.

Se destacan también las obras de saneamiento (20%). En un poco más de una década²⁰⁴, se han realizado doce obras entre sistemas de agua potable y plantas de tratamiento de agua en distintas regiones del Perú. Posteriormente, el rubro de irrigación ocupa el tercer lugar (15%). En esta actividad se destacan los grandes proyectos de irrigación en la costa norte, como Chavimochic y Olmos, en La Libertad y Lambayeque, respectivamente.

Por último, es importante tener en cuenta los proyectos en los sectores de energía e infraestructura portuaria, cada uno de los cuales representa el 12% del total de obras. Por el lado de energía sobresalen la construcción de grandes hidroeléctricas, como Charcani V (Arequipa), San Gabán (Puno), Cañón del Pato (Ancash) y Chaglla (Huánuco), aún en ejecución. Mientras que por el lado de infraestructura portuaria recién se empezó a implementar en el 2006 con grandes proyectos como el Puerto Melchorita (Ica), Muelle Sur (Callao) y el proyecto Bayóvar (Piura).

Al analizar la distribución geográfica de los proyectos de Odebrecht (ver Gráfico 3.4), se puede afirmar que han tenido presencia en casi todas las regiones del país. Al menos en veinte de las veinticinco regiones²⁰⁵. Cabe destacar que las seis regiones con mayor cantidad de proyectos se encuentran ubicadas en la Costa.

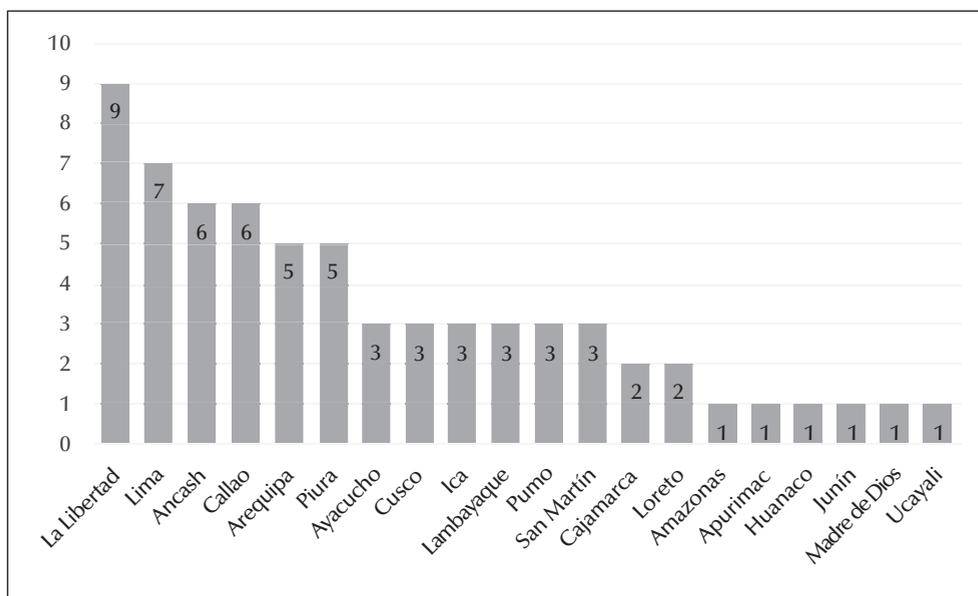
Por último, a partir de los datos recopilados sobre las fuentes de financiamiento que reciben los proyectos integrados por Odebrecht (ver Cuadro 3.6), podemos constatar que la CAF ha participado excepcionalmente en éstos. La CAF ha financiado distintas clases de proyectos, pero sobre todo ha tenido una especial preocupación por participar en proyectos de infraestructura vial a partir de 1999, incluyendo el Iirsa Norte y Sur. Por otra parte, también resalta una especial participación del BNDES, que a partir del 2003, año en el que se firmó la Alianza Estratégica Perú-Brasil, ha financiado importantes proyectos como el Iirsa, el proyecto portuario Bayóvar y la Hidroeléctrica Chaglla. Por último, se puede apreciar que se han realizado préstamos del Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC, por su sigla en inglés), particularmente en proyectos relacionados con saneamiento.

203 Entre las obras están la Carretera Panamericana Sur, Lomas-Puerto; Intersección Vial entrada norte Trujillo-Plaza Principal - Ovalo Mansiche; Carretera Juliaca - Lampa; Carretera Pisco - Ayacucho; Puente Consuelo, río Chili; Carretera río Nieva - Rioja; Carretera de acceso a Mina Antamina; Carretera Nazca - Abancay - Cusco; remodelación de la Carretera Panamericana Norte y construcción de la Carretera Ilo - Desaguadero.

204 Entre 1995 y 2008.

205 Considerando las veinticuatro regiones y la Provincia Constitucional del Callao.

Gráfico 3.4 Obras de Odebrecht en el Perú, por región



Fuente: Elaboración de DAR, con base en información de Odebrecht.

Cuadro 3.6 Proyectos en los que participa Odebrecht en el Perú

Obra	Tipo	Financiamiento	Duración
CENTRAL HIDROELÉCTRICA CHAGLLA	Energía	BID, BNDES	2012-
PROYECTO BAYÓVAR	Infraestructura Portuaria	BNDES	2009-2010
IIRSA SUR	Infraestructura Vial	BNDES, CAF	2005-2010
Proyecto de Irrigación Chavimochic	Irrigación	CAF	1988-1997
HIDROELÉCTRICA SAN GABÁN II	Energía	CAF	1996-1999
CARRETERA ILO-DESAGUADERO	Infraestructura Vial	CAF	1999-2000
CARRETERA TINGO MARÍA-AGUAYTÍA	Infraestructura Vial	CAF	2003-2004
PROYECTO OLMOS	Irrigación	CAF	2004--
SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LIMA Y CALLAO INTERCEPTOR NORTE	Saneamiento	CAF	2004-2007
IIRSA NORTE	Infraestructura Vial	CAF	2005-2011
METRO DE LIMA	Infraestructura Vial	CAF	2009-2011
METRO DE LIMA	Infraestructura Vial	CAF	2009-2011
PROYECTO CHAVIMOCHIC	Irrigación	CAF	2014-
LAGUNA DE OXIDACIÓN SUR DE SAN BARTOLO	Saneamiento	JBIC	2003-2004
SISTEMA DE AGUA POTABLE DE CHIMBOTE	Saneamiento	JBIC	2005-2006
SISTEMA DE AGUA POTABLE DE IQUITOS	Saneamiento	JBIC	2006-2008

Fuente: Elaboración de DAR.

3. Análisis temático sobre la presencia de Odebrecht en el Perú

Después de analizar las características de Odebrecht como grupo de poder económico, a continuación se presenta un análisis del desempeño de esta firma mediante su conglomerado de empresas que operan en el Perú, en distintos proyectos. Para evaluar el desempeño, tendremos en cuenta la manera como se acogen o no respecto de la normatividad contractual, ambiental y social.

3.1 Normatividad contractual

En los últimos años, Odebrecht ha sido una de las empresas de ingeniería que ha participado en un gran número de proyectos de infraestructura en Perú. Como ya se dijo, el éxito de Odebrecht tiene una gran relación con su poder económico y con su cercanía con el poder. Estas características han permitido que en muchas ocasiones Odebrecht no tenga un cumplimiento estricto de los contratos asumidos con el Estado. Además, hay evidencia de que en muchas ocasiones las autoridades estatales han exonerado a esta constructora de trámites y requisitos indispensables, bajo el argumento de que es “necesario agilizar la inversión”.

En primer lugar, gracias a una ardua investigación de IDL Reporteros, se denunció que Odebrecht ha ganado un número considerable de concursos públicos sin haber pasado por el control del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De esta manera, mediante diferentes decretos supremos, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) exoneró a Odebrecht de someterse al control de SNIP en los siguientes proyectos²⁰⁶:

- Construcción, operación y mantenimiento del Túnel Trasandino²⁰⁷.
- Primera etapa de la presa Limón del Proyecto Olmos²⁰⁸.

206 Camacho, Emilio. (29 de agosto de 2011). *Las cuentas de Odebrecht. Haciéndole el túnel al SNIP*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/haciendole-el-tunel-al-snip/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

207 Decreto Supremo n.° 118-2003-EF. [Disponible en: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=127&limit=15&limitstart=1515&order=name&dir=DESC&Itemid=100602&lang=es] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

208 *Ibidem*.

- Tramos 2, 3 y 4 de la Carretera Interoceánica Sur²⁰⁹.
- Tramos 1 y 2 del Tren Eléctrico²¹⁰.

En segundo lugar, la investigación revela que para Odebrecht ha sido usual presentar inmensos sobrecostos en la mayoría de los proyectos que han realizado, proveniente de los adicionales cargados al Estado luego de la adjudicación y la firma del contrato. Teniendo en cuenta tan sólo a cuatro de los proyectos culminados, la cantidad adicional desembolsada por el Estado asciende a 750 millones de dólares. Entre los proyectos analizados con sobrecostos (ver Cuadro 3.7) se encuentran²¹¹:

- Tren eléctrico Tramo 1: Pasó de costar 410 millones de dólares a 519 millones de dólares.
- Carretera Interoceánica Sur Tramo 2: Pasó de costar 253 millones de dólares a 602 millones de dólares.
- Carretera Interoceánica Sur Tramo 3: Pasó de costar 350 millones de dólares a 508 millones de dólares.
- Interoceánica Norte: Pasó de costar 218 millones de dólares a 359 millones de dólares.

Cuadro 3.7 Obras con sobrecostos, a cargo de Odebrecht, exonerados por el SNIP*

Obra	Costo inicial	Costo adicional	Costo final	Sobrecosto
Tren eléctrico Tramo 1	410	109	519	27%
Carretera Interoceánica Sur Tramo 2	253	349	602	138%
Carretera Interoceánica Sur Tramo 3	350	158	508	45%
Interoceánica Norte	218	141	359	65%

Fuente: Elaboración propia con base en la información citada del Portal IDL Reporteros

(*) En millones de dólares

209 Decreto Supremo n.º 022-2005-EF. [Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/63524534/IIRSA>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

210 Decreto Supremo n.º 081-2010-EF. [Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/63526943/tren-electrico>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

211 Camacho, Emilio. (26 de agosto de 2011). *Las cuentas con levadura de Odebrecht*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/las-cuentas-con-levadura-de-odebrecht/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Ante estas acusaciones, Odebrecht explica que los sobrecostos son usuales, ya que obras de esta magnitud cuentan con factores muy impredecibles y los estudios técnicos no siempre pueden prever todos los costos. No obstante, la Contraloría peruana informó que muchos de estos sobrecostos no son justificados y provienen de prácticas dudosas, como la realización de pagos duplicados, es decir, un mismo pago se registra con dos partidas diferentes. Otra práctica común para aumentar los costos consiste en no precisar los costos unitarios de ciertos insumos y materiales de construcción. Asimismo, la utilización de partidas con denominaciones ambiguas como “instalaciones varias”, permiten aumentar los costos sin una adecuada sustentación²¹². Por ello, el excontralor Genaro Matute resalta que es importante la realización del SNIP, ya que, sin un estudio técnico de esas características, no se puede determinar cuánto costara realmente una obra. Los acontecimientos aquí explicados, sin embargo, producen de hecho que el cálculo del costo total de la obra se determine después de la firma del contrato²¹³.

En tercer lugar, otras situaciones en las que Odebrecht no respeta la normatividad se manifiestan cuando se busca modificar las cláusulas de un contrato de manera irregular. Esta clase de prácticas se ha dado con el Proyecto Olmos, ubicado en la región Lambayeque, en el que Odebrecht opera bajo la Concesionaria Tránsito Olmos. Por medio de este proyecto se busca brindar irrigación a 38 000 hectáreas de tierras eriazas, mediante el trasvase del río Huancabamba. El proyecto implica que estas nuevas tierras fértiles sean subastadas a la inversión privada, para su explotación.

La Concesionaria Tránsito Olmos firmó el contrato de concesión en junio de 2010; no obstante, este documento indicaba que el contrato original no podía ser modificado antes de tres años de concesión, de acuerdo con la Ley Marco de APP. Sin embargo, dicho contrato fue modificado de manera irregular, tanto en diciembre de 2010 como en mayo de 2012. El contrato de concesión original establecía que las tierras eriazas que se beneficiarían con las bondades del proyecto serían subastadas y que el Concesionario se encontraba impedido directa o indirectamente de participar en dichas subastas. Aun así, tras la segunda adenda al contrato, se permitió que las empresas vinculadas al Concesionario pudieran adquirir dichas tierras²¹⁴.

212 *Ibidem*.

213 Camacho, Emilio. (29 de agosto de 2011). Ob. cit.

214 Diario 16. (7 de noviembre de 2013). *El gran negocio de Odebrecht en Olmos*. [Disponible en: <http://diario16.pe/noticia/40815-el-gran-negocio-odebrecht-olmos>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Tras las dos subastas públicas realizadas por el Estado en 2011 y en 2012, Odebrecht consiguió adjudicarse 11 500 hectáreas en abril de 2012, mediante su empresa Odebrecht Latinvest Perú Kuntur (OLPK), luego de que el Estado no lograra vender la totalidad de las 38 mil hectáreas disponibles en el proyecto. Cabe destacar que el precio que pagó OLPK por las tierras de Olmos fue de 4250 dólares por hectárea. Posteriormente, Odebrecht realizó su propia subasta, ofreciendo estas tierras a un precio base de 6500 por hectárea, los lotes de mil hectáreas, y 7000 dólares por hectárea, los de 250 hectáreas²¹⁵. De esta manera vemos como Odebrecht pudo lograr que se modificaran las reglas de juego de manera arbitraria para lograr conseguir un beneficio directo.

Por último, Odebrecht se ha visto cuestionada cuando ha ganado concursos para concesiones de manera irregular. Por ejemplo, un informe de Contraloría advierte que el Consorcio Eje Vial Norte (integrado por Odebrecht, Graña y Montero y Andrade Gutiérrez) ganó el concurso para la concesión de la Carretera Interoceánica Norte, gozando de algunas ventajas. En esta ocasión, Proinversión reveló los montos máximos para el Pago Anual por Obras (PAO) y el Pago Anual por Mantenimiento y Operaciones (PAMO) el mismo día en el que las empresas concursantes debían presentar sus ofertas técnicas y económicas. Dichos valores son importantes, ya que las propuestas de las empresas deben aproximarse a éstos para ganar la concesión. Ante esta situación, los postores no tuvieron tiempo para adaptar sus ofertas a estas dos cifras y la mayoría de participantes optaron por retirarse del concurso²¹⁶.

No obstante, Proinversión terminó brindándole más tiempo para que adaptaran sus propuestas a las empresas que permanecieron en el concurso, que fueron el Consorcio Eje Vial Norte y la Constructora Queiroz & Galvão S.A. Estas dos empresas recibieron un plazo de 48 horas adicionales para que modificaran sus propuestas. Sin embargo, las otras siete empresas concursantes no fueron notificadas de la ampliación del plazo. Finalmente, el consorcio integrado por Odebrecht ganó el concurso, ya que su oferta económica incluía las mismas cifras que Proinversión había señalado como montos máximos de PAO y PAMO²¹⁷.

215 Chinchay, Maricarmen. (13 de julio de 2013). *Odebrecht venderá primeras 5750 hectáreas de tierras que compró en Olmos*. Diario La República, Región Norte. [Disponible en: <http://www.larepublica.pe/13-07-2013/odebrecht-vendera-primeras-5750-ha-de-tierras-que-compro-en-olmos>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

216 Camacho, Emilio. (20 de septiembre de 2011). *Criterio de competencia... en el caso de Odebrecht*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/criterio-de-competencia%E2%80%A6-en-el-caso-de-odebrecht/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

217 *Ibidem*.

Además, se cometieron otros actos irregulares a lo largo de este concurso público. Por un lado, Proinversión respondió una consulta remitida por Odebrecht (Consortio Eje Vial Norte) con respecto a la versión final de Iirsa Norte, un día antes de la fecha límite para la presentación de las propuestas económicas. Este hecho es arbitrario, toda vez que el Decreto Supremo 060-96-PCM que regula la entrega en concesión de obras públicas de infraestructura, indica que en un concurso público sólo se pueden responder las consultas de los postores, hasta quince días antes de la fecha límite. Y de otro lado, Odebrecht ganó la concesión sin contar con un informe previo de Contraloría, debido a que esta institución no recibió los insumos necesarios de Proinversión de manera oportuna, impidiendo que pudiera elaborar el informe²¹⁸.

Así pues, a propósito de esta temática, se puede concluir que Odebrecht ha estado a la expectativa para obtener beneficios a partir de sus influencias. Cabe destacar que estas irregularidades y exoneraciones son posibles gracias a un consentimiento político por parte de las autoridades. Por un lado, es importante que Odebrecht respete la legislación peruana y sus procedimientos. Sin embargo, las autoridades son las responsables para garantizar y exigir el cumplimiento de las normas, en vez de coludir con privados en contra del bien público.

3.2 Normatividad ambiental

En la medida en que Odebrecht se ha ido consolidando como una empresa internacional que desarrolla grandes proyectos de infraestructura, ha tenido la necesidad de desarrollar lineamientos a favor del medio ambiente. Dentro de estos lineamientos encontramos ejes más concretos como la Implementación de Buenas Prácticas Ambientales, que consiste en el cumplimiento de la normatividad ambiental, elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Planes de Manejo Ambiental, utilización de tecnologías limpias, reducción de residuos y desperdicios directos e indirectos, entre otros²¹⁹.

Otro eje importante es el de la conservación del territorio. Aquí se busca promover el desarrollo sostenible de los espacios territoriales que se verán afectados y que forman parte de la zona de influencia de cada proyecto. Este eje se encuentra orientado a promover la conservación y protección de la biodiversidad. En Perú se han dado distintas experiencias positivas durante la

218 *Ibidem*.

219 Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A. (s.f.). *O3 Sostenibilidad*. [Disponible en: <http://www.peru2021.org/repositorioaps/0/0/par/odebrechtsostepdf/brochures%2003-odebrecht%20sostenibilidad.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

construcción del IIRSA Sur, como la conservación de 6000 hectáreas de bosques en la construcción del tramo tres y el saneamiento físico legal de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. Asimismo, durante la construcción del IIRSA Norte se protegió la conservación de la Cordillera Escalera en el tramo comprendido entre Tarapoto y Yurimaguas²²⁰. Las medidas ambientales ejecutadas en ambos proyectos permitieron que Odebrecht ganara el premio *Global Road Achievement Awards*, otorgado por la International Road Federation²²¹.

Finalmente, hay un eje dedicado al cambio climático. Lo que se pretende es implementar acciones para evaluar, cuantificar y mejorar la eficiencia en el control de gases de efecto invernadero. Estas acciones están siendo implementadas en la Hidroeléctrica Chaglla, en la que se busca prevenir las emisiones de estos gases equivalentes a cerca de 467 000 toneladas métricas de dióxido de carbono al año. Asimismo, se busca ingresar al mercado de venta de créditos de carbono para que el proyecto sea más rentable²²².

No obstante, algunos proyectos de Odebrecht suscitan grandes cuestionamientos por su impacto ambiental, como el de la hidroeléctrica Chadín II, ubicada entre las regiones de Cajamarca y Amazonas. El proyecto es llevado a cabo por la empresa AC Energía S.A., sucursal de Odebrecht, y busca aportar 600 MW al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional, a partir de la captación de los recursos hídricos del río Marañón.

No obstante, el EIA que presentó la empresa tuvo ciertos cuestionamientos. En primer lugar, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, del Ministerio de Energía y Minas, formuló 167 observaciones a dicho EIA. Aun así, representantes del ministerio indicaron que dichas observaciones eran menores, y que simplemente buscaban fortalecer los aspectos sociales y ambientales del proyecto²²³.

Se considera que el EIA posee aspectos tanto positivos como negativos. Entre lo positivo se resalta que el informe aporta un extenso estudio científico sobre la

220 *Ibidem*.

221 Página web del Grupo Odebrecht. (25 de enero de 2011). *Odebrecht recibió "Global Road Achievement Awards" por la construcción de Carretera IIRSA Norte*. [Disponible en: <http://www.odebrecht.attachmedia.com/es/noticias/odebrecht-recibio-global-road-achievement-awards-por-la-construccion-de-carretera-iirsa-norte>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

222 Egúsqüiza, Pierina. 2014. "Proyecto Central Hidroeléctrica Chaglla". En DAR (y otros). *Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América*. Lima. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. p. 85.

223 García, Elías. (24 de septiembre de 2013). *MEM realiza 161 observaciones a la hidroeléctrica Chadín*. Diario de Economía y Negocios Gestión. [Disponible en: <http://gestion.pe/economia/mem-realiza-161-observaciones-hidroelectrica-chadin-2076941>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

botánica, flora y fauna de una zona que no había sido previamente estudiada a fondo. No obstante, también considera que en el EIA hay grandes vacíos y que se elaboró con la intención de cumplir con las exigencias mínimas. Por un lado, se considera que no se ha tomado en cuenta la alteración de la biodiversidad aguas abajo de la represa, cuando se altere el transcurso y el caudal del río. Asimismo, la vida aguas abajo también se vería afectada, ya que los sedimentos que traen microorganismos y minerales necesarios para la vida ya no bajarían con las aguas del río en época de lluvias, debido a que serían bloqueados por la represa. Por otro lado, los peces se verían afectados ya que no podrán subir y bajar el río; además, es probable que algunas especies se extingan definitivamente, porque no tendrán acceso a su sitio de desove. Por último, se calcula que 12 000 hectáreas serían deforestadas, a diferencia de las 5000 hectáreas que indica el EIA de AC Energía²²⁴.

A pesar de estas observaciones, a finales de octubre de 2014 el Ministerio de Energía y Minas otorgó la concesión definitiva a favor de la empresa AC Energía, para que lleve a cabo la construcción, operación y mantenimiento de lo que será la futura Central Hidroeléctrica de Chadín II. Asimismo, se aprobó el EIA del proyecto mediante la Resolución Directoral n.º 058-2014-MEM/AAE²²⁵. AC Energía obtuvo la concesión por parte de la Dirección General de Electricidad, por haber cumplido con lo exigido por la Ley de Concesiones Eléctricas y por haber subsanado las observaciones levantadas por el Ministerio de Energía y Minas a su EIA. No obstante, es importante destacar que la zona por intervenir posee muy poco estudio científico, por lo que el Estado no es capaz de reconocer cuál sería el impacto real del proyecto.

Otro caso de un desempeño ambiental débil por parte de Odebrecht lo encontramos en Cusco. En esta región, el Consorcio Vías del Cusco, liderado por Odebrecht, ha ignorado muchos procesos de carácter ambiental para los trabajos de mejoramiento vial de la avenida de evitamiento (Cusco-Puno). Estas acciones han ocasionado que en la localidad de Huasao se excave casi medio cerro de propiedad privada de material no minero²²⁶. Esta acción no se encontraba contemplada dentro del EIA. Cabe destacar que el Viceministerio de Transporte autorizó dicho trabajo, aunque la aprobación fue emitida cuando la

224 Hurtado, Jonathan. (3 de noviembre de 2014). *Estudio de Impacto Ambiental de proyecto Chadín II tiene vacíos importantes*. Servicios en Comunicación Intercultural Servindi. [Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/102779>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

225 Agencia de Noticias Andina. (28 de octubre de 2014). *Otorgan concesión definitiva a AC Energía para operar en central hidroeléctrica Chadín*. [Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-otorgan-concesion-definitiva-a-ac-energia-para-operar-central-hidroelectrica-chadin-529277.aspx>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

226 Denominado oficialmente como Centro de acopio y lavados de agregados de Huasao.

obra se encontraba en su fase final. Para agravar la situación, los medios locales han reportados que el consorcio Vías del Cusco, inició sus obras un mes antes de ser aprobada el EIA y la Certificación Ambiental²²⁷.

Ante esta situación, la OEFA ha precisado que las acciones con repercusión ambiental, sobre todo las que no se encuentran dentro del EIA, no pueden ejecutarse mientras esté en trámite el pedido de autorización y que se debe acatar la decisión final. Por otra parte, la Gerencia de Recursos Naturales y de Medio Ambiente del Gobierno Regional de Cusco aduce que no fueron informados a tiempo sobre la intervención de explotación por parte de Odebrecht, por lo que no pudieron brindar un asesoramiento oportuno. Asimismo, esta autoridad local estima que más de ciento ochenta plantas nativas se habrían visto afectadas con esta intervención y que no existen garantías de que estas especies se puedan recuperar en su totalidad. Por último, la OEFA resalta que la legislación ambiental minimiza las competencias de los organismos ambientales locales, por lo que en este caso no habría un incumplimiento de la ley, sino una falta²²⁸.

A propósito de esta temática, entonces, se puede concluir que Odebrecht cumple con las normas peruanas al presentar sus EIA para concursar por el otorgamiento de distintos proyectos. No obstante, dichos EIA son elaborados como un mero trámite formal. Por ello, estos estudios terminan siendo incompletos y no toman en cuenta importantes impactos ambientales que finalmente terminarán dañando el ambiente.

3.3 Normatividad social

Muchas empresas constructoras, en algunas ocasiones, ofrecen infinidad de programas de responsabilidad social a favor de los pobladores que serán expuestos a algún impacto en el desarrollo de un proyecto. Así, muchas de las grandes obras de Odebrecht han ido acompañados por proyectos sociales que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.

En esta línea, hay programas que buscan cambiar la situación económica de las personas, buscando crear capacidades para que puedan generar sus propios ingresos. Por ejemplo, en las localidades de Cusco y Madre de Dios, que se verán impactadas por la construcción del eje vial Iirsa Sur, se han realizados proyectos como el de generación de econegocios, como la crianza y comercialización de

227 Serrano, Diana Carolina. (9 de junio de 2014). *Odebrecht atenta contra el medio ambiente en Cusco*. Letra Cierta. [Disponible en: http://issuu.com/letracierta/docs/letracierta_cusco_053] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

228 *Ibidem*.

cuyes, alpacas, flores y cacao, y capacitaciones para generar productos turísticos auto-sostenibles. También en las localidades de Huánuco que se encuentran en el área de influencia de Chaglla se implementaron programas con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas y promover la formalización de las asociaciones de agricultores para que puedan insertarse al mercado regional y nacional. Con el mismo fin, a partir de la obra Puerto de Minerales, en el Callao, se brinda un programa de calificación técnica dirigido a los jóvenes del asentamiento Puerto Nuevo, para que tengan mejores oportunidades de acceso al mercado laboral²²⁹.

No obstante, estas prácticas no se han dado siempre. A pesar de estos esfuerzos, en muchas ocasiones se mantiene el descontento de las personas afectadas, ya que consideran que sus derechos están siendo vulnerados. Al respecto, a continuación se presentan algunas situaciones:

Uno de los proyectos más importantes de Odebrecht en Perú, que ha traído consigo un gran descontento social, es el Proyecto Olmos. Con motivo de la subasta de las tierras eriazas, éstas se han dividido en inmensos lotes de 500 y de 1000 hectáreas, que fueron subastadas a 4200 dólares por hectárea²³⁰. Esta operación ha despertado el interés de muchos capitales internacionales provenientes de Uruguay, Chile, Brasil, China, India, entre otros países.

Sin embargo, dicha medida ha traído descontento social entre los campesinos del valle de Olmos, debido a que consideraban que este proyecto debía realizarse hace décadas²³¹ y no esperaban que fueran excluidos de este proceso. Los altos precios de los grandes lotes en Olmos excluyen a los campesinos de la posibilidad de que puedan poseer estas tierras. Asimismo, estas tierras fueron subastadas, a pesar de que son ocupadas por comunidades campesinas por generaciones²³².

Para que este proyecto sea posible se necesita que las tierras se encuentren libres de comuneros. Como alternativa, los comuneros tuvieron la posibilidad de ser reubicados en una zona menos poblada al oeste del pueblo de Olmos. Esta medida apaciguó el conflicto por un momento, pero aún permanecieron

229 Página web del Grupo Odebrecht. (12 de octubre de 2010). *Odebrecht promueve la inserción laboral de jóvenes de Puerto Nuevo*. [Disponible en: <http://www.odebrecht.com.pe/comunicacion/noticias/odebrecht-promueve-insercion-laboral-de-jovenes>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

230 Chinchay, Maricarmen. Ob. cit.

231 El Proyecto de irrigación de Olmos fue concebido en 1924 por el ingeniero inglés Charles Sutton, durante el mandato de Augusto B. Leguía.

232 Centro Peruano de Estudios Sociales. (s.f.). *Odebrecht. El peligro de los latifundios en las tierras del Proyecto Olmos*. [Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/portal/taxonomy/term/421>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

comuneros que fueron desalojados o se encuentran bajo amenaza de expulsión²³³. Las comunidades campesinas no contaban con un título formal que validara la propiedad efectiva de las tierras ante el Estado. Por ello, muchos fueron forzados a vender las parcelas donde tenían sus casas a precios subvaluados y fueron desplazados de las tierras que trabajan desde hace años.

De esta manera, el proyecto Olmos no contempla la inclusión de la pequeña y mediana agricultura dentro de su desarrollo, sino que favorece la concentración de la tierra en pocas manos²³⁴, fomentándose una agroindustria para la exportación. Mientras que algunos expertos afirman que esta agricultura beneficiará a la población, ya que se fomentará la creación de puestos de trabajo en nuevas actividades económicas como el turismo, o la educación, otros expertos²³⁵ aducen que los campesinos no tendrán garantizado un puesto de trabajo, ya que la agroindustria utiliza procesos mecanizados que no requieren de mucha mano de obra²³⁶. Toda esta situación alimenta las frustraciones de los comuneros de esta localidad, que puede estallar en un conflicto social aún mayor a medida que las obras vayan llevándose a cabo.

Otro proyecto que ha ocasionado gran descontento social es el de la construcción de la Hidroeléctrica Chadín II. Dicho proyecto implicaría el desplazamiento de 21 comunidades, aproximadamente mil personas. Las comunidades que viven cerca de la cuenca del río Marañón rechazan el proyecto porque consideran que un eventual desplazamiento afectaría su cultura y su estilo de vida. Por un lado, se han registrado situaciones violentas en los distritos de Cortegana y Chumuch, en la provincia de Celendín²³⁷. Un primer episodio de violencia se llevó a cabo en julio de 2013, cuando la población de dichos distritos denunció que se les negó el ingreso a la audiencia pública para la aprobación del EIA de Chadín II. No obstante, a dicha audiencia acudieron pobladores de zonas alejadas al proyecto, que fueron movilizadas por Odebrecht y que recibieron una compensación económica de 50 nuevos soles por su asistencia. Dicha situación

233 Alva Mariñas, Pedro. 2012. "Proyecto Olmos: Tensiones y Desencuentros con la Comunidad de Olmos. Los Desplazados". En: Zambrano Allende, Antonio. *Proyecto de irrigación e hidroenergético Olmos. Impactos y consecuencias*. Fórum Solidaridad Perú. p. 50.

234 Actualmente la distribución de las tierras subastadas de Olmos se encuentran concentradas en Corporación Azucarera del Perú (29,21%), Odebrecht Latinvest Perú Kuntur (20.40%), Gloria S.A. (11.84%) y Perfen S.A. (10.53%).

235 Como Miguel Caillaux, Ministro de agricultura del Perú durante la segunda mitad del año 2011.

236 Berrios Heredia, Claudia. 2012. "Revisión del Proyecto Olmos". En: Zambrano Allende, Antonio. *Proyecto de irrigación e hidroenergético Olmos. Impactos y consecuencias*. Fórum Solidaridad Perú. p. 30.

237 Celendín pertenece a la región de Cajamarca.

desencadenó un enfrentamiento entre los policías y los ronderos de Celendín, opositores al proyecto, que dejó un saldo de nueve heridos²³⁸.

Posteriormente, ocurrió otro episodio de violencia en diciembre del 2013 cuando las rondas campesinas de Celendín y las comunidades ribereñas del Marañón denunciaron que miembros del cuerpo policial ingresaron violentamente a la zona con la intención de amedrentar a los opositores del proyecto. Según los comuneros, dicha incursión contó con la presencia de trabajadores de Odebrecht y que los policías estarían recibiendo un salario de 100 nuevos soles diarios por parte de la constructora brasileña²³⁹.

Asimismo, se ha documentado que hay una gran resistencia en las localidades cercanas a la cuenca del río Marañón, como en los pueblos de Tupén Grande y Mandan²⁴⁰. Dichos pueblos se encuentran en constante alerta para evitar un eventual desplazamiento. Por ello se han organizado en rondas campesinas para impedir el ingreso de representantes de Chadín a la zona. Dichas rondas se encuentran provistas de armas como machetes, palos y piedras, para proteger sus hogares. Cuando algún trabajador de la empresa penetra en su territorios, es atrapado por las rondas y sometido a algún castigo físico. Muchos de estos pobladores no están dispuestos a abandonar sus localidades, a pesar de que se les ofrezca algún beneficio económico²⁴¹.

Por último, la reciente concesión que obtuvo Odebrecht para construir el Gasoducto Sur Peruano (GSP) trajo consigo una gran movilización social en la provincia de La Convención en la región de Cusco. Los pobladores de dicha región no están contentos con el proyecto, ya que consideran que no traerá ningún beneficio para la población. Entre muchos reclamos, los pobladores alegan que en la reciente concesión del GSP no se incluye la instalación de la Planta de Fraccionamiento de Kepashiato, la Central Térmica de Quillabamba ni

238 Arribasplata, Juan. (10 de julio de 2013). *Celendín: Pobladores denuncian que megaproyecto Chadín II solo beneficiará a Conga*. Noticias Ser. [Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/10/07/2013/cajamarca/celendin-pobladores-denuncian-que-megaproyecto-chadin-ii-solo-beneficiara-conga>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

239 Arribasplata, Juan. (11 de diciembre de 2013). *Comunidades de Celendín denuncian incursión policial en apoyo a proyecto Chadín II*. Noticias Ser. [Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/11/12/2013/cajamarca/comunidades-de-celendin-denuncian-incursion-policial-en-apoyo-proyecto-chadin-2>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

240 Dichos pueblos se encuentran en el distrito de Cocabamba, Provincia de Luya, ubicada en la región Amazonas.

241 Vásquez, Valerie. (29 de junio de 2014). *Pobladores de Tupén Grande se oponen a llegada de hidroeléctrica en el río Marañón*. [videograbación]. Agencia Cuarto Poder-América. [Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ubFBOgkYds4>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

el Polo petroquímico para industrializar el gas en el sur del país. Dicha planta hubiera permitido la separación de los líquidos del gas natural para obtener gas propano y butano y fabricar el gas doméstico. De esta manera, un balón de gas de diez kilos bajaría su precio de entre 60 a 80 nuevos soles a 25²⁴². Esta situación desencadenó una protesta que ocasionó un enfrentamiento violento con la policía. Estas movilizaciones dejaron como resultado varios muertos, como el alcalde del distrito de Kepashiato y un adolescente.

En síntesis, Odebrecht ha desarrollado programas sociales que han buscado generar un impacto positivo en la vida de las personas afectadas por los proyectos. No obstante, no han tenido la capacidad para tratar conflictos latentes en situaciones en las que la población se encuentra totalmente en contra de los proyectos.

Fuentes consultadas

Agencia de Noticias Andina. (28 de octubre de 2014). *Otorgan concesión definitiva a AC Energía para operar en central hidroeléctrica Chadín*. [Disponible en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-otorgan-concesion-definitiva-a-ac-energia-para-operar-central-hidroelectrica-chadin-529277.aspx>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Arribasplata, Juan. (10 de julio de 2013). *Celendín: Pobladores denuncian que megaproyecto Chadín II solo beneficiará a Conga*. Noticias Ser. [Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/10/07/2013/cajamarca/celendin-pobladores-denuncian-que-megaproyecto-chadin-ii-solo-beneficiara-conga>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Arribasplata, Juan. (11 de diciembre de 2013). *Comunidades de Celendín denuncian incursión policial en apoyo a proyecto Chadín II*. Noticias Ser. [Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/11/12/2013/cajamarca/comunidades-de-celendin-denuncian-incursion-policial-en-apoyo-proyecto-chadin-2>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

Bhagwati, Jagdish. *La economía y el nuevo orden mundial*. México. Siglo XXI.

Belisário, Adriano. (30 de junio de 2014). *As quatro irmãs*. Agencia de Reportajes y Periodismo Investigativo Pública. [Disponible en: <http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

242 Tempus Noticias. (8 de septiembre de 2014). *10 puntos clave para entender las protestas en La Convención*. [Disponible en: <http://www.tempusnoticias.com/sociedad/10-puntos-clave-para-entender-las-protestas-en-la-convencion/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

- Byrne Santa María, Mónica. 2009. "Apuntes sobre los Convenios de Estabilidad Jurídica y su interrelación con los Acuerdos Internacionales suscritos por el Perú". En *Revista de Derecho Administrativo*. n.º 7. Año 4. Lima. Círculo de Derecho Administrativo.
- Camacho, Emilio. (26 de agosto de 2011). *Las cuentas con levadura de Odebrecht*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/las-cuentas-con-levadura-de-odebrecht/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Camacho, Emilio. (29 de agosto de 2011). *Las cuentas de Odebrecht. Haciéndole el túnel al SNIP*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/haciendole-el-tunel-al-snip/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Camacho, Emilio. (20 de septiembre de 2011). *Criterio de competencia... en el caso de Odebrecht*. Portal IDL Reporteros. [Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/criterio-de-competencia%E2%80%A6-en-el-caso-de-odebrecht/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Centro Peruano de Estudios Sociales. (s.f.). *Odebrecht. El peligro de los latifundios en las tierras del Proyecto Olmos*. [Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/portal/taxonomy/term/421>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Chinchay, Maricarmen. (13 de julio de 2013). *Odebrecht venderá primeras 5750 hectáreas de tierras que compró en Olmos*. Diario La República, Región Norte. [Disponible en: <http://www.larepublica.pe/13-07-2013/odebrecht-vendera-primeras-5750-ha-de-tierras-que-compro-en-olmos>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Constructora Norberto Odebrecht. 2007. "Las interconexiones interoceánicas de la integración regional". En: *Diplomacia, Estrategia y Política*. N.º 5. Enero-marzo. Brasilia.
- Constructora Norberto Odebrecht. 2009. "Odebrecht Perú: una colaboración exitosa". En: *Diplomacia, Estrategia y Política*. N.º 10, octubre-diciembre. Brasilia.
- DAR (y otros). 2014. *Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América*. Lima. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. [Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/137_Casos_Paradigmaticos.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Diario 16. (7 de noviembre de 2013). *El gran negocio de Odebrecht en Olmos*. [Disponible en: <http://diario16.pe/noticia/40815-el-gran-negocio-odebrecht-olmos>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Diario de Economía y Negocios Gestión. (30 de junio de 2014). *Consortio integrado por Odebrecht y Enagás ganó concurso para construir el Gasoducto Sur Peruano*. [Disponible en: <http://gestion.pe/empresas/>]

- consorcio-integrado-odebrecht-y-enagas-gano-concurso-construir-gasoducto-sur-peruano-2101638] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Durand, Francisco. 2009. "El Eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)". En: *Nueva Sociedad*. N.º 219. Enero-febrero. Buenos Aires. [Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3586_1.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Durand, Francisco. 2010. *La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos*. Lima. Fondo Editorial Pedagógico San Marco.
- Durand, Francisco y Campodónico, Humberto. 2010. *Poder Empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*. Lima. Desco.
- Economist Intelligence Unit. 2013. *Evaluando el entorno para las asociaciones publico-privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopes 2012*. Fondo Multilateral de Inversiones. Gobierno de España. p. 5. [Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37744271>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Embajada de Brasil en Lima. 2012. *Boletín del Sector de Promoción Comercial y Turismo*. N.º 19. Junio. [Disponible en: <http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/images/publication/26.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- García, Elías. (24 de septiembre de 2013). *MEM realiza 161 observaciones a la hidroeléctrica Chadín*. Diario de Economía y Negocios Gestión. [Disponible en: <http://gestion.pe/economia/mem-realiza-161-observaciones-hidroelectrica-chadin-2076941>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Godoy, José Alejandro. (20 de octubre de 2014). *El Cristo de Odebrecht. Segunda parte*. Portal Desde el Tercer Piso. [Disponible en: <http://www.desdeeltercerpiso.com/2014/10/el-cristo-de-odebrecht-segunda-parte/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Hurtado, Jonathan. (3 de noviembre de 2014). *Estudio de Impacto Ambiental de proyecto Chadín II tiene vacíos importantes*. Servicios en Comunicación Intercultural Servindi. [Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/102779>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Marticorena, Martín. (2 de julio de 2014). *Habría conflicto de intereses en el Gasoducto Sur Peruano*. Portal de Economía y Negocios Portafolio (El Comercio). [Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/peru/habria-conflicto-intereses-gasoducto-sur-peruano-noticia-1740006?ref=portada_economia&ft=mod_losmas&e=nota_7] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Portal Semana Económica. (5 de abril de 2011). *José Graña deja responsabilidades ejecutivas en Graña y Montero*. [Disponible en: <http://semanaeconomica.com/>]

- article/economia/64297-jose-grana-deja-responsabilidades-ejecutivas-en-grana-y-montero/] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Gómez, Natalia. (8 de febrero de 2011). *Odebrecht va por todo*. Portal América Economía. [Disponible en: <http://americaeconomia.com/revista/odebrecht-va-por-todo>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 2009. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Bela Vista. Expressão Popular.
- Libón, Oscar. (3 de julio de 2014). *La consultora de Mayorga también asesoró a Odebrecht*. Portal Perú 21. [Disponible en: <http://peru21.pe/opinion/consultora-mayorga-tambien-asesoro-odebrecht-2190280>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Libón, Oscar. (9 de julio de 2014). *Odebrecht logró contratos por S/.486 millones en gobierno de Humala*. Portal Perú 21. [Disponible en: <http://peru21.pe/politica/odebrecht-logro-contratos-s486-millones-gasoducto-sur-gobierno-humala-2191202>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Lira, Julio y Montero, Ricardo. (3 de mayo de 2013). *Odebrecht: “Concentraremos nuestras inversiones en energía en Perú más que en Brasil”*. Entrevista a Marcelo Odebrecht. Diario de Economía y Negocios Gestión. [Disponible en: <http://gestion.pe/empresas/odebrecht-concentraremos-nuestras-inversiones-energia-peru-mas-que-brasil-2065192>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Novak, Fabián y Namihas, Sandra. 2002. *Las Relaciones entre Perú y Brasil (1826-2012)*. Lima. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- Odebrecht. *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*. p. 12. [Disponible en: http://www.odebrecht.com/relatorio2013/hotsite/wp-content/uploads/2014/06/RA-Odebrecht-2014-FINAL_PDF_site_ES.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A. (s.f.). *O3 Sostenibilidad*. [Disponible en: <http://www.peru2021.org/repositorioaps/0/0/par/odebrechtsostepdf/brochures%2003-odebrecht%20sostenibilidad.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Odebrecht. *Nuestros negocios*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/negocios>] (Consulta: 20 de febrero de 2015)
- Página web del Grupo Odebrecht. *Línea del tiempo. Una historia a servicio del futuro*. [Disponible en: <http://www.odebrechtonline.com.br/edicoes/60anos/linhadotempo/es/index.html>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht Latinvest*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/negocios/latinvest>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Odebrecht. (12 de octubre de 2010). *Odebrecht promueve la inserción laboral de jóvenes de Puerto Nuevo*. [Disponible en: <http://www.>

- odebrecht.com.pe/comunicacion/noticias/odebrecht-promueve-insercion-laboral-de-jovenes] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Odebrecht. (25 de enero de 2011). *Odebrecht recibió "Global Road Achievement Awards" por la construcción de Carretera IIRSA Norte*. [Disponible en: <http://www.odebrecht.attachmedia.com/es/noticias/odebrecht-recibio-global-road-achievement-awards-por-la-construccion-de-carretera-iirsa-norte>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Portal América Economía. (s.f.). *Las 50 mayores empresas en Brasil, 2013*. [Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_500_latinoamerica_2013/las-50-mayores-brasil.php] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Portal América Economía. (s.f.). *Ranking Multilatinas 2013*. [Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_multilatinas_2013/ranking.php] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. *Código Civil Peruano*. [Disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codcivil.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. *Constitución Política del Perú 1993*. [Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Agencia Proinversión. *CEJ suscritos con inversionistas (1993-2013)*. [Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/INCENTIVOS_INVERSION/2_2_%2520CEJ%2520Suscritos%2520con%2520Inversionistas.xls] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Agencia Proinversión. (26 de diciembre de 2013). *Plan de acción 2014. Documento de trabajo*. [Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/ZOP/ZCCASOEXITO/Plan%2520de%2520Acci%25C3%25B3n%2520de%2520ProInversi%25C3%25B3n%2520-%25202014.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Congreso de la República. *Resolución Legislativa n.º 24817*. [Disponible en: <http://peru.justia.com/federales/resoluciones-legislativas/24817-may-25-1988/gdoc/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Congreso de la República. *Resolución Legislativa n.º 29232, del 21 de mayo de 2008*. [Disponible en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29232.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

- República del Perú. Congreso de la República. (12 de mayo de 2014). *Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa n.º 391/2011-PE que propone aprobar el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil”*. [Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/0238C60CCC5C435A05257CF40059BBEA/\\$FILE/RR.EE._391-2011-PE_Negativo_Mayor%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/0238C60CCC5C435A05257CF40059BBEA/$FILE/RR.EE._391-2011-PE_Negativo_Mayor%C3%ADa.pdf)] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Congreso de la República. *Ley n.º 30230, del 11 de julio de 2014*. [Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/gja03/ctrlCambios/anexos/Ley30230.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Legislativo n.º 662, del 29 de agosto de 1991*. [Disponible en: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgh/legislacion/dl662.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Legislativo n.º 757, del 8 de noviembre de 1991*. [Disponible en: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgh/legislacion/dl757.pdf>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 059-96-PCM, del 26 de diciembre de 1996*. [Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/electricidad/legislacion/ds059-96-pcm.PDF>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 060-96-PCM, del 27 de diciembre de 1996*. [Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/turismo/060-96.htm>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 118-2003-EF, del 21 de agosto de 2003*. [Disponible en: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=127&limit=15&limitstart=1515&order=name&dir=DESC&Itemid=100602&lang=es] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 022-2005-EF, del 9 de febrero de 2005*. [Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/63524534/IIRSA>] (Consulta: 20 de febrero de 2005).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 213-2006-RE, del 21 de junio de 2006*. [Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/cv_dbl_imp/] (Consulta: 20 de febrero de 2015).

- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 019-2008-RE, del 5 de junio de 2008*. [Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_010_2008_ED.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú. Presidencia de la República. *Decreto Supremo n.º 081-2010-EF, del 10 de marzo de 2010*. [Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/63526943/tren-electrico>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- República del Perú y República Federativa del Brasil. 2006. *Convenio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para evitar la doble tributación y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto a la renta*. [Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/cv_dbl_imp/Convenio_Peru_Brasil.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Seco, Raquel. (21 de julio de 2014). *Norberto Odebrecht, magnate brasileño*. Diario El País. [Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2014/07/21/actualidad/1405978793_965186.html] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Serrano, Diana Carolina. (9 de junio de 2014). *Odebrecht atenta contra el medio ambiente en Cusco*. Letra Cierta. [Disponible en: http://issuu.com/letracierta/docs/letracierta_cusco_053] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Tempus Noticias. (8 de septiembre de 2014). *10 puntos clave para entender las protestas en La Convención*. [Disponible en: <http://www.tempusnoticias.com/sociedad/10-puntos-clave-para-entender-las-protestas-en-la-convencion/>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Toche Medrano, Eduardo (coord.). 2012. *Perú hoy. La gran continuidad*. Lima. Desco.
- Vásquez, Valerie. (29 de junio de 2014). *Pobladores de Tupén Grande se oponen a llegada de hidroeléctrica en el río Marañón*. [videgrabación]. Agencia Cuarto Poder-América. [Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ubFBOgkYds4>] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- Zambrano Allende, Antonio. 2012. *Proyecto de irrigación e hidroenergético Olmos. Impactos y consecuencias*. Fórum Solidaridad Perú.

Capítulo cuarto

Ecuador: Odebrecht

1. Odebrecht S.A. La empresa constructora más grande de Brasil

Odebrecht S.A. es un conglomerado de origen brasileño con setenta años de historia, conformado por quince negocios, tres fondos de inversión y cinco empresas auxiliares. Los negocios del grupo Odebrecht se hallan ampliamente diversificados, ofreciendo servicios en actividades tan variadas como ingeniería industrial, infraestructura, transporte, negocios inmobiliarios, servicios ambientales (básicamente provisión de servicios de agua y alcantarillado), hidrocarburos, inversiones, producción de resinas termoplásticas, elaboración y comercialización de productos agroindustriales (principalmente etanol, azúcar y energía eléctrica), exploración marítima de hidrocarburos, construcción de astilleros, defensa y tecnología, entre otras²⁴³.

Por otro lado, el Fondo Odebrecht África administra inversiones en los sectores de minería y energía de ese continente; el Fondo Odebrecht Brasil administra activos en el sector de energía eléctrica e invierte en proyectos de ingeniería y construcción en el país latinoamericano; mientras que un tercer fondo, denominado LatinFinance, administra negocios de infraestructura en América Latina, principalmente en los segmentos de energía y riego. En cuanto

243 Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht en resumen*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/comunicacion/odebrecht-en-resumen>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

a las empresas auxiliares, éstas están relacionadas con la exportación de bienes y servicios desde Brasil, así como con la prestación de seguros patrimoniales y con la comercialización de energía²⁴⁴.

Según datos de la misma empresa, a diciembre de 2013 el conglomerado registró un ingreso bruto de 96 930 millones de reales, una ganancia neta de 491 millones de reales y exportó productos a setenta países. La organización está conformada por 181 trabajadores en relación de dependencia y 105 000 trabajadores externos, provenientes de setenta y ocho nacionalidades, de los cuales el 13,7% son mujeres y 86,3%, hombres²⁴⁵.

Además de Brasil, la empresa tiene operaciones en veintidós países alrededor del mundo, principalmente en América Latina²⁴⁶.

Entre los principales hitos en la historia de Odebrecht, que evidencian el crecimiento de la empresa, así como de su proceso de internacionalización y diversificación, se resaltan algunos en el cuadro 4.1.

En el periodo 2009-2013, el ingreso bruto de la empresa creció de 24 325 millones de dólares a 41 377 millones de dólares, la mayor parte de los cuales provino de los negocios de Braskem (49,3%), así como de Ingeniería y Construcción (34%). En términos geográficos, la mayor parte de este ingreso bruto se produjo en Brasil, con un 56%; seguido por América Latina y el Caribe, con el 23%; América del Norte, Europa y Medio Oriente, con el 17%; y finalmente África, con apenas el 4%²⁴⁷.

De otro lado, la mayor parte de los trabajadores, directos e indirectos, de Odebrecht está concentrada en Odebrecht Infraestructura (47 864 en Brasil, 32 919 en el resto de América Latina y el Caribe, 14 230 en África, Emiratos Árabes y Portugal); seguido por Odebrecht Ingeniería Industrial, con 30 230 empleados; Odebrecht Agroindustrial, con 15 917 empleados; y el resto de trabajadores distribuidos en los demás negocios del Grupo²⁴⁸.

244 *Ibidem*.

245 Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht en cifras*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/comunicacion/odebrecht-en-resumen/odebrecht-en-cifras>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

246 De acuerdo con el Informe Anual 2013 – 2014, publicado por la empresa, Odebrecht opera en Alemania, Angola, Argentina, Austria, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Ghana, Guatemala, Guinea Ecuatorial, México, Mozambique, Libia, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana y Venezuela. En Odebrecht. *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*. [Disponible en: http://www.odebrecht.com/relatorio2013/hotsite/wp-content/uploads/2014/06/RA-Odebrecht-2014-FINAL_PDF_site_ES.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015). pp. 12-13.

247 *Ibid.* p. 23.

248 *Ibid.* p. 29.

Cuadro 4.1 Principales hitos en la historia de Odebrecht

Año	Acontecimiento
1944	Creación de la empresa Norberto Odebrecht, en Salvador, Bahía, Brasil.
1954	La empresa se convierte en sociedad anónima.
1973 - 1975	Norberto Odebrecht S.A. se consolida como empresa de actuación nacional.
1979	Empieza la diversificación de los negocios de la empresa con la creación de Odebrecht Perforaciones Ltda., tras la adquisición de un tercio del capital de CPC (Compañía Petroquímica Camacari). También inicia el proceso de internacionalización de la empresa, con la firma de los primeros contratos fuera de Brasil (Hidroeléctrica Charcani V, en Perú, e Hidroeléctrica Colbún Machicura, en Chile).
1984	La empresa inicia su actuación en África con la construcción de la Hidroeléctrica de Capanda, en Angola.
1987	La Constructora Norberto Odebrecht S.A. inicia sus operaciones en Ecuador, con la construcción del proyecto de riego Santa Elena.
1988	La empresa empieza a operar en Europa tras la adquisición de la empresa Bento Pedroso Construcciones, en Portugal.
1991	La empresa empieza a operar en Estados Unidos.
2002	Se crea Braskem, negocio que reúne todos los activos petroquímicos de la compañía.
2003	La empresa empieza a operar en los Emiratos Árabes Unidos.
2004	Odebrecht S.A. es seleccionada como la mejor empresa de ingeniería de América Latina, por la revista Global Finance.
2007	La compañía incursiona en la agroindustria, con la creación de Odebrecht Agroindustrial, originalmente con el nombre de ETH Bioenergía.
2010	Odebrecht S.A. es elegida la mejor empresa familiar del mundo, por el International Institute for Management Development, de Suiza.
2011	Se crea Odebrecht Defensa e Tecnología.
2013	Odebrecht invierte fuertemente en concesiones y amplía su portafolio con operaciones de arenas multiuso, carreteras, trenes urbanos, servicios de saneamiento básico, metros y aeropuertos.

Fuente: Odebrecht. *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*. pp. 14-15.

Vale señalar que la mayor parte de los trabajadores de Odebrecht proviene de América Latina, el Caribe y África, con alrededor de 180 000 trabajadores originarios de estas regiones (63% del total), de los cuales 118 108 son de origen brasileño²⁴⁹.

En cuanto a la actuación de Odebrecht Infraestructura América Latina, que presta servicios de ingeniería y construcción de infraestructura en los países de América Latina y el Caribe, con excepción de Brasil, la empresa destaca la contratación de trece nuevos proyectos por un total de 4000 millones de dólares en el 2013, los mismos que se ubican en Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela²⁵⁰. De igual manera, Odebrecht Infraestructura Brasil reporta la conquista de quince nuevos contratos en el mismo año, así como “significativos avances en sus compromisos con los Juegos Olímpicos de 2016, en Río de Janeiro”²⁵¹. De otro lado, en el Cuadro 4.2 puede observarse una relación de los contratos conquistados por Odebrecht Infraestructura, en 2013, en los países de la cuenca amazónica.

Así, Odebrecht S.A. es una de las empresas brasileñas con mayor crecimiento y alcance internacional de los últimos años. De hecho, de acuerdo con un estudio realizado con base en la información provista anualmente por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), Odebrecht es una de las empresas que más financiamiento a la exportación recibió por parte de esta institución financiera entre los años 2009 y 2014, sumando un total de 5000 millones de dólares, esto es, el 41% del total desembolsado por el BNDES para financiar las ventas de ochenta y tres empresas brasileñas en el exterior, en el periodo antes señalado²⁵².

249 *Ibíd.* p. 30.

250 *Ibíd.* p. 55.

251 *Ibíd.* p. 50.

252 Según un artículo publicado por Congresso em Foco, Odebrecht y Embraer recibieron, en conjunto, un total de 9900 millones de dólares, equivalentes al 81% del total desembolsado para financiar las ventas de ochenta y tres empresas brasileñas en el exterior, entre 2009 y 2014. El *top 5* se completa con los montos desembolsados a otras tres grandes empresas constructoras brasileñas como Andrade Gutiérrez, Queiroz & Galvão y Camargo Corrêa, equivalentes al 7%, 2,1% y 2,8%, respectivamente. Véase: Militão, Eduardo. *Odebrecht e Embraer concentram 81% do crédito do BNDES para o exterior*. Congresso em Foco. [Disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/odebrecht-e-embraer-concentram-81-do-credito-do-bndes-para-o-exterior/>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

Cuadro 4.2 Contratos conquistados por Odebrecht Infraestructura en 2013, en países de la cuenca Amazónica

País	Proyectos
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Obras en 528 km de la Ruta del Sol. • Reacondicionamiento de 15 km de carreteras en el Corredor Transversal de Boyacá.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción del Acueducto La Esperanza (93 km entre la Represa San Vicente y la futura Refinería del Pacífico). • Construcción de Poliducto Pascuales - Cuenca (220 km).
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Vías Nuevas de Lima (rehabilitación de los principales accesos a la ciudad). • Proyecto Vía de Evitamiento de Cusco. • Proyecto Puerto Matarani (almacenamiento y transporte de minerales en Bahía Islay).
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Obras del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar, en Maiquetía. • Sistemas integrales de la línea 5 del Metro de Caracas y del Metro de Caracas - Guarenas - Guatire. • Patio y talleres de mantenimiento de trenes del Metro de Caracas.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Canal de Sertão. • Recalificación de la Costanera de la Barra, en Salvador. • Ampliación del Aeropuerto de Goiânia. • Implantación del VLT de Goiânia. • Obras del Sistema de Agua Río Manso, en Brumadinho. • Reacondicionamiento de la BR-163, entre municipios Itiquira y Sinop. • Obras de saneamiento de la Región Metropolitana de Recife. • Reacondicionamiento del Aeropuerto de Galeão. • Estación Multimodal Maracanã, en Río de Janeiro. • Bairro Novo Terra Nova - Unidades Habitacionales de Nova Friburgo. • Dragado y revitalización del Río Imboaçú, en São Gonçalo. • Viaductos metálicos del Arco Metropolitano, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro. • Viviendas populares del proyecto Morar Feliz, en Campos dos Goytacazes. • Línea 6 del Metro de São Paulo.

Fuente: Odebrecht. Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir. pp. 50-55.

2. Odebrecht en Ecuador

2.1 Una mirada histórica

La presencia de la empresa constructora brasileña Norberto Odebrecht S.A. en el Ecuador se remonta a 1987, año en que obtiene su primer contrato en este país para la construcción del proyecto de irrigación Santa Elena, también

conocido como Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena (Phase)²⁵³. Desde entonces, la empresa ha logrado una serie de contratos para la ejecución de proyectos de infraestructura, tales como acueductos, sistemas de riego y agua potable, carreteras, centrales hidroeléctricas, transporte de hidrocarburos e infraestructura aeroportuaria.

Durante los veintiún años comprendidos entre 1987 y 2008, desde que la empresa inició su actuación en el Ecuador, hasta que fuera expulsada temporalmente del mismo, ésta sumó un total de siete contratos para la ejecución de proyectos en diferentes provincias del país, cuyos montos ascendieron a 1017 millones de dólares, en conjunto (ver Cuadro 4.3).

2.2 Daños en San Francisco y salida temporal de Odebrecht del Ecuador

La construcción de la Central Hidroeléctrica San Francisco fue una obra adjudicada a la empresa brasileña Norberto Odebrecht, en consorcio con la empresa italiana de ingeniería Ansaldo. El contrato de obra se firmó el 29 de marzo de 2000 por un monto inicial de 286,8 millones de dólares²⁵⁴, de los cuales 242,9 millones se financiaron con un crédito del BNDES, a pagarse en un plazo de catorce años. Las obras iniciaron en febrero de 2004 y la Central fue inaugurada en junio de 2007.

Sin embargo, una serie de irregularidades encontradas, tanto en el contrato de obra como en el convenio de crédito, por parte de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), creada en julio de 2007 para hacer un análisis general de la deuda pública contraída por el Estado ecuatoriano, sumadas a fallas en la construcción, llevaron a que la Central paralizara sus operaciones por cinco meses en el año 2008 (apenas un año después de entregada la obra), ocasionando pérdidas para el país por casi 139 millones de dólares, y condujeron a que en octubre de 2008 el Estado ecuatoriano expulsara del país a la empresa Odebrecht.

La decisión estuvo acompañada por la suspensión de otros contratos que la empresa tenía en ese entonces en el país, como la construcción de las hidroeléctricas Baba y Toachi - Pilatón²⁵⁵. Adicionalmente, el 18 de noviembre de 2008 el

253 Odebrecht. *Odebrecht 2014*. Ob. cit. p. 14.

254 Si bien el monto contratado inicialmente para la obra fue de 286,8 millones de dólares, como se señalará en la sección final de este análisis, uno de los hallazgos de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) fue que durante la ejecución del proyecto se incluyó una serie de adendas al contrato de obra que generó un incremento en el costo final de la obra de alrededor de 71 millones de dólares. Ver CAIC (noviembre 2008), Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral del Ecuador.

255 Cabe señalar que el contrato para la construcción del Proyecto Multipropósito Baba (Los Ríos) había

Cuadro 4.3 Proyectos adjudicados a la constructora Norberto Odebrecht en Ecuador (1987-2008)

No.	Proyecto	Año*	Monto en dólares**	Provincia	Entidad promotora
1	Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena - Tramo II	1987	176 609 616	Santa Elena***	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege)
2	Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena - Tramo I	1992	160 897 723	Santa Elena***	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege)
3	Vía Interoceánica Norte	1996	80 586 701	Sucumbíos	Ministerio de Obras Públicas (MOP)
4	Obras Complementarias de Infraestructura para la Península de Santa Elena	1997	126 700 229	Santa Elena***	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege)
5	Trasvase ríos Chone y Portoviejo	1998	143 014 888	Manabí	Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM)
6	Construcción de Central Hidroeléctrica San Francisco	2000	286 851 129	Tungurahua	Consejo Nacional de Electrificación (Conelec)
7	Nuevo Aeropuerto Internacional de Tena "Jumandy"	2008	42 000 000	Napo	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE)
MONTO TOTAL CONTRATADO 1987-2008			1 016 660 286		

Fuente: Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). (Noviembre de 2008). *Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral del Ecuador*.

(*) Se refiere al año en que se suscribieron los contratos de obra de los proyectos.

(**) Valores originalmente contratados.

(***) La actual provincia de Santa Elena fue creada el 7 de noviembre de 2007. Anteriormente, sus territorios eran parte de la provincia del Guayas.

Gobierno ecuatoriano presentó una demanda arbitral en contra del BNDES ante la Cámara de Comercio Internacional de París, al considerar que el convenio de crédito presentaba condiciones lesivas y abusivas contra el Estado ecuatoriano.

Esta situación generó desacuerdos entre los gobiernos de Ecuador y de Brasil que repercutieron incluso en el deterioro de las relaciones diplomáticas entre ambos países y que tuvieron como mayor expresión el retiro del embajador brasileño durante dos meses²⁵⁶.

Finalmente, en julio de 2010, el Gobierno ecuatoriano y la empresa Odebrecht llegaron a un acuerdo mediante el que ésta se comprometía a reparar todos los daños en las obras civiles de la Central Hidroeléctrica sin costo para el país, tras lo cual, en septiembre de 2010, la Contraloría del Estado deja sin efecto ocho glosas contra Odebrecht por 70,7 millones de dólares y la empresa vuelve a ser calificada para operar en el país²⁵⁷.

2.3 Participación actual de Odebrecht en el Ecuador

En su página web, la empresa destaca su actuación en Ecuador con cuatro proyectos adjudicados a Odebrecht Infraestructura América Latina en los últimos años –la construcción de la Central Hidroeléctrica Manduriacu (2011), el proyecto vial Ruta Viva (2012), la remoción de tierras para la Refinería del Pacífico (2012) y la construcción del Acueducto La Esperanza (2013)²⁵⁸– proyectos que suman un monto total de 697,8 millones de dólares. Sin embargo, éstos no son los únicos contratos adjudicados a la empresa desde su retorno

sido adjudicado ya a la empresa constructora Odebrecht, y que incluso se habían iniciado las obras. Sin embargo, en el contexto de los problemas suscitados por el proyecto San Francisco, Odebrecht fue expulsada del país, la obra quedó paralizada, y posteriormente, en julio de 2010, la también brasileña OAS retomó los trabajos. Véase: [<http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/multiproposito-baba-primera-megaobra-del-nuevo-periodo.html>]. Igualmente, el proyecto hidroeléctrico Toachi-Pilatón, compartido por las provincias de Pichincha, Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas, fue adjudicado a la empresa constructora china International Water & Electric Corporation, tras la salida de la constructora brasileña. De manera similar, el proyecto Sistema de Riego Carrizal-Chone (Manabí), que había sido adjudicado al consorcio Odebrecht - Hidalgo & Hidalgo, y cuyas primeras dos etapas fueron construidas por dicho consorcio, pasó a manos del consorcio Eseico & Coinfra. Véase: [<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/fase-ii-del-proyecto-carrizal-chone-no-avanza-334210.html>].

256 Nayara, Román y Fernández, Nora. "Proyecto Central Hidroeléctrica San Francisco". En: DAR (y otros). 2014. Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Lima. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

257 Véase: [<https://www.comunicacion.gob.ec/odebrecht-cumplio-con-todos-los-requerimientos-para-volver-a-ecuador/>] y [<http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/24230001eaba1ea9-47d1-46e9-842f-8582f5abdecb>].

258 Véase: [<http://www.odebrecht.com/es/organizacion-odebrecht/odebrecht-en-el-mundo>].

al país en el año 2011. De hecho, desde entonces la empresa ha conquistado un total de ocho contratos para proyectos de infraestructura en los sectores de transporte y energía, los mismos que suman un monto de 1277 millones de dólares, convirtiéndose en una de las principales contratistas del Estado ecuatoriano (ver Cuadro 4.4).

Así, entre los periodos 1987-2008 y 2011-2014, la constructora brasileña firmó con diferentes instituciones públicas ecuatorianas un total de quince contratos de obra por un monto agregado de 2293 millones de dólares, entre los que destacan, por su monto, obras como la construcción del Poliducto Pascuales-Cuenca (369,9 millones de dólares), el Acueducto de Santa Elena (337,5 millones de dólares), la Central Hidroeléctrica San Francisco (286,8 millones de dólares), la construcción del acueducto para la Refinería del Pacífico (259,9 millones de dólares), las obras de remoción de tierras para la construcción de la Refinería del Pacífico (229,9 millones de dólares) y el Trasvase Daule-Vinces (220 millones de dólares), varias de ellas financiadas, total o parcialmente, por el BNDES (ver Cuadro 4.5).

Como se observa en el Cuadro 4.5, siete de los quince contratos de obra adjudicados a Odebrecht entre 1987 y 2013 tuvieron financiamiento del BNDES, que aportó un total de 639 millones de dólares. De este monto, 470 millones de dólares (68% del total) se concentran en el periodo comprendido entre 1987 y 2008, es decir, en el periodo previo a la salida temporal de Odebrecht del Ecuador, mientras que tan sólo dos proyectos adjudicados a la empresa desde que volvió a operar en el país en el 2011 contaron con financiamiento del BNDES.

2.4 Distribución geográfica de los proyectos desarrollados por Odebrecht en Ecuador

En cuanto a la distribución geográfica de las obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador, desde 1987 hasta 2013, éstas se concentran principalmente en cuatro provincias del país: Santa Elena (tres), Pichincha (tres), Manabí (dos) y Tungurahua (dos), seguidas por las provincias de Guayas, Azuay, Los Ríos, Napo y Sucumbíos, con una obra en cada una de ellas. Sin embargo, si se considera que, con anterioridad al año 2007, los territorios de Santa Elena formaban parte de la provincia del Guayas, y que las obras ejecutadas en dichos territorios se contrataron entre 1987 y 1997, puede afirmarse que el mayor número de obras adjudicadas a la empresa constructora Odebrecht se encuentra (o se encontraba) en la provincia del Guayas, con un total de cuatro contratos de obra (ver Cuadro 4.6).

Cuadro 4.4 Proyectos adjudicados a Odebrecht en Ecuador entre 2011 y 2014

No.	Proyecto	Año*	Monto en dólares**	Plazo	Provincia	Entidad promotora
1	Recuperación de Central Hidroeléctrica Pucara (Pisayambo)	2011	18 000 000	365 días	Tungurahua	Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec) - Hidroagoyán
2	Construcción de la Central de Generación Hidroeléctrica Manduriacu	2011	124 000 000	32 meses	Pichincha	Celec
3	Construcción de la primera fase de la vía de integración de los valles 'Ruta Viva'	2012	47 900 000	420 días	Pichincha	Municipio de Quito
4	Remoción de tierras del proyecto Refinería del Pacífico	2012	229 900 000	28 meses	Manabí	Refinería del Pacífico
5	Segunda fase de la vía de integración de los valles 'Ruta Viva'	2012	36 100 000	424 días	Pichincha	Municipio de Quito
6	Construcción de acueducto de la Refinería del Pacífico	2013	259 900 000	20 meses	Manabí	Refinería del Pacífico
7	Construcción del poliducto Pascuales - Cuenca (220 km)	2013	369 900 000	700 días	Guayas - Azuay	Petroecuador
8	Trasvase Daule - Vinces	2013	190 900 000	28 meses	Los Ríos	Secretaría Nacional del Agua
MONTO TOTAL CONTRATADO 2011 - 2014			1276 600 000			

Fuente: Elaboración del autor con base en información obtenida de varias fuentes oficiales y periodísticas.

(*) Se refiere al año en que se suscribieron los contratos de obra de los proyectos.

(**) Valores originalmente contratados.

Cuadro 4.5 Participación del BNDES en el financiamiento de contratos adjudicados a Odebrecht en Ecuador

No.	Proyecto	Año de contratación	Monto en dólares*	Financiamiento BNDES
1	Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena Tramo II	1987	176 609 616	Ninguno
2	Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena Tramo I	1992	160 897 723	11 900 000
3	Vía Interoceánica Norte	1996	80 586 701	64 373 000
4	Obras Complementarias de Infraestructura para la península de Santa Elena	1997	126 700 229	38 250 000
5	Trasvase ríos Chone y Portoviejo	1998	143 014 888	112 621 704
6	Construcción de la Central Hidroeléctrica San Francisco	2000	286 851 129	242 965 100
7	Aeropuerto Internacional Jumandy (nuevo aeropuerto de Tena)	2008	42 000 000	Ninguno ¹
8	Recuperación de la Central Hidroeléctrica Pucará (Pisayambo)	2011	18 000 000	Ninguno
9	Construcción de la Central de Generación Hidroeléctrica Manduriacu	2011	124 000 000	87 000 000
10	Construcción de la primera fase de la vía de integración de los valles 'Ruta Viva' (13,6 km)	2012	47 900 000	Ninguno
11	Remoción de tierras del proyecto Refinería del Pacífico	2012	229 900 000	Ninguno
12	Segunda fase de la vía de integración de los valles 'Ruta Viva'	2012	36 100 000	Ninguno
13	Construcción del acueducto de la Refinería del Pacífico (La Esperanza - Manta)	2013	259 900 000	Ninguno
14	Construcción del poliducto Pascuales - Cuenca (220 km)	2013	369 900 000	Ninguno
15	Trasvase Daule - Vinces	2013	190 900 000	136 000 000
		TOTAL	2 293 260 286	639 109 804

Fuente: Elaboración del autor con base en información obtenida de varias fuentes oficiales y periodísticas.

(*) Valores originalmente contratados.

Cuadro 4.6 Distribución por provincias de las obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013)

Provincia	No. Proyectos
Santa Elena	3
Pichincha	3
Manabí	2
Tungurahua	2
Guayas	1
Azuay	1
Los Ríos	1
Napo	1
Sucumbíos	1
TOTAL	15

Fuente: Elaboración del autor.

Por otra parte, al considerar los montos de contratación de las obras adjudicadas a Odebrecht en el periodo señalado, puede verse que la provincia de Manabí concentra el mayor porcentaje, con el 28% del monto total contratado, equivalente a 632,8 millones de dólares. Le sigue en la provincia de Santa Elena, con el 20%, equivalente a 464,2 millones de dólares. En tercer lugar están Guayas y Azuay, provincias que comparten un proyecto por 369,9 millones de dólares (16% del monto total contratado). Después están las provincias de Tungurahua, Pichincha, Los Ríos, Sucumbíos y Napo, en ese orden (ver Cuadro 4.7 y Gráfico 4.1).

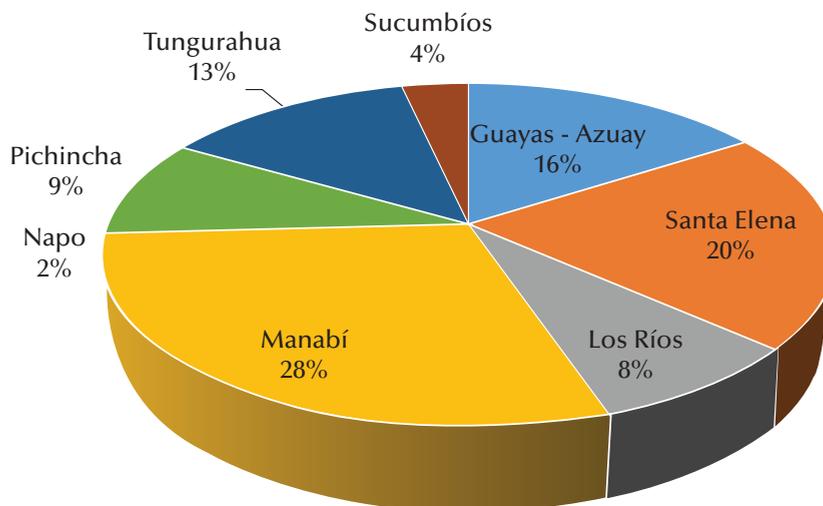
Nuevamente, si se considera que los territorios de Santa Elena formaban parte de la provincia del Guayas cuando se firmaron los contratos de obra con Odebrecht, entonces la importancia de esta provincia es mucho mayor que la sugerida por la información antes presentada (Cuadro 4.7 y Gráfico 4.1). De hecho, durante la primera década de actuación de Odebrecht en Ecuador, esto es entre 1987 y 1997, tres de los cuatro contratos adjudicados a la empresa fueron suscritos con una entidad de esta provincia, la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege), tal como se presentó en el Cuadro 4.3.

Cuadro 4.7 Distribución geográfica de obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013) (por monto de contratación)

Provincia	Monto en dólares	Porcentaje
Manabí	632 814 888	28%
Santa Elena	464 207 568	20%
Guayas – Azuay	369 900 000	16%
Tungurahua	304 851 129	13%
Pichincha	208 000 000	9%
Los Ríos	190 900 000	8%
Sucumbíos	80 586 701	4%
Napo	42 000 000	2%
TOTAL	2 293 260 286	100%

Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 4.1 Distribución geográfica de las obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2013)*



Fuente: Elaboración del autor.

(*) Por monto de contratación

Dichos contratos de obra corresponden al Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena (tramos I y II) y a las Obras Complementarias de Infraestructura para la península de Santa Elena, que suman 464,2 millones de dólares, 85% del monto total contratado por la empresa durante sus primeros diez años de actuación en Ecuador. Se puede decir, por lo tanto, que la adjudicación de estas obras fue de gran importancia para que la empresa pudiera consolidar su ingreso al país.

Entre 1998 y 2008, Odebrecht extendió sus operaciones hacia otras provincias del país, conquistando contratos para la construcción del Trasvase ríos Chone y Portoviejo (Manabí), de la Central Hidroeléctrica San Francisco (Tungurahua) y del Aeropuerto Internacional “Jumandy” (Napo), obras que suman 471,9 millones de dólares.

Finalmente, en los últimos años (2011-2013) la empresa ha seguido conquistando obras en diferentes provincias del país, destacándose, por su monto, la construcción del Poliducto Pascuales-Cuenca (Guayas - Azuay) y las obras relacionadas con el proyecto Refinería del Pacífico (Manabí). Es importante resaltar también la creciente presencia de Odebrecht en proyectos realizados en la provincia de Pichincha, principalmente en el ámbito del transporte terrestre, con obras como la construcción de la vía de integración de los valles, “Ruta Viva” (fases I y II), y es posible que, próximamente, también este a cargo de la construcción de la segunda fase del metro subterráneo de la ciudad de Quito, proyecto al que se hace referencia a continuación.

2.5 Participación futura de Odebrecht en Ecuador

Como se señaló más arriba, es altamente probable que la empresa constructora brasileña Norberto Odebrecht conquiste el contrato para la ejecución de la segunda fase del metro subterráneo de Quito, obra que es impulsada por el Municipio de Quito con el apoyo del Gobierno Nacional y que consiste en la construcción de un túnel de 23 kilómetros, la implementación de trece paradas y la compra de dieciocho trenes²⁵⁹. La primera fase presenta ya un avance superior al 70% e implicó la construcción de dos estaciones multimodales al sur y norte de la ciudad. El proyecto en su conjunto contribuiría a solucionar los problemas de movilidad que enfrenta actualmente la ciudad de Quito y formaría parte de un sistema de transporte que combinaría una solución subterránea

259 Agencia Pública de Noticias de Quito. (27 de noviembre de 2014). *Concluyó estudio de ofertas para el Metro de Quito*. [Disponible en: http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/concluyo_estudio_de_ofertas_para_el_metro_de_quito—12611] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

(el Metro de Quito), con soluciones en superficie –con los actuales sistemas de trolebús y buses articulados repotenciados– y soluciones por aire, con un sistema de metrocables.

En el proceso de licitación llevado a cabo por el Municipio de Quito participaron cuatro consorcios, dos de ellos conformados por empresas constructoras brasileñas. Uno de éstos, el consorcio Línea Uno Odebrecht-Acciona, presentó la oferta más baja, por 1777 millones de dólares (que incluye un descuento al presupuesto original de 2105 millones de dólares). La otra empresa brasileña interesada en el proyecto fue la constructora OAS, que en consorcio con Hyundai Construction presentó una propuesta por 2778 millones de dólares. Los dos restantes consorcios participantes fueron OHL-Ingenieros Civiles Asociados y Ansaldo-Herdoíza Crespo, con ofertas de 2139 y 2273 millones de dólares, respectivamente²⁶⁰.

De concretarse la adjudicación de la obra al consorcio Odebrecht-Acciona, éste se convertiría en el mayor contrato conquistado por la empresa constructora brasileña en Ecuador desde que llegó al país en 1987. Sin embargo, el proceso de contratación aún no se encuentra concluido, entre otras cosas por algunos cuestionamientos que han surgido en torno a la viabilidad económica del proyecto y a las dificultades que se han presentado para su financiamiento, ya que, si bien los primeros estudios de factibilidad del proyecto, presentados por la empresa Metro Madrid en junio de 2011, estimaban los costos del mismo en 1386 millones de dólares²⁶¹, las propuestas presentadas en el marco del proceso de licitación dejaban ver una brecha de entre 500 y 1400 millones de dólares, que ni las autoridades nacionales ni las municipales se mostraban dispuestas a cubrir²⁶².

260 Explored. (7 de julio de 2014). *Odebrecht-Acciona con la oferta más baja para Metro*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/odebrecht-acciona-con-la-oferta-mas-baja-para-metro-609723.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

261 Explored. (26 de junio de 2011). *El costo del proyecto del Metro para Quito no es fijo*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-costo-del-proyecto-del-metro-para-quito-no-es-fijo-483496.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

262 La iniciativa del Metro de Quito surgió durante la Alcaldía de Augusto Barrera (agosto 2009 - mayo 2014). El costo referencial del proyecto era de 1500 millones de dólares, de los cuales el Gobierno Nacional se comprometía a aportar el 50%, mientras que el 50% restante debía ser financiado por el Municipio de Quito, con recursos propios y por medio de créditos. Tras conocerse las propuestas presentadas por los cuatro consorcios participantes, propuestas que dejan ver un incremento en el costo de la obra con respecto al presupuesto referencial, la postura del Gobierno ha sido entregar el monto acordado inicialmente (750 millones de dólares), aporte que ya no sería suficiente, mientras que el Municipio analiza posibles propuestas para conseguir más recursos. Véase: [<http://www.elcomercio.com/actualidad/posturas-financiamiento-metro-quito.html>].

Frente al incremento en el costo total del proyecto, la discusión se ha centrado sobre quién debería financiar la diferencia resultante: si el Municipio de Quito, al tener como una de sus competencias el tema de la movilidad y del transporte urbano, o el Gobierno Central, tal como ha ocurrido en la experiencia de otras ciudades latinoamericanas en las que la participación de los gobiernos nacionales ha sido definitiva para que se realicen este tipo de proyectos, llegando a tener una participación de entre el 40% y 100% en su financiamiento²⁶³.

2.6 Odebrecht en Ecuador y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa)

Varias de las obras ejecutadas por Odebrecht en Ecuador se conectan con proyectos que forman parte de la Iirsa, incorporada por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). De hecho, una de estas obras, la construcción del nuevo aeropuerto de Tena, forma parte del grupo de proyectos n.º 2 del Eje del Amazonas²⁶⁴.

Por otra parte, aunque no se encuentren contempladas en la Cartera de Proyectos de Cosiplan, otras obras se conectan, directa o indirectamente, con lo que se conoce como la “Ruta Manta-Manaos”, aquella iniciativa de transporte multimodal que buscaría convertirse en una opción más rápida y económica para facilitar el intercambio comercial entre Ecuador y Brasil y para conectar los océanos Pacífico y Atlántico, como una alternativa al canal de Panamá.

Así, tenemos que la construcción de la Vía Interoceánica Norte, adjudicada a Odebrecht en 1996, “surgió con el propósito de promover la integración física y el intercambio comercial entre Ecuador y Brasil”, y “con la idea de comunicar el Océano Atlántico con el Pacífico utilizando medios de transporte fluvial y terrestre”²⁶⁵.

Lo mismo se puede decir acerca de la construcción de la vía de integración de los valles “Ruta Viva” (ambas fases), obra adjudicada a la empresa constructora brasileña en 2012 y que conecta a Quito con el nuevo aeropuerto internacional Mariscal Sucre, ubicado al oriente de la ciudad, agilizando a su vez el tránsito

263 “Los proyectos emprendidos, entre 1995 y 2014, en Medellín, Lima, Panamá, Santiago, Santo Domingo y Bogotá han recibido aportes del Estado de entre el 40% y el 100%”. Pacheco, Mayra. (20 de diciembre de 2014). *El Metro demanda de gran apoyo del Estado*. Diario El Comercio. [Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/metro-financiamiento-movilidad-quito-presupuesto.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

264 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). 2013. *Cartera de proyectos 2013*. IV Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan. Unasur. Chile. [Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

265 CAIC. 2008. *Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral del Ecuador*. Ob. cit. pp. 28-29.

vehicular hacia la Amazonía ecuatoriana y convirtiéndose en parte de lo que sería la “variante norte” del tramo terrestre de la Ruta Manta-Manaos. Finalmente, para una síntesis de las obras en las que participa Odebrecht en Ecuador, a propósito de lirsa, puede verse a continuación el Cuadro 4.8.

3. Análisis temático sobre la presencia de Odebrecht en Ecuador

En esta última sección se presenta un breve análisis de la actuación de la empresa en los diferentes proyectos adjudicados en Ecuador desde su llegada al país, en 1987. El análisis se enfoca en aspectos como el cumplimiento de plazos en la ejecución de las obras, los costos finales de las obras ejecutadas, posibles irregularidades contractuales y la realización de estudios de impacto ambiental.

3.1 Incrementos de los costos finales de algunas obras

Una característica común a varios de los proyectos desarrollados por Odebrecht (en consorcio con otras empresas) y analizados por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) es la existencia de una diferencia entre los montos originalmente contratados y los costos finales de los proyectos. Esto se presenta en obras como el Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena (tramos I y II), la Vía Interoceánica Norte, el proyecto Obras Complementarias de Infraestructura para la península de Santa Elena y la construcción de la Central Hidroeléctrica San Francisco, en los que, por medio de una serie de adendas al contrato principal, órdenes de cambio o contratos complementarios, los costos finales de las obras se incrementaron, en algunos casos de manera significativa (ver Cuadro 4.9).

Cuadro 4.8 Obras ejecutadas por Odebrecht y relacionadas con lirsa-Cosiplan

Proyecto	Ubicación (provincia)	Año de contratación	Tipo de transporte
Vía Interoceánica Norte	Sucumbíos	1996	Terrestre
Nuevo aeropuerto de Tena	Napo	2008	Aéreo
Vía de integración de los valles “Ruta Viva” (primera fase)	Pichincha	2012	Terrestre
Vía de integración de los valles “Ruta Viva” (segunda fase)	Pichincha	2012	Terrestre

Fuente: Elaborado por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES).

Cuadro 4.9 Incremento de costos en obras adjudicadas a Odebrecht en Ecuador (1987-2008)*

Nombre del proyecto	Año de contratación	Monto inicial	Costo final	Incremento	Incremento porcentual	Número de adendas
PHASE (Tramo II)	1987	178 609 616	192 676 408	16 066 792	9%	3
PHASE (Tramo I)	1992	160 897 723	239 047 303	78 149 580	49%	6
Vía Interoceánica Norte	1996	80 586 701	169 949 472	89 362 771	111%	6
Obras complementarias para la península de Santa Elena	1997	126 700 228	190 936 236	64 236 007	51%	5
Represa Hidroeléctrica San Francisco**	2000	286 851 129	357 943 453	71 092 324	25%	7

Fuente: Elaboración del autor con base en CAIC. 2008. *Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral del Ecuador.*

(*) En dólares.

(**) Al contrato principal del proyecto hidroeléctrico de San Francisco se le realizaron, en total, diez adendas modificatorias. Sin embargo, sólo siete de ellas generaron un incremento en el costo de la obra

Como se puede observar en el Cuadro 4.9, en cinco obras contratadas entre la empresa Odebrecht y diferentes instituciones públicas del Ecuador en el periodo 1987 y 2000 se produjo una variación entre los montos originalmente contratados (o valores licitados) y los costos finales de dichas obras. En unos casos la variación no fue mayor, con incrementos del 9% o del 25% con respecto al valor licitado, pero en otros casos la variación fue realmente significativa, alcanzando incrementos que llegaron al 49%, 51% y hasta 111% del valor originalmente contratado.

Al mirar lo que ha ocurrido en este contexto, con proyectos adjudicados a la empresa más recientemente, se observa que se ha producido también un incremento en los costos de dos obras: la Central de Generación Hidroeléctrica Manduriacu (2011) y el Poliducto Pascuales-Cuenca (2013). En el primer caso, una vez que se terminaron las obras civiles y se inició el llenado del embalse de la presa, se conoció que el costo final de la obra fue de 183 millones de dólares, esto es, 59 millones más que el monto contratado originalmente. Es decir, existe un incremento de alrededor del 58%. Y esto se debe a tres contratos complementarios y obras de compensación para las comunidades afectadas, no contempladas en un inicio²⁶⁶. En el segundo caso, se estima que los trabajos costarán alrededor de 440 millones de dólares, cuando Petroecuador y Odebrecht firmaron un contrato por 370²⁶⁷. Es decir, el costo de la obra se incrementaría en algo menos del 19%.

3.2 Cumplimiento de plazos de entrega

También a partir de la información proporcionada por el informe de la CAIC, se puede evidenciar que en el caso del proyecto vial Interoceánica Norte, la elaboración y aprobación de *órdenes de cambio* repercutió no solamente en el costo final de la obra, sino también en una ampliación del plazo de entrega de la misma.

Así, habiéndose firmado el contrato para la ejecución del proyecto el 9 de julio de 1996, el cual establecía como fecha de finalización de las obras el 24 de enero de 1999, existieron en total seis órdenes de cambio, cinco de las cuales incluían una ampliación del plazo de entrega de la obra, tal como se presenta

266 Nuñez, Marco. (3 de diciembre de 2014). *Proyecto hidroeléctrico Manduriacu inicia pruebas de operación*. Portal El Ciudadano. [Disponible en: <http://www.elciudadano.gob.ec/proyecto-hidroelectrico-manduriacu-inicia-pruebas-de-operacion/>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

267 El Universo. (3 de octubre de 2014). *Nuevo poliducto Pascuales-Cuenca, listo en 2015*. [Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/03/nota/4059336/nuevo-poliducto-listo-2015>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

en el Cuadro 4.10, en el que puede observarse que si bien el plazo original para la entrega de la Vía Interoceánica Norte era de treinta meses, comprendidos entre el 9 de julio de 1996 y el 24 de enero de 1999, la obra terminó siendo entregada el 24 de febrero de 2002, es decir, sesenta y siete meses después de firmado el contrato de obra. Hay que señalar, sin embargo, que no se registra otro caso similar entre los proyectos ejecutados por Odebrecht en Ecuador entre los años 1987 y 2008.

En lo que respecta a las obras adjudicadas a la empresa en el periodo 2011-2013, se prevé que varias de ellas sean culminadas en el transcurso del 2015. En este sentido, el Tránsito Daule-Vinces, que se espera esté terminado para julio de ese mismo año, presenta un avance general del 55% y marcha según lo planificado, de acuerdo a los técnicos a cargo del proyecto²⁶⁸. Por su parte, la construcción del Poliducto Pascuales-Cuenca, que se espera esté terminada para septiembre de 2015, según el plazo estipulado en el contrato de obra, presenta un avance de alrededor del 30%²⁶⁹. Finalmente, la segunda fase de la vía de integración de los valles, "Ruta Viva", que se esperaba esté lista para

Cuadro 4.10 Órdenes de cambio y ampliación de plazo de entrega de proyecto vial Interoceánica Norte (1996-2002)

Documento	Fecha de aprobación	Fecha de terminación de las obras
Contrato principal	09/07/1996	24/01/1999
Orden de cambio No. 1	27/05/1998	24/04/2000
Orden de cambio No. 3	29/08/2000	24/04/2001
Orden de cambio No. 4	26/03/2001	24/10/2001
Orden de cambio No. 5	20/09/2001	24/01/2002
Orden de cambio No. 6	17/01/2002	24/02/2002
	AMPLIACIÓN RESULTANTE	37 meses / 3 años y 1 mes

Fuente: Elaboración del autor con base en CAIC. 2008. *Informe Final de Auditoría de la Deuda Bilateral del Ecuador*.

268 El Universo. (25 de agosto de 2014). *Trasvase nutrirá 177 mil hectáreas en Colimes*. [Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/25/nota/3539531/trasvase-nutrir-177-mil-hectareas>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

269 El Universo. (3 de octubre de 2014). *Nuevo poliducto Pascuales-Cuenca, listo en 2015*. Ob. cit.

inicios de 2015, fue ya inaugurada el 12 de diciembre de 2014²⁷⁰, con lo que se cumple con el plazo establecido para la finalización de la obra, que había sido de catorce meses, a partir de noviembre de 2012.

3.3 Irregularidades en ciertos convenios de crédito

Entre los casos analizados por la CAIC, existen dos obras adjudicadas a Odebrecht en las que se presentan irregularidades en los convenios de crédito. El primer caso tiene que ver con el financiamiento otorgado por el BNDES, por 11,9 millones de dólares para la ejecución de un componente del Tramo I del Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena (PHASE), en el que el crédito fue concedido sin haberse suscrito el respectivo convenio de crédito entre el BNDES y el Estado ecuatoriano, estando respaldado únicamente por el Contrato Complementario No. 4 de dicho proyecto y contraviniendo de este modo las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, y en el Código Civil Ecuatoriano²⁷¹.

El segundo caso de este tipo tiene que ver con el financiamiento concedido también por el BNDES para la realización de Obras Complementarias de Infraestructura para la península de Santa Elena, por 126,7 millones de dólares, en donde tampoco se firmó el convenio de crédito entre el BNDES y el Estado ecuatoriano, utilizándose solamente notas promisorias para la instrumentación del crédito²⁷².

3.4 Contratación directa

Del análisis realizado por la CAIC a los convenios de crédito celebrados entre el BNDES y el Estado ecuatoriano, se desprende que, en el caso del proyecto Obras Complementarias de Infraestructura para la península de Santa Elena, los contratos complementarios de dicho proyecto fueron adjudicados directamente a la empresa constructora Odebrecht, sin someterlos a un nuevo proceso de licitación²⁷³.

270 El Telégrafo. (12 de diciembre de 2014). *Quito cuenta desde hoy con la Ruta Viva como nuevo acceso al aeropuerto de Tababela*. [Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/quito-cuenta-desde-hoy-con-la-ruta-viva-como-nuevo-acceso-al-aeropuerto-de-tababela.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2014).

271 CAIC. 2008. *Informe final*... Ob. cit. p. 67.

272 *Ibíd.* p. 81.

273 *Ibíd.* p. 83.

Por otra parte, en el segundo proceso de adjudicación del contrato de construcción del nuevo aeropuerto de Tena (Jumandy), que se inició luego de que el Ministro de Transporte y Obras Públicas del actual Gobierno ecuatoriano informara que la construcción de dicho aeropuerto ya no estaría a cargo del Instituto para el Eco-Desarrollo Regional Amazónico (Ecorae) sino de su cartera de Estado, llama la atención que la obra haya sido adjudicada por invitación directa al Consorcio Tena, conformado por las empresas Odebrecht y Ekron²⁷⁴.

3.5 Fallas en las obras civiles de la Central Hidroeléctrica San Francisco

Uno de los factores que condujo a la expulsión de Odebrecht del territorio ecuatoriano fue justamente la existencia de fallas en la estructura, mismas que se presentaron apenas un año después de inaugurada la obra. Esto llevó a que las operaciones de la planta se paralizaran, generando una pérdida estimada para el país de 200 mil dólares diarios²⁷⁵. El retorno de la empresa a Ecuador sólo fue posible después de que ésta se comprometiera a reparar los daños en las obras civiles sin costo alguno para el país.

3.6 Estudios de impacto ambiental extemporáneos

Los casos en que grandes proyectos de infraestructura firman contratos de obra o incluso inician los trabajos de construcción sin tener un EIA aprobado no son pocos en el Ecuador. Sin embargo, aquí se recogen dos casos en los que los estudios de impacto ambiental para obras adjudicadas a la constructora Odebrecht fueron contratados y efectuados con posterioridad a la realización de los estudios y diseños de ingeniería, así como a la suscripción del contrato de ejecución de obras, sin observar lo estipulado en la legislación ecuatoriana sobre ese particular.

Esto se presentó, concretamente, en el caso del nuevo aeropuerto de Tena (Napó) y en el caso de la Central de Generación Hidroeléctrica Manduriacu (Pichincha). En este último, las obras civiles se iniciaron en julio de 2012, sin contar con los estudios previos de impacto ambiental.

274 Véase: [<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/marun-adjudica-aeropuerto-del-tena-sin-licitacion-325624.html>].

275 CAIC. 2008. Ob. cit. p. 17.

Conclusiones

La empresa constructora brasileña Norberto Odebrecht S.A. se ha convertido en una de las principales adjudicatarias de proyectos de infraestructura en el Ecuador, varias veces con el apoyo que brinda el BNDES a las empresas brasileñas para la exportación de bienes y servicios.

Desde que conquistó su primer contrato en Ecuador, en 1987, la empresa ha participado en la construcción de diferentes tipos de obras, desde sistemas de riego y represas hidroeléctricas hasta infraestructura para el sector de hidrocarburos, pasando por la construcción de carreteras y aeropuertos.

Está claro que en sus primeros años en el país su actuación estuvo mayormente concentrada en la costa del Ecuador, específicamente de la mano de proyectos hídricos desarrollados para la provincia del Guayas, mientras que progresivamente fue ampliando su actuación hacia otras provincias del país y otros tipos de proyectos.

La actuación de la empresa no ha estado exenta de críticas y cuestionamientos, incluso provenientes de sus competidores locales, con respecto a aspectos tan variados como la forma en que ha conquistado algunos de sus contratos en el país, el incremento de precios durante la etapa de ejecución de los proyectos, las irregularidades contenidas tanto en los contratos de obra como en los convenios de crédito, entre otros.

Actualmente Odebrecht tiene una muy alta probabilidad de adjudicarse la construcción de la segunda fase del metro subterráneo de Quito, contrato que superaría por mucho a cualquiera de los conquistados en sus casi tres décadas de presencia en el país; oportunidad que tiene justamente en función de un recurso que le ha funcionado muy bien anteriormente: presentar la oferta más baja de todos los consorcios concursantes.

El análisis presentado tiene como objetivo conocer algo más sobre la trayectoria de la empresa en el Ecuador, llamando la atención sobre aquellos aspectos cuestionables de su actuación y esperando brindar claves para que la sociedad civil del país y de la región pueda estar vigilante de que aquellas fallas o conductas erróneas no se repitan por parte de ninguna empresa, y a la vez, para avanzar en la construcción de marcos normativos fuertes, que garanticen el cumplimiento de los derechos colectivos de nuestros pueblos.

Fuentes consultadas

- Agencia Pública de Noticias de Quito. (27 de noviembre de 2014). Concluyó estudio de ofertas para el Metro de Quito. [Disponible en: http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/concluyo_estudio_de_ofertas_para_el_metro_de_quito—12611] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Araujo, Alberto. (s.f.). *Odebrecht construirá el poliducto Pascuales-Cuenca por 369 millones*. Diario El Comercio. [Disponible en: <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/24230001eaba1ea9-47d1-46e9-842f-8582f5abdec>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). 2008. *Informe final de auditoría de la deuda bilateral*. Quito. [Disponible en: http://www.auditoria-deuda.org.ec/images/stories/documentos/deuda_bilateral/consolidado_deuda_bilateral.pdf] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). 2013. *Cartera de proyectos 2013*. IV Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan. Unasur. Chile. [Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- DAR (y otros). 2014. *Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América*. Lima. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. [Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/137_Casos_Paradigmaticos.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015).
- El Telégrafo. (27 de junio de 2013). *Multipropósito Baba, primera megaobra del nuevo período*. [Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/multiproposito-baba-primera-megaobra-del-nuevo-periodo.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- El Telégrafo. (12 de diciembre de 2014). *Quito cuenta desde hoy con la Ruta Viva como nuevo acceso al aeropuerto de Tababela*. [Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/quito/item/quito-cuenta-desde-hoy-con-la-ruta-viva-como-nuevo-acceso-al-aeropuerto-de-tababela.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2014).
- El Universo. (25 de agosto de 2014). *Trasvase nutrirá 177 mil hectáreas en Colimes*. [Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/25/nota/3539531/trasvase-nutrira-177-mil-hectareas>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- El Universo. (3 de octubre de 2014). *Nuevo poliducto Pascuales-Cuenca, listo en 2015*. [Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/03/nota/4059336/nuevo-poliducto-listo-2015>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

- Explored. (21 de octubre de 2008). *Marún adjudica aeropuerto del Tena, sin licitación*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/marun-adjudica-aeropuerto-del-tena-sin-licitacion-325624.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Explored. (16 de febrero de 2009). *Fase II del proyecto Carrizal-Chone no avanza*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/fase-ii-del-proyecto-carrizal-chone-no-avanza-334210.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Explored. (26 de junio de 2011). *El costo del proyecto del Metro para Quito no es fijo*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-costodel-proyecto-del-metro-para-quito-no-es-fijo-483496.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Explored. (7 de julio de 2014). *Odebrecht-Acciona con la oferta más baja para Metro*. [Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/odebrecht-acciona-con-la-oferta-mas-baja-para-metro-609723.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Militão, Eduardo. *Odebrecht e Embraer concentram 81% do crédito do BNDES para o exterior*. Congresso em Foco. [Disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/odebrecht-e-embraer-concentram-81-do-credito-do-bndes-para-o-exterior/>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Noboa, Adriana. (17 de diciembre de 2014). *Las 5 posturas sobre el financiamiento del Metro de Quito*. Diario El Comercio. [Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/posturas-financiamiento-metro-quito.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Núñez, Marco. (3 de diciembre de 2014). *Proyecto hidroeléctrico Manduriacu inicia pruebas de operación*. Portal El Ciudadano. [Disponible en: <http://www.elciudadano.gob.ec/proyecto-hidroelectrico-manduriacu-inicia-pruebas-de-operacion/>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Odebrecht. *Odebrecht 2014. Todo tiempo es de servir*. [Disponible en: http://www.odebrecht.com/relatorio2013/hotsite/wp-content/uploads/2014/06/RA-Odebrecht-2014-FINAL_PDF_site_ES.pdf] (Consulta: 20 de febrero de 2015). pp. 12-13.
- Pacheco, Mayra. (20 de diciembre de 2014). *El Metro demanda de gran apoyo del Estado*. Diario El Comercio. [Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/metro-financiamiento-movilidad-quito-presupuesto.html>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht en cifras*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/comunicacion/odebrecht-en-resumen/odebrecht-en-cifras>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht en el mundo*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/organizacion-odebrecht/odebrecht-en-el-mundo>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

Página web del Grupo Odebrecht. *Odebrecht en resumen*. [Disponible en: <http://odebrecht.com/es/comunicacion/odebrecht-en-resumen>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

República del Ecuador. *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*. [Disponible en: <http://www.ipgh.gob.ec/portal/descargas/documentos/Transparencia/Legal/LOAFYC14.pdf>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

República del Ecuador. Secretaría Nacional de Comunicación. (23 de agosto de 2012). *Odebrecht cumplió con todos los requerimientos para volver a Ecuador*. [Disponible en: <http://www.comunicacion.gob.ec/odebrecht-cumplio-con-todos-los-requerimientos-para-volver-a-ecuador/>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

Capítulo quinto

Bolivia: OAS

DESDE LOS PRIMEROS AÑOS en que las empresas brasileñas del campo de la construcción incursionaron en Bolivia, el sector en el que se han desempeñado es en el de infraestructura de transporte. En 1983, la empresa constructora brasileña Andrade Gutiérrez ingresa a Bolivia para la construcción de la Carretera Chimore - Yapacani, (que vincula el Oriente con el Occidente del país) y durante una década se mantiene como la empresa a la que se le adjudican los mayores proyectos de construcción de carreteras en Bolivia. Años después, empiezan a tener presencia otras empresas de capital brasileño encargadas de obras con financiamiento del Programa de Apoyo a las Exportaciones (Proex) del Gobierno de Brasil, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) o de otras instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estas empresas son Camargo Corrêa, Queiroz & Galvão y, a partir de 2008, resulta, como única empresa brasileña operando en Bolivia en el sector de la construcción, la Constructora OAS Ltda.

La presencia de cada una de las empresas de capitales brasileños en diferentes momentos es correspondiente con uno u otro periodo presidencial y con uno u otro partido político. Así lo llegó a señalar el expresidente del Servicio Nacional de Caminos, Jose María Backovic, señalando que Andrade Gutiérrez está relacionada con los gobiernos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); y Queiroz & Galvão, con el gobierno del Movimiento de Izquierda

Revolucionario (MIR)²⁷⁶. De hecho, solamente después del inicio de la gestión de gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) entró a operar en territorio boliviano la Constructora OAS Ltda., que estaría vinculada a dicho partido y que, según el mismo señor Backovic, habría financiado la campaña del MAS en el año 2005, recibiendo a cambio obras millonarias²⁷⁷.

En Bolivia se vincula a la Constructora OAS Ltda con proyectos que significan importantes inversiones y que a la vez son controversiales; estos proyectos han sido cuestionados desde diferentes ámbitos: el proceso de licitación, la adjudicación, los sobrepuestos, el comportamiento de la empresa y el cumplimiento de la legislación, en particular por problemas en relación con la protección del medio ambiente, el respeto a pueblos indígenas y la vulneración de derechos humanos.

Es evidente que el accionar de conglomerados que resultan manejando las mayores inversiones de un país tiene características y prácticas que tienden a repetirse en todos los países y regiones en las que actúan. Una de estas es la concentración de poder, lo que significa que cuentan con poder económico, financiero, tecnológico y, por lo tanto, alcanzan a influir en el poder político. Todo ello les conduce a una gran capacidad de acción, lo que les permite ser flexibles a diferentes circunstancias y actuar rápidamente para alcanzar sus objetivos. Las empresas alcanzan a establecer diferentes y variadas estrategias que, junto con otros actores (en especial gobiernos y elites nacionales y locales), les lleva a definir el *proyecto de sociedad*, es decir, logran modificar las estructuras económicas y configuraciones sociales de los territorios, llegan a ser determinantes en la economía de los países y hasta en la economía mundial. Resultan siendo importantes actores en la reorganización de territorios y tienen el poder, mediante la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, para consolidar determinadas trayectorias de desarrollo, dando paso a la adaptación de regiones y países a las necesidades de la rentabilidad de los grandes capitales.

En Bolivia, la relación entre el Estado y las empresas brasileñas, particularmente en el ámbito de la construcción de infraestructura vial, se desenvuelve en un marco que no es la inversión de las empresas en un determinado proyecto (de Inversión Extranjera Directa –IED– o en Asociación Público Privada –APP),

276 Sagarnaga, Rafael. (15 de agosto de 2008). José María Bakovic: 'Hay una llamativa preferencia del MAS por OAS, que le habría financiado su campaña'. Documentos imperdibles. [Disponible en: <http://documentosimperdibles.blogspot.com/2008/08/jos-mara-bakovic-hay-una-llamativa.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

277 Hacer, LatinAmerican News. (19 de marzo de 2012). Bolivia: Empresa brasileña OAS pagó campañas de Evo y Lula, recibiendo a cambio obras millonarias sin mediar licitación – EJU.TV. [Disponible en: <http://www.hacer.org/latam/bolivia-empresa-brasilena-oas-pago-campanas-de-evo-y-lula-recibiendo-a-cambio-obras-millonarias-sin-medar-licitacion-eju-tv/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

sino más bien es la prestación de servicios de construcción en lo que invierte el Estado boliviano, con recursos provenientes de créditos que son parte de la deuda externa del país, y con recursos propios de diferentes fuentes, en menor proporción.

La presencia y la actuación de grandes consorcios empresariales se sitúan en un marco legal e institucional que obligaría a que todos los actores relacionados con el proyecto, y con el sector de la economía al que corresponde, cumplan ciertos procedimientos y estándares. Sin embargo, ese marco en el que se deberían ejecutar los proyectos no es estático, en muchos casos llega a ser flexibilizado, mediante prácticas burocráticas, modificado, mediante la generación de nuevos mecanismos administrativos y legales o, incluso, transformado, con el fin de favorecer a las empresas y a sus inversionistas. De esta forma, se llega a acelerar o hasta reducir al mínimo, los procesos de planificación, de análisis técnicos y de participación pública, que en muchos casos pueden llevar a la generación de conflictos o a la adopción de decisiones que generarían perjuicios económicos y sociales al Estado.

En este contexto y con base en la identificación de las condiciones legales e institucionales en los que se han desarrollado y se desarrollan proyectos de construcción de infraestructura vial en Bolivia, se analiza en este capítulo el desempeño y el comportamiento de la empresa brasileña Constructora OAS Ltda., desde que empieza a operar en Bolivia a cargo de un contrato con el Estado.

1. Marco legal e institucional para empresas brasileñas en Bolivia

El marco institucional en el que hasta ahora han actuado las empresas constructoras brasileñas en Bolivia corresponde con el sector de transporte, en la construcción de importantes rutas que están bajo responsabilidad del Gobierno Nacional, por medio de la Administradora Boliviana de Carreteras²⁷⁸ (antes Servicio Nacional de Caminos). Dentro de ese marco, las empresas extranjeras están obligadas al cumplimiento de la normativa interna que parte de la Constitución Política del Estado, y que incluye los acuerdos internacionales que el país ha firmado.

278 El Decreto Supremo n.º 25134, del 21 de agosto de 1999, establece el Sistema Nacional de Carreteras, definiendo las rutas que conforman la red fundamental, las redes departamentales y las redes municipales y sus objetivos; define también las responsabilidades institucionales para la inversión en construcción, mejoramiento y mantenimiento. Posteriormente, por medio de normas específicas, se han ido incorporando nuevas rutas a la Red Fundamental a cargo de la Administración Nacional.

1.1 Marco legal boliviano para empresas extranjeras

La Constitución Política de 1967 estableció el marco general para el desempeño de las empresas extranjeras en Bolivia: el artículo 135 señalaba expresamente que “las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República”. La nueva Constitución Política del Estado (CPE), vigente desde febrero de 2009, en su artículo 312, coincide con la anterior (artículo 134) al establecer que “no se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado”, a lo que la nueva CPE aumenta “que todas las formas de organización económicas tienen la obligación de generar trabajo digno, de contribuir a la erradicación de las desigualdades y a proteger y preservar el medio ambiente”.

La forma de relacionamiento con empresas extranjeras que trabajen e inviertan en el país está establecida en el artículo 320, que destaca la obligación de éstas de someterse a la jurisdicción, las leyes y a las autoridades bolivianas sin poder invocar situaciones de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable. El mismo artículo señala que “El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales”.

La antigua Constitución no reconocía a las empresas como monopolios. En la nueva CPE, además de prohibirse el monopolio, también se prohíbe el oligopolio. El artículo 314, expresamente, “prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios”.

Al mismo tiempo, la CPE de 2009, en su artículo 9 determina el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales para el bienestar de las generaciones actuales y futuras, y define que es deber del Estado y la población mantener el equilibrio del medio ambiente (artículo 342) y las obligaciones de minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir daños al medio ambiente y a la salud de las personas (artículo 347).

Los principios básicos de respeto y protección a los derechos humanos, y de manera particular de los pueblos y naciones indígenas, también son detallados en la nueva constitución. El artículo 13 señala que los derechos constitucionalmente

reconocidos “son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos”, y que el Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos. Deja claro, además, que “los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados”, que “la clasificación de los derechos no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros”, y que, por último, “los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción, prevalecen en el orden interno”.

1.1.1 El Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (Safco)

Mediante la Ley de Administración y Control Gubernamental, conocida como Ley Safco, del 20 de julio de 1990, el Estado boliviano estableció los sistemas que definen la forma de administración y control gubernamental que deben ser aplicados en todas las entidades del sector público sin excepción, incluyendo a toda persona natural o jurídica que reciba recursos del Estado. Esta ley define cada uno de los órganos rectores de cada sistema, sus atribuciones, entre las que se encuentra el emitir normas y reglamentos básicos, y las responsabilidades por el destino de los recursos públicos y por la forma y resultado de su aplicación.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 29894, del 7 de febrero del 2009, define la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y otorga al Ministro de Economía y Finanzas Públicas la atribución de ejercer las facultades de autoridad fiscal y Órgano Rector de las normas de gestión pública, señalando que es su responsabilidad actualizar los sistemas de administración gubernamental, las normas básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y las normas del Sistema de Inversión Pública.

1.1.2 El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El SNIP fue establecido por medio de la Resolución Suprema No. 216768 del 18 de junio de 1996, regula los procesos de asignación de recursos para los proyectos de inversión en todas las entidades del sector público, define el “conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social”.

El concepto de inversión pública que aparece en esta resolución se refiere a “todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes”.

El SNIP define que toda inversión pública debe surtir un proceso de planificación de las operaciones o intervenciones. Como parte de ese proceso, los proyectos son planificados para llevarse a cabo como una secuencia de actividades conocidas como *ciclo del proyecto*.

Así, el *ciclo de los proyectos de inversión pública* se refiere al proceso que las instituciones estatales deben seguir y los instrumentos necesarios que deben desarrollar para llevar adelante un proyecto de inversión pública desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación, o se decide su abandono, y cumple con su vida útil. Todo proyecto de inversión pública debe cumplir con tres fases: la primera es la de preinversión, que comprende los estudios de prefactibilidad y factibilidad, de alternativas técnicas, de inversión y de operación; establecimiento de los costos de inversión, valoración de los beneficios del proyecto y diseño final. La segunda, de ejecución, comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto de inversión pública y se extiende hasta que se termina su implementación y se está en condiciones de iniciar su operación; y la última corresponde a la operación del proyecto, que involucra las acciones relativas al funcionamiento del mismo.

Por último, resoluciones ministeriales de los años 1997 y 2007, y el Reglamento Específico del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Planificación y Desarrollo, de octubre de 2012, establecen la obligatoriedad de la aplicación de las normas de inversión pública por parte de todas las entidades que realizan actividades de inversión estatal.

1.1.3 Sistema de Administración de Bienes y Servicios

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, en forma interrelacionada con los demás sistemas establecidos en la Ley N° 1178, Ley Safco²⁷⁹. El Sistema se encuentra regulado por el Decreto Supremo n.º 0181,

279 El cumplimiento de esta norma es de carácter obligatorio para todas las instituciones públicas con excepción de instituciones o situaciones específicas que son definidas mediante normas específicas para cada caso.

del 28 de junio de 2009²⁸⁰, que complementa y modifica algunos artículos del Decreto Supremo n.º 29190, del 11 de julio de 2007.

Estas normas definen sus objetivos, atribuciones de autoridades y responsables, procedimientos, plazos y aspectos específicos inherentes a los procesos de contratación de bienes y servicios. Establece la modalidad de contratación y cuantías para diferentes casos, entre éstos cuando la convocatoria a licitación es pública internacional, que corresponde en general a los proyectos de inversión para la construcción de carreteras.

Entre los aspectos destacados del D.S. n.º 29190 de 2007 y del D.S. n.º 0181 de 2009, que promueven la presencia de empresas extranjeras en Bolivia, se encuentran algunos mecanismos y procedimientos de contratación como los siguientes:

- Licitación y contratación con financiamiento del proponente: cuando la entidad contratante establece en el documento base de contratación (que incluye pliegos, términos de referencia, modelo de contrato y precio referencial) que el proponente ofrezca la provisión de bienes o ejecución de obras con una propuesta de financiamiento parcial o total, para cubrir la inversión por sí mismo o mediante compromiso de terceros. El artículo 75 del D.S. n.º 0181 de 2009 establece la obligatoriedad de cumplir con las políticas y normativas emanadas por los órganos rectores de los sistemas nacionales de inversión pública, presupuesto, tesorería y crédito público.
- Licitación y contratación *llave en mano*: es la contratación en la que un proponente desarrolla una obra terminada, que contempla el diseño, ejecución y puesta en marcha de la obra, referida a instalaciones, equipamiento, capacitación, transferencia intelectual y tecnológica. Esta forma de contratación no exime ni libera del cumplimiento de las normas establecidas en el SNIP, y las reglamentaciones correspondientes.
- Concertación de mejores condiciones: permite que después de la notificación de adjudicación, en procesos de contratación bajo la modalidad de licitación pública, autoridades de la institución, responsables del proceso y proponente adjudicado acuerden nuevas condiciones de contratación “cuando, como lo establece el artículo 5 del mismo D.S. n.º 0181, “la magnitud y complejidad de la misma así lo amerite”.

280 Modificado parcialmente por el Decreto Supremo n.º 0843, del 13 de abril de 2011, por el Decreto Supremo n.º 0956, del 10 de agosto de 2011, y por el Decreto Supremo n.º 1200, del 18 de abril de 2012.

Al mismo tiempo, la norma permite la contratación de una empresa después de un proceso de licitación, así exista sólo un proponente.

1.1.4 Legislación ambiental

En la Ley del Medio Ambiente (Ley n.º 1333, del 27 de abril de 1992), el Estado boliviano define la necesidad de protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones de las instituciones y personas con relación a la naturaleza y el medio ambiente. De acuerdo con el Decreto Supremo n.º 29057, del 14 de marzo de 2007, la Autoridad Ambiental Competente Nacional (AACN) es el viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

1.2 Instrumentos jurídicos resultantes de acuerdos internacionales

En 2005, ministros de países desarrollados y en desarrollo y directivos de instituciones financieras nacionales y multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Fondo Monetario Internacional –FMI–, entre otros), firmaron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, que se considera la continuación de la Declaración de Roma sobre la armonización, de febrero de 2003, y de la Mesa Redonda de Marrakech sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo, de febrero de 2004. A partir de estos acuerdos, las instituciones y gobiernos firmantes se comprometieron a reforzar las estrategias de desarrollo de los países y sus marcos operativos (presupuesto, planificación, marco de evaluación de desempeño, etc.). Significan por tanto compromisos de las partes y un marco general para el relacionamiento entre los bancos nacionales e internacionales y los estados y, por tanto, generan implicaciones en el relacionamiento entre estados y empresas, cuando esta relación involucra a instituciones financieras que han firmado la declaración.

Bolivia también participa activamente en los procesos de integración regional americana. Es miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), así como es miembro asociado del Mercado Común del Sur (Mercosur), cuyo ingreso está negociando desde finales de 2012. Es también participe de la firma de Acuerdos y Convenios Bilaterales, memorandos de entendimiento, protocolos de financiamiento y contratos de préstamo o de colaboración financiera con gobiernos e instituciones financieras.

A partir del 2006, la relación entre Bolivia y Brasil ha tenido una etapa muy intensa de revisión del amplio espectro de temas de la agenda bilateral. Declaraciones presidenciales de diciembre de 2007, julio de 2008 y enero de 2009, así como de otros encuentros sostenidos entre los mandatarios de ambos países, muestran la dinámica de las relaciones entre ambos gobiernos en las áreas de salud, comercio, defensa, educación, agrícola, transporte e infraestructura, integración física y energética, entre otros.

Las declaraciones presidenciales se consolidan por medio de memorandos de entendimiento y acuerdos en diferentes áreas que establecen el marco general de relación para diferentes actividades, y en especial mediante la firma de protocolos de financiamiento para la construcción de proyectos de infraestructura en Bolivia. El financiamiento brasileño se concreta después del desarrollo de procesos administrativos y jurídicos que llevan a la aprobación de cada uno de los créditos que asume el Estado boliviano.

1.2.1 Convenios de financiamiento externo y contratos de préstamo con organismos financiadores

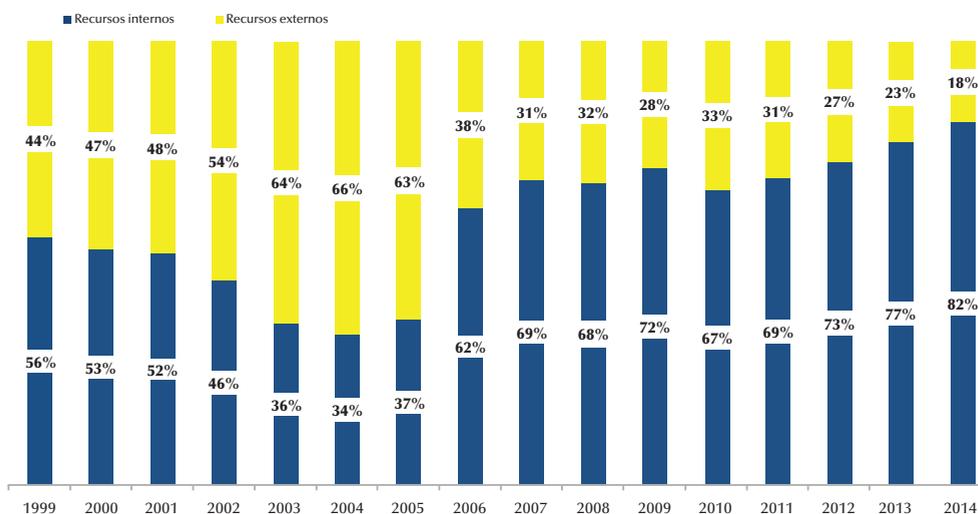
El Ministerio de Planificación y Desarrollo es el encargado de gestionar, negociar y suscribir convenios de financiamiento externo, de cooperación económica y financiera internacional, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo con el artículo 158 de la CPE (numeral 10 del parágrafo I), el contrato de préstamo que resulte de las gestiones ministeriales deberá ser remitido a consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Su aprobación, por lo tanto, es refrendada mediante una ley del Estado.

Las contrataciones públicas realizadas en el marco de convenios de financiamiento externo se regulan por la normativa y los procedimientos establecidos en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), salvo lo expresamente previsto en dichos convenios. En general (con excepción del periodo comprendido entre el 2002 y el 2005), el mayor porcentaje del origen de recursos de inversión de Bolivia es externo (ver Gráfico 5.1), lo que podría significar que un elevado porcentaje de los procesos de contratación pública está sujeto a condiciones establecidas en los convenios de financiamiento.

Las NB-SABS permiten también, en caso de que el convenio de financiamiento de crédito externo haya sido firmado por el Órgano Ejecutivo y remitido al Órgano Legislativo, que de manera excepcional y mediante resolución expresa de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la institución responsable, se pueda dar

Gráfico 5.1 Evolución de la inversión y fuente de los recursos (1999-2014)



Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Véase: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/53319/22_5to_Panel_Harley_Rodriguez_Bolivia.pdf]

inicio al proceso de contratación, incorporando una “cláusula de condición suspensiva”. Esta cláusula significa que no existe compromiso del Estado y que el proceso está sujeto a la firma de la Ley que aprueba el financiamiento.

En casos de acuerdos de financiamiento firmados con bancos brasileños, los contratos de crédito, también llamados de colaboración financiera obligan entre sus condiciones a la contratación de empresas de origen de ese país y también establecen los requisitos y condiciones para el manejo financiero de recursos y otras obligaciones. Esta condición no difiere de otros bancos nacionales e internacionales que bajo el discurso de cooperación internacional y ayuda al desarrollo llegaren a establecer, junto con las grandes empresas ya sea brasileñas o de otros países, un marco de actuación y estructura de poder por encima del ordenamiento jurídico nacional.

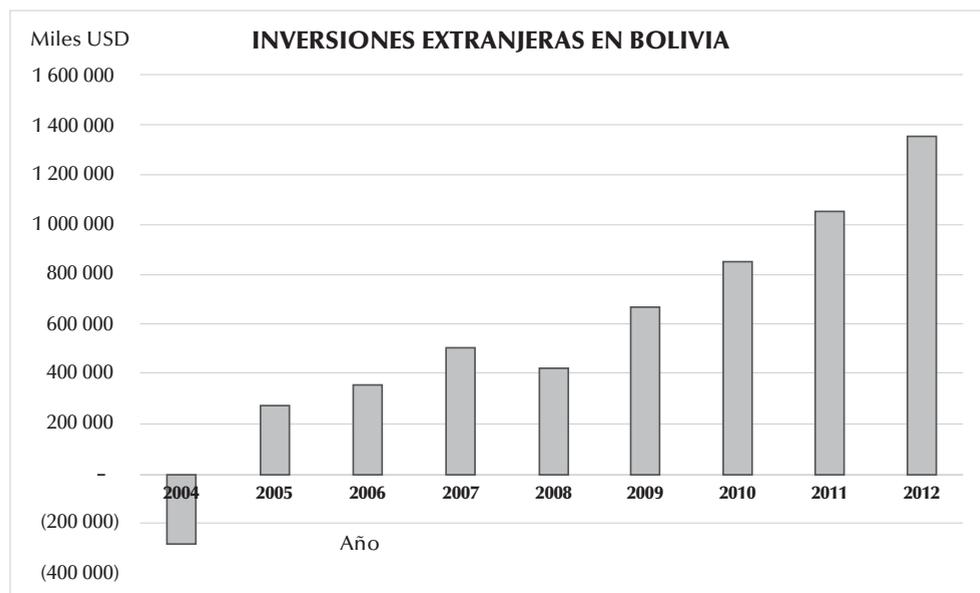
1.3 Inversión extranjera en Bolivia

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012), en línea con lo que ocurre en los últimos años, en 2011, por ejemplo, 57% de la IED en Suramérica (sin considerar a Brasil) se dirigió al sector de recursos naturales, al tiempo que 36% lo hizo en servicios y sólo 7% en manufacturas, lo que muestra una clara tendencia a la primarización de la IED. Al mismo tiempo, como lo señalan Paula Belloni y Andrés Wainer, “si bien a lo largo del tiempo

la economía brasileña ha sufrido un proceso de reprimarización importante en su estructura productiva que algunos autores ven como *acumulación truncada* (De Oliveira, 2009), su mayor tamaño relativo y su gran capacidad financiera –sobre todo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)– le permiten replicar las relaciones de subordinación con los restantes países de Sudamérica por medio de la creciente internacionalización de empresas brasileñas (Luce, 2008) y el intercambio tecnológicamente desigual con los países sudamericanos (Carcanholo y Saludjian, 2012)²⁸¹.

Si bien la IED en Bolivia ha crecido de 459 millones de dólares a 2032 millones de dólares, entre el 2005 y el 2012 (ver Gráfico 5.2), su concentración en recursos naturales, en particular hidrocarburos (76,2% del total de la IED, equivalente 1550 millones de dólares), supera por un gran margen el destino de la inversión para manufacturas (15,6%, 317 millones de dólares) y para servicios (7,9%, 162 millones de dólares), mostrando una tendencia aún más intensa que el promedio de la región de concentración de las capacidades productivas del país en la extracción de materias primas.

Gráfico 5.2 Inversiones extranjeras en Bolivia*



Fuente: Portal www.bolivianland.net. Véase: [<http://www.bolivianland.net/esp/contenidonf.php?idcontenido=4>]

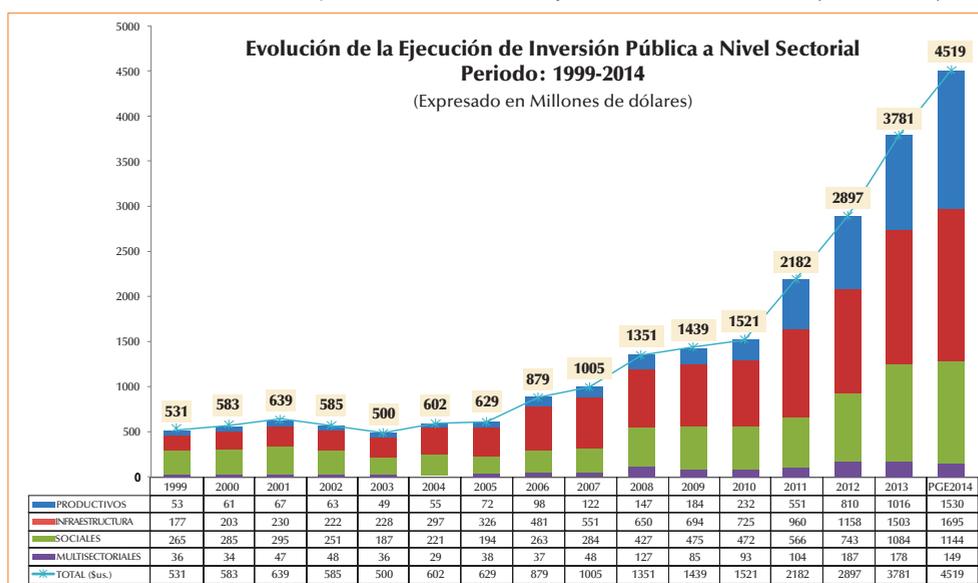
281 Belloni, Paula y Wainer, Andrés. (2014). "El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal". En: *Revista Problemas del Desarrollo*. 177 (45). Abril-junio. México. p. 101.

Si bien existe un marco jurídico para la inversión extranjera en Bolivia, a partir de la Ley de Inversiones (Ley n.º 516 de 2014), que pretende estimular y garantizar la inversión nacional y extranjera en diferentes sectores, es evidente que la explotación de hidrocarburos es el sector que concentra los intereses e inversiones de las empresas extranjeras.

En términos de inversiones públicas la situación es diferente: en los últimos veinte años las mayores inversiones públicas de Bolivia se han dirigido al sector de infraestructura (ver Gráfico 5.3) y en particular al sector de construcción y mejoramiento de carreteras, que representa entre el 30% y el 35% del total.

Por su parte, la Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte (Ley n.º 1874 de 1998) es el instrumento legal que permite la participación de intereses privados en la construcción, rehabilitación y administración de obras públicas (camino, puentes, aeropuertos, etc.); sin embargo, ninguna iniciativa de inversión privada mediante la concesión de obras públicas para la construcción y administración de carreteras, logró su objetivo.

Gráfico 5.3 Evolución de la ejecución de inversión pública a nivel sectorial (1999-2014)



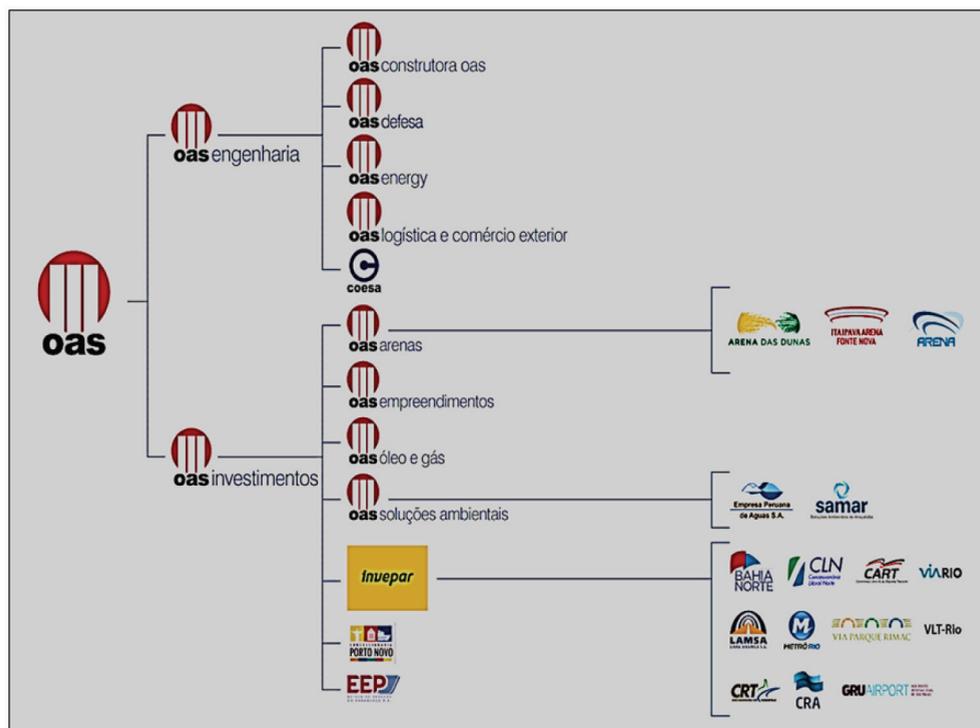
Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo

2. La constructora OAS Ltda. Y el grupo empresarial OAS

2.1 Historia y evolución del Grupo Empresarial OAS

El Grupo Empresarial OAS es un conglomerado de capital privado brasileño que fue fundado en 1976, en Bahía. Actualmente tiene su sede principal en São Paulo y reúne empresas que están presentes en Brasil y en países de Centroamérica, Suramérica y África. De acuerdo con la información de la propia empresa (ver Gráfico 5.4), OAS está formada por OAS Engenharia, que es responsable de la ejecución de obras de construcción civil (carreteras, aeropuertos, puertos, represas y centrales de energía), por medio de la Constructora OAS, y cuenta también entre otras con OAS Defesa, que es una empresa integradora de sistemas de defensa, seguridad pública y defensa civil. El otro gran sector de la organización es OAS Investimentos, que se encarga de las inversiones privadas en infraestructura y concesiones de servicios públicos y privados.

Gráfico 5.4 Organigrama de OAS



Fuente: Página web de OAS S.A. *Organograma*. [Disponible en: <http://www.oas.com.br/oas-com/oas-s-a/quem-somos/organograma/organograma.htm>] (Acceso: 21 de febrero de 2015)

Por medio de OAS Empreendimentos, el Grupo OAS opera en el sector del mercado inmobiliario, al tiempo que OAS Arenas administra tres estadios en Brasil. Mediante otras empresas, el Grupo opera en sectores específicos. La presencia de OAS en la concesión de infraestructura de transporte (aeropuertos, carreteras, metros y vías urbanas) en el Brasil y en otros países se realiza por medio de Inversiones y Participaciones (Invepar)²⁸², que cuenta además entre sus accionistas a los tres más importantes fondos de pensiones de Brasil, la Caja de Previsión de los Funcionarios del Banco do Brasil, la Fundación Petrobras de Seguridad Social y a la Fundación de Economistas Federales²⁸³.

Desde su creación, OAS ha tenido un crecimiento vertiginoso, llegando a formar parte de las famosas *Cuatro Hermanas*, nombre con el que se designa a las cuatro empresas de capital de origen brasileño que a partir de la construcción de infraestructura han expandido su accionar a otros sectores de la economía, en un proceso acelerado de crecimiento de su poder económico y político, inicialmente en Brasil, y posteriormente, con el apoyo del Estado brasileño, en el exterior. Las *Cuatro Hermanas* han sido beneficiadas con contratos para la construcción de grandes obras de infraestructura en Brasil y con apoyo financiero del BNDES y del Gobierno Federal, como parte de la política estatal de internacionalización de empresas. Actualmente, el Grupo OAS, que en sólo diez años se convirtió en una de las mayores empresas de Brasil, tiene en su cartera más de dos mil obras, entre carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos, presas, aeropuertos, puentes, estadios, centros comerciales, industrias, estacionamientos, hoteles, condominios residenciales y de negocios.

De acuerdo con el portal de noticias Repórter Brasil²⁸⁴, "hay dos movimientos claros en el área de infraestructura. Uno es el liderado por las grandes empresas constructoras brasileñas que durante décadas han construido una amplia cartera de proyectos que abarcan diversos sectores, como electricidad, petróleo y gas,

282 La primera concesión internacional del grupo Invepar es la vía Parque Rímac, en la región metropolitana de Lima. Este es considerado el proyecto de infraestructura urbana más importante del Perú, que consiste en veinticinco kilómetros de vía expresa que unirá las principales vías radiales que unen a Lima con el Puerto del Callao y el Aeropuerto Internacional. Página web de Invepar. *Invepar en América Latina*. [Disponible en: <http://www.invepar.com.br/es/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

283 Entre las principales fuerzas que designan consejeros en una empresa son los fondos de pensiones, que son los accionistas de decenas de empresas brasileñas que cotizan en bolsa. Entre los principales destacan: Previ (Fondo de Pensiones para los empleados del Banco do Brasil), Petros (Fondo de Pensiones para los empleados de Petrobras), Funcef (Fondo de Pensiones para los empleados de la Caixa Económica Federal), Fundación CESP (Fondo de Previsión de CESP), Grandeza Real (Fondo de Pensiones Furnas) y Valia (Fondo de Pensiones para los empleados del Vale). La mayoría de ellos están vinculados a las empresas del Estado, ya sea de la Unión o de los Estados. Véase: [<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/quem-nomeia-os-conselheiros/>].

284 Repórter Brasil. (6 de junio de 2014). *Infraestrutura*. [Disponible en: <http://reporterbrasil.org.br/2014/06/infraestrutura/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

saneamiento, transporte y servicios para la industria con obras en petroquímicas, estadios deportivos o fabricantes de bienes de consumo. En paralelo, la sofisticación de las obras aumentó. Los constructores de entonces se convirtieron en proveedores de soluciones completas, ahora unen los diferentes componentes del proyecto para que el contratante sólo resulte girando la llave (en el lenguaje de la industria se refiere a llave en mano)". De esta forma, empresas que se iniciaron en la construcción se han convertido en grandes conglomerados o grupos empresariales.

El apoyo estatal brasileño a la Constructora OAS y a su red de empresas entre los años 2008 y 2012, específicamente mediante el financiamiento del BNDES²⁸⁵, llegó a 1380 millones, y a más de 159 millones de reales, por parte del Gobierno Federal. En plena correspondencia, las donaciones electorales de la Constructora OAS alcanzaron a 450 000 reales y, de la red de empresas OAS, a un total de 12,67 millones de reales. Este aporte benefició, en primer lugar, con el 37,1% de las donaciones, al Partido de los Trabajadores (PT) del expresidente Lula da Silva y de la presidenta Dilma Rousseff; y en segundo lugar, con 29.99% del total, al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)²⁸⁶, que postuló en las elecciones del 2014 a Aécio Neves, contra el que se enfrentó Rousseff en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de octubre del 2014. Con esas cifras, OAS se ubica en el tercer mayor donante a campañas políticas en Brasil entre 2002 y 2012²⁸⁷.

OAS también es parte de las constructoras brasileñas que pagaron giras internacionales del expresidente Lula por los países de Latinoamérica y de África. Una investigación de Fernando Mello y Flavia Foreque²⁸⁸, publicada el 22 de marzo del 2013, señala que el expresidente hizo trece viajes al exterior (entre 2011 y 2012), también como la mitad de los viajes desde que dejó la presidencia, que fueron financiados por las tres grandes empresas de construcción brasileñas: Odebrecht, OAS y Camargo Corrêa. El mismo documento se refiere a que en estos viajes Lula habría realizado gestiones a favor de las constructoras, y además revela telegramas diplomáticos que sugieren que la intervención y la influencia del expresidente permitieron "vencer las resistencias locales"

285 En 2009, el 96% de los desembolsos del Banco, dirigidos a América Latina, fueron para proyectos de infraestructura. Este siempre fue el medio de participación de una o más empresas brasileñas.

286 Véase [http://proprietariosdobrasil.org.br/proprietarios/?whoowns_filters=private-enterprise&whoowns_search=&whoowns_orderby=name&whoowns_order=&whoowns_page=2]

287 Véase [<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/89730-maiores-doadoras-somam-gasto-de-r-1-bi-desde-2002.shtml>]

288 Véase [<http://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/poder/1250609-constructoras-pagaron-casi-la-mitad-de-los-viajes-internacionales-de-lula.shtml>]

encontradas hacia las empresas, especialmente en Mozambique, donde una parte de la población se rebelaba contra el desplazamiento forzado impuesto por una mina de carbón.

OAS resulta siendo el más joven de los cuatro grupos empresariales, aunque eso no significa que su importancia y poder sea menor. De acuerdo con la Revista Valor 1000, publicada por el periódico digital Valor Económico²⁸⁹, OAS ocupa el 3.º lugar del *ranking* del sector de ingeniería y construcción y el 60.º lugar entre las 1000 mayores empresas de Brasil. Está en el 49.º lugar como mayor empresa de la región Sudeste²⁹⁰.

En su creación, la sigla OAS respondía a sus tres socios: A, de Cesar Araújo; O, de Durval Olivieri; y S, de Carlos Suarez. En común, los tres tenían experiencia de trabajo en la constructora Odebrecht. César de Araujo Mata Pires, quien comenzara su carrera en la Constructora Odebrecht, yerno del senador bahiano Antonio Carlos Magalhães, posee actualmente el 80% de la empresa; José Adelmário Pinheiro posee el 10% y el 10% restante estaría distribuidos entre socios minoritarios. Araujo es también uno de los millonarios de Brasil, que debutó en la lista de millonarios de Forbes en 2014, con aproximadamente 3600 millones de reales de patrimonio personal.

Medios de prensa identifican a Antonio Carlos Magalhaes como el gran actor del crecimiento de OAS, diciendo con ironía que la sigla corresponde a la expresión *obrigado ao sogro*²⁹¹. Antonio Carlos Magalhaes era líder de la derecha brasileña, gobernador del estado de Bahía y expresidente del Congreso de Brasil. Su accionar político y sus métodos para alcanzar y permanecer a la cabeza de un imperio político y empresarial que del estado de Bahía se proyectó al Brasil, llevaron a que fuera parte de importantes cuestionamientos, investigaciones y procesos. Es así que la empresa es conocida por sus antecedentes de corrupción, sobrefacturación, fraude fiscal, apropiación indebida de tierras fiscales y uso indebido de fondos que pesan en su país de origen²⁹². OAS ha sido también acusada en el Brasil de irregularidades administrativas en grandes obras urbanas, por ejemplo, irregularidades en la construcción de las nuevas sedes en Brasilia del TRF (Tribunal Regional Federal) de la 1.ª Región y del TSE (Tribunal Superior Electoral)²⁹³.

289 Edición de Agosto de 2014. Véase: [<http://revistavalor.com.br/home.aspx?pub=18&edicao=7>]

290 Véase: [<http://www.oas.com/oas-com/noticias/oas-no-ranking-na-revista-valor-1000.htm>].

291 N. del T. Expresión en portugués que en castellano significa gracias al suegro.

292 Solicitud de informe de la Cámara de Diputados de la Argentina del 2010, que se refiere a una auditoria del Tribunal de Cuentas de la Unión, de Brasil, del 2001.

293 Véase: [<http://www.somossur.net/bolivia/economia/no-a-la-carretera-por-el-tipnis/441-datos-preocupantes-de-la-empresa-responsable-de-la-construccion-de-la-carretera-villa-tunari-san-ignacio-de-moxos.html>].

2.2 Actuación internacional

La Constructora OAS fue la contratista entre las *cuatro hermanas* que más demoró en internacionalizarse, expandiendo sus negocios solo desde 2003. Actualmente realiza diversas operaciones internacionales, algunas de ellas mediante la OAS Finance Limited, subsidiaria en las Islas Vírgenes Británicas, y tiene proyectos en prácticamente toda América del Sur y Central, además de Mozambique, Angola, Guinea Ecuatorial, Ghana y Guinea, en África²⁹⁴.

De acuerdo con la información de la empresa, OAS tiene sucursales y proyectos en casi todos los países de Suramérica y opera con proyectos en Centroamérica y en África (ver Gráfico 5.5).

En el Cuadro 5.1 se muestran algunos de los proyectos de mayor importancia fuera de Brasil en los que participa la Constructora OAS:

Gráfico 5.5 Presencia internacional de OAS



Fuente: Página web de OAS. *Atuação Internacional*. [Disponible en: <http://www.oas.com/oas-com/oas-s-a/atuacao-internacional/atuacao-internacional.htm>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

294 Véase: [http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=ES&img=N&cod=81305].

Cuadro 5.1 Proyectos en Latinoamérica en los que participa OAS

País	Proyecto	Sector
Costa Rica	Balsa Inferior	Energía eléctrica
Costa Rica	Carretera San José - San Ramón	Transporte
Chile	Puente del Chacao	Transporte
Chile	Hospital Rancagua	Infraestructura para salud
Argentina	Central Hidroeléctrica Chihuido I	Energía eléctrica (Proyecto multipropósito)
Bolivia	Carretera Potosí - Tarija	Transporte
Bolivia	Carretera Potosí - Uyuni	Transporte
Bolivia	Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos*	Transporte
Perú	Central Hidroeléctrica Inambari*	Energía eléctrica
Ecuador	Represa Baba Vines	Energía eléctrica

(*) Proyecto paralizado

2.3 La relación de OAS con Bolivia

La relación de la Constructora OAS con Bolivia se inicia en 2006, en proyectos de la Red Vial Fundamental, bajo responsabilidad de la Administradora Boliviana de Carreteras.

Entre 2006 y 2009, el Estado boliviano, por medio del entonces Servicio Nacional de Caminos (SNC) y la actual Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), suscribió con la empresa Constructora OAS Ltda. tres contratos por alrededor de 800 millones de dólares. En todos los casos la mayor parte del financiamiento para la ejecución de estos contratos proviene de fuentes externas (créditos) y, en menor porcentaje, de recursos nacionales. Los tres contratos en los que llegó a participar OAS tuvieron una serie de observaciones señaladas en auditorías realizadas por la Contraloría General del Estado y por la propia ABC, con importante repercusión pública.

En 2012, después del acuerdo de resolución del contrato para la construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, el vocero de OAS en Bolivia anunciaba la decisión de dejar el país, no participar en obras en Bolivia y enfocarse en otros mercados en el exterior, al mismo tiempo que informaba

la pronta entrega de dos de las carreteras a cargo de la empresa²⁹⁵. Este anuncio sólo llegó a ser real en el proyecto Potosí-Uyuni, al contrario de la construcción de la Carretera Potosí - Tarija, que desde sus inicios ha tenido problemas y en la que después de más de diez años de la firma del primer contrato para la construcción, la empresa no ha entregado el proyecto concluido.

2.4 Proyectos de OAS en Bolivia

2.4.1 Carretera Potosí - Uyuni

Financiamiento: crédito CAF.

Modalidad de contratación: Licitación Pública Internacional.

Costo: Inicialmente adjudicada en 84 millones de dólares, ha tenido varias órdenes de cambio que aumentan su costo muy por encima de los 100 millones de dólares.

Situación actual: concluida y entregada.

Inicialmente este proyecto debía ser financiado por el BNDES, mediante un acuerdo que establecía la adjudicación directa a una empresa brasileña. Denuncias y acciones legales impidieron que este proceso se realizara, originando un nuevo proceso de gestión de financiamiento con la CAF y con licitación internacional. El proyecto de construcción y pavimentación de la vía Potosí-Uyuni fue adjudicado el 10 de noviembre de 2006 a la Asociación Accidental OAS-ECTOR. El proceso de licitación fue objeto de una auditoría que determinó que en el proceso se presentaron deficiencias que ameritaban la descalificación de la empresa que recibió la adjudicación.

2.4.2 Carreteras Potosí - Tarija y Potosí - Villazón

Financiamiento: 120 millones de dólares financiados por el crédito Proex - Banco do Brasil²⁹⁶ y 60 millones de dólares, por la CAF. El financiamiento y contratación de esta empresa es parte de un acuerdo de ampliación de un

295 Tarija Bolivia. (20 de diciembre de 2012). *OAS entregará carretera Potosí- Tarija y dejará Bolivia "por el momento"*. [Disponible en: <http://www.tarijabolivia.net/2012/12/oas-entregara-carretera-potosi-tarija-y.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

296 La Ley 2767, del 23 de junio de 2004, aprueba la Carta - Convenio Ampliatorio de Préstamo VIPAG/DIGOV - 23311, remitida por el Proex - Banco Do Brasil a la República de Bolivia, por medio del Servicio Nacional de Caminos, por la suma de 120 000 000 de dólares, destinados a financiar la ampliación del Proyecto Carretero Tarija - Bermejo, que incluye los Proyectos Carretera Tarija - Potosí (tramo Santa Bárbara - Camargo -Cuchu Ingenio) y Potosí - Villazón (tramo Bella Vista - Vitichi - Cotagaita).

crédito y de un contrato para la construcción de la carretera La Mamora - km 19 (Carretera Tarija - Bermejo) con financiamiento Proex, de Brasil.

Modalidad de contratación: contratación directa respaldada con dos decretos y una ley de excepciones. El primer contrato fue firmado en 2003 con la empresa Queiroz & Galvão, mediante contratación directa sin licitación, autorizada por decreto supremo. La orden de inicio se dio en julio de 2004. La construcción de la carretera debía concluir en 2007, sin embargo hubo denuncias e informes de baja calidad de las obras por lo que la ABC decidió rescindir el contrato con Queiroz & Galvão. En ese contexto intervinieron los presidentes de Bolivia y de Brasil, Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva, que decidieron, con el fin de continuar con el crédito, que se contratara nuevamente a Queiroz & Galvão, mediante un decreto supremo. En diciembre de 2008, la Queiroz propuso la cesión del contrato a OAS²⁹⁷. En abril de 2009, la ABC suscribió un nuevo contrato con OAS por el que se decide aprobar la transferencia de obligaciones y derechos de la construcción.

Costo: El contrato con Queiroz & Galvão era por 180 millones de dólares, fue subrogada a OAS por 246 millones y actualmente alcanza a 338 millones de dólares.

Situación actual: Denuncias de mala ejecución, de deterioro anticipado de las obras. La empresa OAS se retiró del proyecto y de Bolivia y la ABC anunció la continuación de los trabajos y la reparación por cuenta propia. Año tras año se posterga la entrega final, cuando el proyecto debía estar concluido en 2007.

2.4.3 Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos

Financiamiento: 415 millones de dólares, de los cuales 332 millones de dólares provienen de crédito del BNDES y el restante es contraparte boliviana.

Modalidad de contratación: Licitación pública internacional *llave en mano*, con oferta de financiamiento del proponente. La empresa es responsable de realizar todos los estudios del proyecto (factibilidad, diseño final, evaluación de impacto ambiental, consultas) y de la construcción. Se presenta una sola empresa: OAS. En el proceso de licitación se realizan cambios en el documento base de contratación y de los términos de referencia.

²⁹⁷ El embajador de Brasil señalaba a la prensa, "El crédito del Proex es un crédito del Banco Do Brasil y sólo puede ser dado a una firma. Para que otra firma pueda obtener el crédito, el proceso debe recomenzar totalmente (con) un nuevo trámite desde cero". Los Tiempos. (19 de septiembre de 2007). *Brasil reconoce legalidad en ruptura con Queiroz*. [Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20070919/brasil-reconoce-legalidad-en-ruptura-con-queiroz_18884_22658.html] (Consulta: 22 de febrero de 2015).

Costo: 415 millones de dólares. El proyecto fue licitado y contratado sin contar con estudios de factibilidad ni diseño final que establecieran con sustento técnico el costo de la construcción de la carretera. El 8 de agosto de 2008 la ABC suscribió el contrato con OAS para la construcción de esta carretera, considerada como una de las más caras del país. El proceso de licitación y la adjudicación de la obra fueron observados en un informe de la Contraloría General del Estado.

Situación Actual: Contrato resuelto. El 29 de noviembre de 2012 se firmó el certificado final de conciliación de pagos ABC-OAS. El proyecto impulsado por el Gobierno de Bolivia y acordado entre ambos países, el BNDES y OAS Ltda. fue rechazado desde su planificación por los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (Tipnis), apoyados por las organizaciones indígenas de tierras bajas y altas del país. Los avances de los gobiernos y el Banco, paralelamente al cuestionamiento indígena al proyecto que llevaron a la VIII Marcha Indígena y posterior IX Marcha Indígena con apoyo ciudadano masivo, marcó una etapa de gran conflictividad en el país e interpelación por violación de derechos humanos y colectivos de los gobiernos de ambos países y del propio Banco.

3. Análisis temático sobre la presencia de OAS en Bolivia

La presencia de OAS en Bolivia ha estado marcada por proyectos en los que se han presentado conflictos y denuncias por irregularidades que han involucrado a instituciones financieras como el BNDES, que ha visto deteriorada su imagen en Bolivia.

En algunos casos los proyectos en los que estuvo involucrada esta empresa tienen una historia de más de quince años sin que sean resueltos. Se trata de proyectos que se han ido realizando en varias gestiones gubernamentales y que son ejemplos de la manera como se conjugan y se realizan las negociaciones entre intereses políticos y empresariales, llegando en conjunto a ser las instancias determinantes en el desarrollo de las mayores inversiones del país en construcción de infraestructura vial.

Desde los primeros vínculos de OAS con Bolivia y en su relación con las instituciones estatales es posible identificar el grado de flexibilidad con el que se manejan las leyes y compromisos que llegarían a facilitar la presencia de esta empresa en el país y determinar su desempeño.

3.1 Aspectos normativos

La presencia y actuación de la Constructora OAS en Bolivia parece ajustarse a ciertos patrones de comportamiento en relación con la adjudicación de contratos. Si bien en este caso la empresa analizada es OAS, pareciera, por los antecedentes del contrato con Queiroz & Galvão, que estos patrones se vienen repitiendo desde hace años alrededor de la presencia de empresas de capital brasileño en Bolivia.

3.1.1 Modalidades de contratación

Destacan en general los ajustes, cambios y adecuación de la legislación relacionada a la adquisición de bienes y servicios para facilitar la contratación de empresas brasileñas. Las modalidades de contratación (directa sin licitación, subrogación, financiamiento del proponente, *llave en mano* sin estudios) tendría el fin de agilizar procesos favoreciendo a los intereses de las empresas, dejando de lado la obligación de precautelar los intereses del Estado.

En general, en estos procesos uno de los papeles más importantes los cumple la diplomacia brasileña, los bancos y el Gobierno de ese país, cuando negocia contratos de préstamo que definen la contratación de empresas de capital brasileño, o con la llegada a Bolivia del expresidente Lula, gracias al viaje pagado por OAS, cuando una masiva movilización cuestionaba un proyecto y la presencia del financiamiento de Brasil y de la empresa OAS. En ese contexto se identifica que no hay sólo un camino; al contrario, dependiendo del caso se generan mecanismos que se ajustan a diferentes circunstancias, como decretos y leyes de excepción que evitan las licitaciones públicas. Es el caso de la contratación directa a Queiroz & Galvão, sin que exista proceso alguno de selección y competencia en la carretera Potosí - Tarija y la posterior "subrogación directa" a la constructora OAS, sin proceso de licitación ni selección. Los resultados de estas negociaciones son evidentes y visibles en la postergación de proyectos, elevación de costos y permanente conflictividad.

El vínculo entre empresas y sectores de poder incluye poderes e intereses locales, visibilizados en 2003 cuando la fuerte presión de los comités cívicos de Tarija, Potosí y Chuquisaca amenazaron con bloquear caminos si no se adjudicaba la obra a Queiroz & Galvão, a pesar de la advertencia de sobreprecio de 70 millones de dólares señalada por el SNC. El Gobierno suscribió un acuerdo con los cívicos del sur en el que se comprometía a contratar a la constructora brasileña. Años después, las acciones se repiten al contratar a OAS de manera directa, con resultados que sólo significan la necesidad de mayores inversiones, ampliación de plazos (diez años de construcción) y baja calidad de las obras.

Las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios (de 2007) dan la posibilidad de contratación con “oferta de financiamiento del proponente”; restringen o limitan la participación de empresas en especial bolivianas, pero también de otros países, que no cuenten con este respaldo. Facilitan, además, la presencia de empresas brasileñas que puedan acceder al apoyo del BNDES, pues es política de ese país la internacionalización de sus empresas. Las NB-SABS del 2007 permitieron que por primera vez la convocatoria a licitación pública internacional de marzo del 2008, para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio, exija la oferta de financiamiento del proponente. Al mismo tiempo, a la vez que la participación abierta de empresas es limitada a las que tienen apoyo de sus gobiernos y bancos, la norma permite continuar con un proceso de licitación cuando hay un solo proponente, restando a la institución contratante las posibilidades de comparación de propuestas.

3.1.2 Ciclo de proyecto de inversión pública

En el caso de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos se vulneraron las normas del Sistema de Inversión Pública. El proyecto fue licitado, contratado y acordado el financiamiento, sin que se cumplieran las normas de inversión pública que establecen las etapas que debe seguir todo proyecto. Los estudios de factibilidad y el diseño final fueron encargados a la empresa OAS Ltda. como parte del contrato *llave en mano*. El Gobierno de Bolivia y el BNDES, por su parte, no contaban con estudios de pre-inversión cuando se acordó el préstamo, lo que llegaría a significar que las decisiones de financiamiento fueron tomadas sin haber llegado a evaluar posibilidades, efectos, alternativas, opciones financieras, como tampoco contar con el precio referencial para llevar adelante la licitación y contratar el préstamo. Las instituciones del Estado (ABC, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y la Asamblea Legislativa Plurinacional) adoptaron las decisiones sin respetar la lógica y los procedimientos estatales del “Ciclo de Inversión Pública de proyectos”.

Las vulneraciones a las normas SABS y sus efectos son más evidentes en el caso señalado, cuando el precio referencial del proyecto se realiza mediante estimaciones sin sustento técnico, como el costo de supervisión, la longitud y costo de la carretera, de los puentes, la longitud y el costo del alcantarillado y las estructuras de drenaje. El plazo para las obras es también estimado por comparación con un proyecto en otra región con características diferentes, lo que es también el incumplimiento al Reglamento Básico de Operaciones que establece “que los proyectos deben ser preparados y evaluados por la entidad

ejecutora, en sujeción a las disposiciones generales, contenidos mínimos de los estudios de pre-inversión y criterios para la toma de decisiones”.

3.1.3 Modificaciones y enmiendas a los documentos de contratación

En todos los casos, la práctica que se observa en los proyectos en los que participa OAS es la modificación, durante el proceso de licitación, de las reglas del proceso. Por medio de enmiendas, aclaraciones u omisiones, se dan cambios en los documentos (Documento Base de Contratación, Términos de Referencia) que cumplen el objetivo de beneficiar a la empresa. El caso en el que la entidad contratante realizó los mayores cambios, llegando a restar sentido al proceso de licitación, es el de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. El informe de la evaluación realizada por la Contraloría General del Estado al proceso de licitación y contratación de la Constructora OAS Ltda. en la carretera en cuestión expuso sistemáticamente las malas prácticas institucionales y las ilegalidades cometidas por la ABC y por OAS, incluyendo el sobreprecio, la disminución de las exigencias en los documentos de licitación y contrato, para favorecer a OAS, el cambio de los términos y condiciones, vulnerando las normas que rigen este tipo de cambios (se realizaron 23 enmiendas), entre muchos otros aspectos.

Esta evaluación que detalla actos ilegales fue realizada previamente a la firma del contrato de financiamiento y conocida públicamente. Sin embargo, no tuvo importancia en la decisión del BNDES para la firma de dicho contrato, lo que muestra vulneración de sus propias políticas. De acuerdo a la revisión de Contraloría General del Estado²⁹⁸ se realizaron cambios u omisiones.

Situación similar sucedió en el proyecto Potosí - Uyuni, que motivó la elevación de costos, y también en el caso de Potosí - Tarija, un proceso largo en el que las negociaciones que se llegaron a dar con las empresas no han permitido un conocimiento detallado del desempeño de OAS.

3.2 Aspectos económicos y de financiamiento

3.2.1 Sobreprecios y reajuste de precios

En general, los proyectos de construcción de carreteras derivan en la elevación del precio de contrato, bajo argumentos que señalan modificaciones de diseño y que dan lugar a ampliaciones de plazo, mayores costos operativos, elevación

298 Véase: [<http://eju.tv/2011/08/ruta-por-tipnis-fundacin-unir-apoya-cambio-del-trazo-contralora-advirti-que-precio-de-carretera-no-tena-sustento/>]

de precios de materiales, etc. Por lo común, la mayoría de estos argumentos se dirigen a estudios incompletos, deficientes o desactualizados, visibilizando así una cadena de errores y de elevación de la inversión que se repite y que favorece a las empresas.

Los proyectos en los que participa OAS no se alejan de esta práctica, más aun en el caso de la carretera Potosí - Tarija: la duración del proyecto y los conflictos con la empresa Queiroz & Galvão probablemente hayan significado mejores condiciones de negociación para OAS y mayor deuda para Bolivia.

3.2.2 Intereses sectoriales y grupos de poder

Si bien muchos proyectos son resultado de demandas locales y necesidades de vinculación, los mismos son postergados durante décadas y, en muy pocos casos, los gobiernos llegan a dar respuesta a las necesidades locales de vinculación. Los grandes proyectos de construcción de carreteras en Bolivia recién se consolidan cuando intereses sectoriales, de grupos económicos y vinculados a mercados internacionales, ejercen presión sobre gobiernos y organismos de financiamiento para llevarlos adelante. Esta situación es claramente visible en la construcción de la carretera Potosí - Tarija, en la que intereses locales presionaron al Gobierno para que se eligiera a una empresa y no así para llevar adelante un proceso transparente, con base en estudios completos, buscando la contratación de una empresa en las mejores condiciones para el país. El resultado es un proyecto que se va prolongando permanentemente y que no llega a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

En el caso de la carretera que atraviesa el Tipnis, los intereses por el proyecto son diversos y OAS resultó siendo un actor más para consolidar esos intereses, afectando a grupos vulnerables. Petroleras, ganaderos, madereros, el negocio de la construcción, el interés de ampliar los cultivos de coca en la región y hasta la expectativa de mejores posibilidades laborales y de negocios, como resultado de las inversiones en una región, confluyen para que los intereses comunes de los mismos sectores sean los que promuevan el proyecto.

3.2.3 Conflictos de intereses

Se trata de la situación que se dio entre la ABC, OAS y la Consultora CONNAL, cuando en el marco del contrato *llave en mano*, OAS debía realizar los estudios para la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. Sin que haya algún pronunciamiento de la ABC, OAS contrató a la consultora CONNAL para realizar los estudios de factibilidad, el diseño final y la evaluación de impacto ambiental, incluyendo la consulta pública. En ese periodo, CONNAL era la

empresa contratada por el Estado como supervisora del proyecto y del trabajo de OAS para la construcción de la carretera Potosí - Uyuni.

La relación que se dio entre ambas empresas lleva a un conflicto de intereses y pone en duda el desempeño de ambas en los proyectos que las relacionan puesto que llegó a presentarse interdependencia en su accionar.

3.3 Estándares sociales y ambientales

3.3.1 Consulta pública

La consulta pública, establecida en la legislación ambiental, ha ido transformándose paulatinamente en un proceso burocrático, de información general o de propaganda de los beneficios del proyecto, de firmas de actas que avalen la realización de estos talleres y de recolección de preocupaciones y necesidades de las poblaciones, y no así de verdaderos procesos de información, de debate y discusión sobre los beneficios y riesgos de la ejecución del proyecto.

Estos instrumentos que son de cumplimiento obligatorio tanto para el financiamiento del Banco como de la legislación boliviana, se convierten en simples procesos formales de cumplimiento de la norma y no así en instrumentos para la toma de decisiones de las instancias involucradas o de alerta respecto al cumplimiento de la legislación y de compromisos internacionales.

La situación en relación con los proyectos en los que participa OAS es diferente. Por una parte, en la carretera Villa Tunari - San Ignacio, estuvieron a cargo de OAS y fueron realizados por la empresa CONNAL. La prioridad de OAS en este caso es desarrollar la especialidad que le compete, es decir, la construcción y, por tanto, las evaluaciones y los estudios a su cargo difícilmente podrían ser objetivos, transparentes o reflejar las preocupaciones y el rechazo de los pobladores del Tipnis al proyecto.

Los talleres de consulta pública fueron realizados en 2010, de manera separada para cada tramo, como parte de los estudios de evaluación de impacto ambiental, y sin tomar en cuenta a los habitantes del Tipnis en ninguno de los casos.

El proyecto Potosí - Tarija, por su parte, ha tenido una duración muy larga, los estudios fueron realizados durante más de cuatro años, por problemas de recursos de las prefecturas, y la construcción se prolongó por diez años. El proyecto es resultado de una demanda regional, y por tanto de gran aceptación, en el que el mayor conflicto es la calidad de la obra, como el hecho de que se concluya y entre en servicio pleno en las mejores condiciones.

3.3.2 Consulta previa

El derecho de consulta, configurado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentra en permanentes intentos de ser relativizado, no sólo en la construcción de carreteras sino también en actividades relacionadas con las industrias extractivas, intentando evitar que las decisiones adoptadas por los pueblos indígenas sean vinculantes. En el proyecto que atravesaría el Tipnis, debía realizarse la consulta previamente a la contratación de OAS y a la consecución de la financiación, situación que no se cumplió, originando una gran interpelación al Gobierno y a los demás actores involucrados. El Gobierno boliviano realizó una consulta llamada “posterior” por los pueblos indígenas y que a la vez fue rechazada por estas comunidades.

3.3.3 Flexibilización de la legislación ambiental

Los instrumentos de prevención, protección y mitigación ambiental se van convirtiendo paulatinamente en procesos administrativos, burocráticos, con estudios de baja calidad, desactualizados, en un permanente intento de priorizar las inversiones por encima de cualquier cuidado ambiental y dejando de lado las preocupaciones de las poblaciones locales en relación con sus medios de subsistencia y con su futuro.

Gradualmente se han ido estableciendo formas de flexibilización de la legislación. De acuerdo con la legislación boliviana y con el contrato de la empresa OAS para la carretera que atravesaría el Tipnis, el estudio de evaluación de impacto ambiental debía ser uno para todo el proyecto. Como estrategia para superar el rechazo a la construcción de la carretera, el proyecto, la evaluación ambiental y el financiamiento correspondiente fue fraccionado en tres tramos. La empresa OAS avanzó por separado los estudios para los tramos 1 y 3, y logró de manera forzada la licencia ambiental para ambos, lo que le permitiría iniciar la construcción en los tramos extremos. Esta no es otra cosa que una forma de presión a los pueblos indígenas del Tipnis para aceptar la construcción del proyecto a través del Parque.

La aprobación de los estudios incompletos y deficientes de evaluación de impacto ambiental de los tramos 1 y 3 bajo presión política y cambio de la Autoridad Ambiental Nacional demostró la vulnerabilidad de la Administradora Boliviana de Carreteras y de la legislación ambiental boliviana, al mismo tiempo que supuso el incumplimiento de las condiciones del contrato de colaboración financiera que había sido aprobado por ley del Estado.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) presentan los impactos directos genéricos y los causados normalmente por la construcción de este tipo de obras.

Pero la deficiencia más importante es que no evalúan los impactos indirectos de cada tramo y de éstos sobre el Tipnis, que son los más importantes para la población. Esta situación es reconocida en la otorgación de las licencias ambientales que, con conocimiento de las deficiencias en los EIA y en los planes de manejo ambiental, son otorgadas, postergando el análisis de impactos indirectos, en ambos casos, hasta la realización de la evaluación de impacto ambiental del tramo 2.

A diferencia de lo señalado, el proyecto Potosí - Tarija que, para facilitar los estudios de ingeniería, fue dividido en cinco tramos, tuvo una evaluación ambiental realizada previamente a la contratación de OAS para todo el proyecto en conjunto y que obtuvo una sola licencia. Lo que demuestra que las normas se ajustan a los requerimientos de las inversiones, también con la finalidad de reducir los análisis, estableciendo estrategias que pretenden reducir las preocupaciones de las poblaciones y comunidades, haciendo más fácil el trabajo de las empresas, priorizando las inversiones.

3.3.4 Conflictos sociales

La presencia de OAS en Bolivia ha estado involucrada en uno de los más importantes conflictos sociales y que es considerado como caso emblemático que aún es objeto de estudio y análisis. Se trata de la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio, que habría motivado la decisión de OAS de dejar de trabajar en Bolivia y la decisión del BNDES en el mismo sentido.

La resistencia indígena al proyecto frente a la decisión gubernamental de llevarlo adelante con el apoyo del Gobierno de Brasil por medio del BNDES, la presencia de OAS, los diferentes actores involucrados (en especial petroleras, coccaleros e intereses de Brasil) marcaron una etapa de conflicto y también de reflexión en relación al modelo de desarrollo, la economía extractivista, la distribución de la riqueza, la realidad en materia de respeto a los derechos indígenas, las prioridades del Estado, etc. Todos estos son aspectos que continúan siendo debatidos.

Fuentes consultadas

Belisário, Adriano. (1 de julio de 2014). *Las cuatro hermanas: Parte I*. Agencia de Reportajes y Periodismo Investigativo Pública. [Disponible en: http://www.adital.com.br/site/noticia_imp?lang=ES&img=N&cod=81305] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

- Belloni, Paula y Wainer, Andrés. 2014. "El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal". En: *Revista Problemas del Desarrollo*. 177 (45). Abril-junio. México. [Disponible en: http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/177_v45/04art_Wainer.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Carcanholo, Marcelo y Saludjan, Alexis. 2012. *Integração latino-americana, dependência da China e subimperialismo brasileiro na América Latina*. Ponencia presentada en el III Congreso Lationamericano de Historia Económica. Argentina.
- Comisión Económica para América Latina. 2012. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- De Oliveira, Francisco. 2009. *El neotrasto brasileño. Los procesos de modernización conservadora, de Getúlio Vargas a Lula*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado, 2009*. [Disponible en: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. *Ley n.º 516, del 4 de abril de 2014*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N516.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Congreso Nacional. *Ley n.º 2767, del 23 de junio de 2004*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-2767.xhtml>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Reglamento específico del Sistema Nacional de Inversión Pública*. [Disponible en: http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/administrativa/reglamentos/re_snip_2012.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. (s.f.). *Avances y desafíos en la gestión de la inversión pública - Bolivia*. [Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/53319/22_5to_Panel_Harley_Rodriguez_Bolivia.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 29057, del 14 de marzo de 2007*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29057.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 29190, del 11 de julio de 2007*. [Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_blv_dec29190.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 29894, del 7 de febrero de 2009*. [Disponible en: <http://www.>

- discapacidadbolivia.org/index.php/j-stuffnormativa-nacional/165-decreto-supremo-nd-298942009] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 0181, del 28 de junio de 2009*. [Disponible en: <https://www.sicoes.gob.bo/normativa/docs/DS181.pdf>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 0843, del 13 de abril de 2011*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N843.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 0956, del 10 de agosto de 2011*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N956.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia Constitucional del Estado. *Decreto Supremo n.º 1200, del 18 de abril de 2012*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1200.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Gama, Paulo. (21 de enero de 2013). *Maiores doadoras somam gasto de R\$ 1 bi desde 2012*. Folha de S. Paulo. [Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/89730-maiores-doadoras-somam-gasto-de-r-1-bi-desde-2002.shtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Hacer, Latin American News. (19 de marzo de 2012). *Bolivia: Empresa brasileña OAS pagó campañas de Evo y Lula, recibiendo a cambio obras millonarias sin mediar licitación – EJU.TV*. [Disponible en: <http://www.hacer.org/latam/bolivia-empresa-brasileña-oas-pago-campanas-de-evo-y-lula-recibiendo-a-cambio-obras-millonarias-sin-medar-licitacion-eju-tv/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Los Tiempos. (19 de septiembre de 2007). *Brasil reconoce legalidad en ruptura con Queiroz*. [Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20070919/brasil-reconoce-legalidad-en-ruptura-con-queiroz_18884_22658.html] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Luce, Mathias. 2008. "La expansión del subimperialismo brasileño (la política de integración del gobierno de Lula en América Latina)". En: *Revista Patria Grande*. Vol. 1. Núm. 9. Agosto. Bolivia.
- Mello, Fernando y Foreque, Flávia. (22 de marzo de 2013). *Constructoras pagaron casi la mitad de los viajes internacionales de Lula*. Folha de S. Paulo. [Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/poder/1250609-constructoras-pagaron-casi-la-mitad-de-los-viajes-internacionales-de-lula.shtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Mendoza, Luz. (30 de agosto de 2011). *Ruta por TIPNIS: Fundación UNIR apoya cambio del trazo; Contraloría advirtió que precio de carretera no tenía sustento*. Portal eju! [Disponible en: <http://eju.tv/2011/08/>

- ruta-por-tipnis-fundacin-unir-apoya-cambio-del-trazo-contralora-advirti-que-precio-de-carretera-no-tena-sustento/] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1989. *Convenio OIT n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. [Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>] (Consulta: 22 de febrero de 2015).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2003. *Declaración de Roma sobre la armonización*. [Disponible en: http://www.g13.org.gt/sites/default/files/declaracion_de_roma_2003.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2005. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. [Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Página web de Invepar. *Invepar en América Latina*. [Disponible en: <http://www.invepar.com.br/es/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Página web de OAS. *Organograma*. [Disponible en: <http://www.oas.com.br/oas-com/oas-s-a/quem-somos/organograma/organograma.htm>] (Acceso: 21 de febrero de 2015).
- Página web de OAS. *OAS no ranking na Revista Valor 1000*. [Disponible en: <http://www.oas.com/oas-com/noticias/oas-no-ranking-na-revista-valor-1000.htm>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Página web de OAS. *Atuação Internacional*. [Disponible en: <http://www.oas.com/oas-com/oas-s-a/atuuacao-internacional/atuuacao-internacional.htm>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Portal Proprietários de Brasil. *Ranking empresas*. Educação Informação e Tecnologia para Auto Gestão. Instituto Mais Democracia. [Disponible en: http://proprietariosdobrasil.org.br/proprietarios/?whoowns_filters=privateenterprise&whoowns_search=&whoowns_orderby=name&whoowns_order=&whoowns_page=2] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Portal Somos Sur. (s.f.). *Datos preocupantes de la empresa responsable de la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos*. [Disponible en: <http://www.somossur.net/economia/no-a-la-carretera-por-el-tipnis/441-datos-preocupantes-de-la-empresa-responsable-de-la-construccion-de-la-carretera-villa-tunari-san-ignacio-de-moxos.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Repórter Brasil. (2 de diciembre de 2013). *Quem nomeia os conselheiros?* [Disponible en: <http://reporterbrasil.org.br/2013/12/quem-nomeia-os-conselheiros/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

- Repórter Brasil. (6 de junio de 2014). Infraestructura. [Disponible en: <http://reporter-brasil.org.br/2014/06/infraestructura/>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. *Constitución Política de la República de Bolivia, 1967*. [Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. Congreso Nacional. *Ley n.º 1178, del 20 de julio de 1990*. [Disponible en: http://www.contraloria.gob.bo/portal/Uploads/canada/Ley_Nro_1178.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. Congreso Nacional. *Ley n.º 1333, del 27 de abril de 1992*. [Disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/bolivia/bolivia_1333.pdf] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. Congreso Nacional. *Ley n.º 1874, del 22 de junio de 1998*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-1874.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. Presidencia Constitucional de la República. *Decreto Supremo n.º 25134, del 21 de agosto de 1998*. [Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-25134.xhtml>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- República de Bolivia. Presidencia Constitucional de la República. *Resolución Suprema n.º 216768, del 18 de junio de 1996*. [Disponible en: <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPC/documentos/resoluciones/supremas/216768.pdf>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Sagarnaga, Rafael. (15 de agosto de 2008). *José María Bakovic: 'Hay una llamativa preferencia del MAS por OAS, que le habría financiado su campaña'*. Documentos imperdibles. [Disponible en: <http://documentosimperdibles.blogspot.com/2008/08/jos-mara-bakovic-hay-una-llamativa.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Tarija Bolivia. (20 de diciembre de 2012). *OAS entregará carretera Potosí- Tarija y dejará Bolivia "por el momento"*. [Disponible en: <http://www.tarijabolivia.net/2012/12/oas-entregara-carretera-potosi-tarija-y.html>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).
- Valor 1000. (Agosto de 2014). *1000 maiores empresas. E as campeãs em 26 setores e 5 regiões*. Valor Económico. [Disponible en: <http://revistavalor.com.br/home.aspx?pub=18&edicao=7>] (Consulta: 21 de febrero de 2015).

Glosario de siglas

AACN	Autoridad Ambiental Competente Nacional (Bolivia)
AAS	Asociación Ambiente y Sociedad
ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AGU	Oficina Jurídica General de la Unión, por su sigla en portugués
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas (Norteamérica)
Aneel	Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Brasil)
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Colombia)
ANP	Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (Brasil)
ANTT	Agencia Nacional de Transportes Terrestres (Brasil)
APP	Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CADE	Consejo Administrativo de Defensa Económica (Brasil)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIC	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (Ecuador)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Capebras	Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil

Caricom	Comunidad del Caribe, por su sigla en inglés
CBIC	Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción
CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales
Cedege	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Ecuador)
Cedla	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEJ	Contrato de estabilidad jurídica (Colombia)
CEJ	Convenio de estabilidad jurídica (Perú)
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Celec	Corporación Eléctrica del Ecuador
Cepal	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
Ceste	Consorcio Estreito Energía (Brasil)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Conama	Consejo Nacional del Medio Ambiente (Brasil)
Conelec	Consejo Nacional de Electrificación (Ecuador)
Cosiplan	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CPE	Constitución Política del Estado (Bolivia)
CPSEP	Comité Pro Seguridad Energética de Proinversión (Perú)
CRM	Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (Ecuador)
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
EAS	Astillero Atlántico Sur, por su sigla en portugués
Ecorae	Instituto para el Eco-Desarrollo Regional Amazónico (Ecuador)
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA/RIMA	Estudio e Informe de Impacto Ambiental, por su sigla en portugués
EPL	Empresa de Planeación y Logística (Brasil)
EPM	Empresas Públicas de Medellín (Colombia)
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador (Brasil)
FonfideVial	Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial (Perú)
Funai	Fundación Nacional del Indio (Brasil)
GET	Grupo ejecutivo de trabajo binacional Colombia-Brasil
GSP	Gasoducto Sur Peruano
Ibama	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables
Ibase	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos

IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad
IDEI	Instituto de Estudios Internacionales
IED	Inversión extranjera directa
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
JBIC	Banco Japonés de Cooperación Internacional, por su sigla en inglés
MAB	Movimientos de los Afectados por las Represas, por su sigla en portugués
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MDIC	Ministerio de Estado del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (Brasil)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
Mercosur	Mercado Común del Sur
MhuD	Movimiento de los Derechos Humanos, por su sigla en portugués
Minam	Ministerio del Ambiente (Perú)
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario (Bolivia)
MME	Ministerio de Minas y Energía (Brasil)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Ecuador)
MPE	Ministerio Público Estadual (Brasil)
MPF	Ministerio Público Federal (Brasil)
MST	Movimiento de los Sin Tierra (Brasil)
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Ecuador)
MW	Megavatios, por su sigla en inglés, equivalente a un millón de vatios
NB-SABS	Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (Bolivia)
OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Perú)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Perú)
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAC	Programa para la Aceleración del Crecimiento (Brasil)
PAMO	Pago Anual por Mantenimiento y Operaciones (Perú)

PAO	Pago Anual por Obras (Perú)
PEC	Programa Especial de Crédito (Brasil)
PF	Policía Federal (Brasil)
PHASE	Proyecto Hidroeléctrico Acueducto Santa Elena (Ecuador)
PIB	Producto Interno Bruto
PIL	Plan de Inversión en Logística (Brasil)
PND	Plan Nacional de Desestatización (Brasil)
PNGATI	Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (Brasil)
PPP	Alianzas público-privadas, por su sigla en portugués
Proex	Programa de Financiación a las Exportaciones (Brasil)
Promef	Programa de Modernización y Expansión de la Flota (Brasil)
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido de los Trabajadores (Brasil)
Safco	Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (Bolivia)
Sisnama	Sistema Nacional del Medio Ambiente (Brasil)
SMLMV	Salarios mínimos legales mensuales vigentes
SNC	Servicio Nacional de Caminos (Bolivia)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Bolivia)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Perú)
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Perú)
TCFA	Impuesto de Control y Fiscalización Ambiental, por su sigla en portugués
Tipnis	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (Bolivia)
TLC	Tratado de libre comercio
TRF	Tribunal Regional Federal (Brasil)
TSE	Tribunal Superior Electoral (Brasil)
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, por su sigla en inglés

