

Informe sobre préstamos del BID en la pandemia: caso Colombia



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES



Informe sobre préstamos del BID en la pandemia: caso Colombia

AUTORES:

- **Mario Freddy Martínez Pulido**
- **Nicolás Ulloa Sánchez**

EDICIÓN DEL INFORME:

Fabio E. Velásquez C.

ORGANIZACIÓN IMPULSORA:

Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central

EDITADO POR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima, Perú

Teléfono: (511) 340-3780 | (511) 340-3720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

REVISIÓN GENERAL:

- **Aída Gamboa**
- **Alejandra Alegre**

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN:

Isabel López

DISEÑADO Y DIAGRAMADO POR:

Nauttica Media Design SAC

Calle Las Malvas N° 163, Salamanca, Ate, Lima, Perú

Teléfono: (511) 692-1503

Correo electrónico: info@nautticamedia.com

Página web: www.nautticamedia.com.pe

CITA SUGERIDA:

Informe sobre préstamos del BID en la pandemia: caso Colombia. Lima: DAR, 2021. 78 pp.

Primera edición: diciembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-00731.

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, 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 usada en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Funders Organized for Rights in the Global Economy (FORGE), Response and Vision Fund (RVF) y Rainforest Foundation Norway (RFN). Este documento presenta la opinión de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja la visión de FORGE, RVF, RFN ni de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Hecho en Perú.

**Informe sobre préstamos
del BID en la pandemia:
caso Colombia**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CGR	Contraloría General de la República
CNA	Consejo Nacional Ambiental
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Constitución Política de 1991
DD. HH.	derechos humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión extranjera directa
JEP	Justicia Especial de Paz
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MCV	Misión de Crecimiento Verde
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PINE	Proyecto de interés nacional y estratégico
PMA	Plan de manejo ambiental
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RNNR	Recursos naturales no renovables
SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
1. OBJETIVO	7
2. METODOLOGÍA	7
3. CONTEXTO NACIONAL EN MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS	9
3.1. Marco legal y de política en materia ambiental	9
3.1. Marco legal y de política en materia de derechos humanos	12
4. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL PAÍS	16
4.1. Contexto económico	16
4.2. Condiciones de vida	20
5. LAS IFD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA	25
5.1. Antecedentes históricos de las IFD en Colombia	25
5.2. Los préstamos del BID en la pandemia	36
5.3. Balance del acceso a la información	39
5.4. La relación de los préstamos con la salida a la crisis	46
5.5. Las cláusulas ambientales y sociales	56
CONCLUSIONES	65
RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	69
ANEXOS	75

INTRODUCCIÓN

Los datos del Ministerio de Salud y Protección Social para julio de 2021 muestran que Colombia es el décimo país del mundo más afectado por el coronavirus y el tercero en América Latina, después de Brasil y Argentina. Las cifras oficiales del Gobierno nacional, con corte al 16 de septiembre, indican 4,7 millones de personas infectadas y 125 000 muertes. Los problemas que enfrenta la sociedad no solo presionan el sistema de salud, al borde del colapso, también se ubican en el campo de los ingresos. El Departamento Nacional de Estadística (DANE) indica que el desempleo entre marzo de 2020 y marzo de 2021 aumentó de 11 % a 16 %. Además, cerca de la mitad de la población se encuentra en condición de pobreza y el 35 % de las microempresas cerró, lo que agravó la situación laboral del 75 % de la población que se ocupaba en este sector.

Como en la mayoría de países, el gobierno colombiano se vio obligado a implementar paquetes fiscales de emergencia para enfrentar la pandemia. En el caso de la administración Duque, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con cuatro énfasis: la ampliación de la capacidad sanitaria; el apoyo a una parte de la sociedad mediante subsidios directos; alivios en pago de impuestos a cargo de las empresas, cubriendo temporalmente un porcentaje de la nómina; y la consecución de las vacunas en el mercado internacional. Teniendo en cuenta la crisis económica que vive el país, con una recesión del 6,8 % en 2020, de acuerdo con el DANE, la mayoría de las ayudas señaladas tuvieron como principal fuente los préstamos de emergencia concedidos por instituciones financieras de desarrollo (IFD).

Colombia tiene una larga historia de relación con las IFD como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), por mencionar algunas. Sin embargo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido la entidad multilateral que más ha ofrecido al país operaciones de crédito y financiación de proyectos de desarrollo en los últimos años. De hecho, el monto de préstamos otorgados por el BID se incrementó de 5784 millones de dólares en el periodo 2010-2015 a 11 728 millones entre 2016 y 2020. Tan solo en este último año, en medio de la pandemia, el monto entregado rondaba los 2300 millones de dólares.



1

OBJETIVO

Este documento busca analizar si los contratos de préstamos otorgados por el BID a Colombia para atender la pandemia incluyen cláusulas que limitan o flexibilizan salvaguardas ambientales y en materia

de derechos humanos. Se ha tomado el BID como sujeto de estudio, debido al rol que esta institución cumple en la región y la cantidad de préstamos que han sido aprobados durante el periodo de análisis.

2

METODOLOGÍA

El trabajo propuesto se sustenta principalmente en un enfoque cualitativo, basado en la revisión de información secundaria de tres tipos: en primer lugar, los datos consignados en la página del BID y el BID Invest. Esto con dos propósitos: identificar los contratos otorgados por esta entidad al país en el periodo estudiado y examinar los documentos de soporte que especifican el contenido y las cláusulas establecidas en cada uno de los procesos de financiación encontrados. En total se identificaron 18 proyectos de préstamos financieros otorgados por el BID y la filial BID Invest a Colombia durante enero de 2020 y marzo de 2021¹.

Adicionalmente, se enviaron catorce derechos de petición a las entidades y empresas que figuran como socios nacionales de los préstamos otorgados por el grupo BID, con el objetivo de solicitar información adicional sobre las cláusulas ambientales y de derechos humanos que se encuentran en estas operaciones financieras, como se muestra en la tabla 1².

1. La desagregación de los préstamos se presenta en el apartado de resultados.

2. La respuesta de las entidades y empresas a los derechos de petición enviados se incluye en el apartado de resultados.

TABLA 1

**DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS A ENTIDADES Y EMPRESAS
RELACIONADAS CON LOS PRÉSTAMOS DEL BID EN LA PANDEMIA**

ENTIDAD	SECTOR
Alpha Capital	Privado
Celsia Colombia	Privado
Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A.	Privado
Compañía Autopista Río Magdalena 2 S. A. S.	Privado
Compañía Procaps S. A.	Privado
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Público
Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte	Público
Electribús Bogotá Usme I S. A. S. y Electribús Bogotá Fontibón II S. A. S.	Privado
GHL Grupo Hoteles S. C. A.	Privado
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Público
Masivo Bogotá S. A. S.	Privado
Ministerio de Salud y Protección Social	Privado
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Público
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Público

Fuente: Elaboración propia. 2021.

Por último, se revisaron documentos del BID que abordan las políticas, lineamientos y directrices de transparencia, derechos humanos, grupos poblacionales, cambio climático y medio ambiente establecidas por esta entidad para el acceso a las oportunidades de crédito que ofrece. El

trabajo se complementó con artículos e investigaciones producidas por la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, sobre estos temas y textos de entidades públicas, organizaciones sociales y universidades de interés para el análisis planteado.

3



CONTEXTO NACIONAL EN MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS

Como componente de referencia para la investigación, se presenta a continuación una breve reseña sobre el estado de la legislación ambiental y de los derechos

humanos en Colombia durante los últimos años. Este análisis se realiza con el propósito de tener un marco de referencia para determinar la incidencia de los préstamos otorgados por el BID a Colombia en la flexibilización de esta base normativa y sus implicaciones para el país.

3.1. *Marco legal y de política en materia ambiental*

En Colombia la normativa ambiental tiene como referente próximo la Constitución Política de Colombia, adoptada en 1991. La Carta Magna reconoce el papel protagónico que tiene el medio ambiente en la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, dentro de sus principios y derechos fundamentales, alude al ambiente sano, el uso eficiente de los recursos naturales, su propiedad en manos del Estado y la protección de los ecosistemas, la fauna y la flora como asuntos estratégicos de interés nacional.

En 1993, el Congreso aprobó la Ley 99, conocida como Ley General Ambiental, con el propósito de sintonizar al país con los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro. Esta Ley definió la acción integral del Estado en el manejo y control de los recursos ambientales a través del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En el nivel territorial, la Ley 99 asignó a los municipios la función de desarrollar planes, programas y proyectos generales y sectoriales para la gestión integral del recurso hídrico, articulados con los planes de desarrollo regional y nacional y las normas de superior jerarquía. Adicionalmente, los únicos entes supramunicipales que intervienen en el proceso de ordenación ambiental son las corporaciones autónomas regionales (CAR), concebidos como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados

por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Las corporaciones son encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propiciar su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (art 23, Ley 99 de 1993).

A pesar del andamiaje creado por la normativa ambiental, su desarrollo ha sido lento y en algunos casos no se ha cumplido. De hecho, en 2003, con el cambio en el enfoque de la ruralidad y el relanzamiento de una economía exportadora de recursos naturales no renovables (RNNR) se decretó la desaparición del Ministerio del Ambiente y su fusión con el Ministerio de Vivienda, el cual tuvo mayor peso en la gestión institucional. A esto se sumó la disminución de recursos en el presupuesto público para las entidades encargadas de la protección ambiental, la baja capacidad de los funcionarios encargados de esta labor y la escasa voluntad política del Gobierno nacional para fomentar la coordinación institucional establecida en el SINA.

La creación de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (Pines) (infraestructura, hidrocarburos, minería y energía) llevó a la centralización de las decisiones ambientales en el Gobierno nacional y a la expedición de medidas para limitar al mínimo la autonomía de los municipios en materia de ordenamiento territorial a través de la definición de áreas estratégicas de minería o zonas de subasta petrolera, la flexibilización de trámites y tiempos para el licenciamiento ambiental, la exclusión del derecho de los municipios de definir áreas incompatibles con la explotación de recursos naturales y las restricciones para la formalización de unidades pequeñas y medianas de minería, entre otros asuntos.

A partir del 2011, el gobierno de Santos restableció el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como entidad con autonomía y presupuesto propio. Además, reorganizó las funciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), y creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), encargada de los procesos de licenciamiento ambiental y seguimiento a grandes proyectos, incluyendo los Pines. También se impulsó un artículo en la Ley 1450 de ese mismo año, por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, que ordena la delimitación de los 37 páramos que existen en Colombia. Sin embargo, continuó la práctica oficial de implementar los Pines, la construcción de las carreteras 4G sin estudios ambientales abiertos al público, la definición de clústeres para la explotación minera y de hidrocarburos, y la extensión de la agroindustria.

En este escenario la Corte Constitucional profirió en cerca de once sentencias entre 2012 y 2018 dos asuntos de importancia (Foro Nacional por Colombia, 2016): primero, la necesidad de vincular a las poblaciones en los procesos de decisión, pues son los directamente afectados en sus medios de vida. Segundo, el respeto por el principio de la autonomía territorial y la reivindicación de las competencias de los entes territoriales. Si se parte del precepto de que los recursos del subsuelo son de propiedad del Estado, es importante recordar que las entidades territoriales hacen parte de ese Estado y, por lo tanto, también deben jugar un rol en estas decisiones, en tanto poseen una clara competencia para regular y ordenar los usos del suelo.

El gobierno de Santos respondió a las sentencias de la Corte desconociendo en algunos casos parte o la totalidad de su contenido. Un ejemplo específico lo señala Foro Nacional por Colombia (2016): para el 2014, el sector minero «tenía a cuestas la sentencia C-123, que ordenaba acordar con las entidades territoriales respecto a

la realización de actividades de exploración y explotación minera, las medidas para la protección al ambiente sano, cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades implicadas y la salubridad de la población. Atendiendo a este dictamen, el Ministerio de Minas expidió el Decreto 2691 de 2014 —Decreto Navideño—, que pretendió regular y establecer un mecanismo “eficaz y expedito para la participación de las autoridades departamentales y municipales”». El Ministerio argumentaba que el proceso de consulta a municipios solo rige, como señalaba el polémico Decreto Navideño, para las zonas sensibles en las que estos quieren pedir una protección especial o una exclusión de la minería, no a todos, como lo planteaba la Corte Constitucional porque eso frenaría por completo la entrega de títulos (Bermúdez, 2015).

Adicionalmente, aunque la Corte en la sentencia SU-95 de 2018 señaló que las consultas populares no son válidas para vetar la actividad extractiva en los territorios, exhortó al Congreso para que apruebe una ley de concurrencia y coordinación entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales para el manejo del sector extractivo y defina un mecanismo de participación permanente que permita a la ciudadanía incidir en esos acuerdos. Sin embargo, la decisión sobre esta Ley sigue empantanada en el Legislativo sin una ruta clara para facilitar su aprobación.

Quizá la acción más importante en materia de medio ambiente que dejó Santos fue la apuesta nacional de cambio climático. Se conformó la Misión Crecimiento Verde, creada para congregarse a la sociedad civil, el sector público, el sector privado, la academia, los medios de comunicación y el público en general en la discusión sobre las opciones de política para la incorporación de un enfoque de sostenibilidad en la planeación del desarrollo del país. Uno de sus propósitos fue preparar y discutir los insumos técnicos para la formulación de una Política de Crecimiento Verde, según lo establecido en el artículo 170 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2019, p. 16).

La Política Nacional de Cambio Climático fue aprobada a finales de 2017. Este documento planteó la hoja de ruta para mitigar y compensar los impactos de los gases efecto invernadero (GEI) en el país. La Política señala cuatro líneas de acción: la primera, relacionada con la divulgación y la actualización de la información sobre el tema, tanto desde la perspectiva del Estado como desde los diferentes actores, agencias y centros académicos. La segunda tiene que ver con la sensibilización y el fomento de la participación ciudadana en la planificación integral de acciones para hacer frente al cambio climático y a su financiación. La tercera aumenta el potencial institucional para garantizar la adecuada mitigación y adaptación a los impactos ocasionados por la variabilidad climática en las diferentes subregiones, así como anticiparse a los problemas de escasez del recurso hídrico. Finalmente, se plantea la necesidad de generar cambios estructurales en el desarrollo nacional, a partir de un modelo de producción económica sostenible, acorde con el medio ambiente y la riqueza estratégica del país.

Lamentablemente, estos avances quedaron en el limbo con la llegada al gobierno de Iván Duque. Desde el 2018 hasta la fecha, se observa la tendencia a archivar los programas y las estrategias de crecimiento verde y cambio climático. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, incluyó varias metas al respecto (concertación en los procesos de conservación, tramitación de conflictividades relacionadas con los recursos naturales, la bioeconomía, la lucha contra la deforestación y la gestión integral del recurso hídrico, entre otros asuntos), estas terminaron quedándose en el discurso ante la priorización de los pilotos de

fracking en Colombia, el apoyo institucional al licenciamiento de proyectos mineros, la debilidad institucional para controlar la ganadería extensiva y la deforestación en el Guaviare y el Amazonas, y la fumigación con glifosato de las zonas con cultivos de uso ilícito.

Por último, hasta el momento el país no ha ratificado el Acuerdo sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica. Si bien el presidente Iván Duque firmó la adhesión del país a este acuerdo en 2018, en diciembre de 2021 el Congreso lo archivó y no existe interés del gobierno para presionar a las bancadas para que aprueben el Acuerdo. Si bien, al inicio de la nueva legislatura el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), se comprometió a presentarlo nuevamente ante el legislativo; sin embargo, hasta la fecha no lo ha hecho.

3.2. **Marco legal y de política en materia de derechos humanos**

Tradicionalmente, Colombia ha sido un país proclive a la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. El país firmó la Carta de la Naciones Unidas en 1945, que definió la estructura de esta entidad multilateral y estableció los lineamientos vigentes del derecho y la justicia internacional. Luego, en 1948, acogió la Declaración Universal de Derechos Humanos como máxima expresión de protección y de vinculación de los derechos ciudadanos. En la década del setenta, Colombia avanzó en la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; luego en las décadas siguientes, reconoció los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, denominados DESCA; suscribió el Convenio 169 de la OIT, el cual protege las poblaciones y territorios étnicos, incluyendo la consulta previa libre e informada; firmó los lineamientos de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH); acogió el Estatuto de Roma con el reconocimiento de la justicia penal internacional e incluyó en el ordenamiento legal el derecho internacional humanitario.

A pesar de la larga lista de normativas internacionales ratificadas por los gobiernos, solo hasta 1991 se oficializó su entrada oficial al bloque constitucional con la aprobación de la nueva carta magna. Con ello, se reconoce la calidad del ciudadano como sujeto portador de derechos, en oposición a la visión tradicional que considera a la población con actor pasivo frente al Estado. Además, se incorporó en la acción gubernamental el concepto de derechos fundamentales como condiciones que son indispensables para la existencia humana: libertad, educación, igualdad, empleo, ingreso digno, paz y convivencia, asociación, organización y el voto democrático, ambiente sano, entre otros. En el campo de la acción pública, se establecieron límites a la suspensión de los derechos, bajo circunstancias específicas, con el control respetivo del poder judicial y el legislativo, y se inició la incorporación del enfoque diferencial de los derechos en las políticas públicas por poblaciones, sectores y territorios.

En los siguientes años, los avances señalados chocaron con un proyecto autoritario liderado por Álvaro Uribe. En efecto, se normalizó la práctica de crear o utilizar aparatos armados para conservar el control del territorio. Estos ejércitos privados y

los grupos paramilitares han establecido alianzas con organizaciones y élites políticas para suplantar el ejercicio de Estado por medio de la violencia y la intimidación a las comunidades y sectores que manifiestan su rechazo con esta práctica. A ello se sumó el discurso permanente de guerra como instrumento de la gestión pública y la seguridad democrática como enfoque de acción que propuso la derivación de funciones de protección e información en actores y agentes sociales denominados cooperantes, a cambio de un estímulo por su participación en la recuperación del control territorial por parte del Estado. Esto significó, además, la invisibilidad de los derechos humanos en el discurso oficial, con el argumento del bien superior relacionado con la derrota de los grupos guerrilleros. La máxima expresión de la doctrina planteada fueron las ejecuciones extrajudiciales —o mal llamados *falsos positivos*—. La Fiscalía reportó 2799 víctimas de este comportamiento entre 2002 y 2008, mientras que la JEP habla de 6402.

En la práctica, los dos gobiernos de Uribe dejan pocos instrumentos relacionados con los derechos humanos. El principal fue la Ley 975 de 2005 conocida como la Ley de Justicia y Paz, promulgada como instrumento jurídico para la desmovilización del paramilitarismo. El contenido esta ley generó críticas por varios motivos. En primer lugar, iguala a las víctimas civiles de la violencia con las de los miembros de las fuerzas militares estableciendo en ambos casos el derecho a la justicia, la verdad y la reparación. Adicionalmente, se establecieron penas alternativas de justicia de cinco a ocho años para las personas que se acojan al proceso de desarme, sin procedimientos claros para verificar que cumplan con sus obligaciones ante los familiares de personas asesinadas, desaparecidas o desplazadas, y estableció como función de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la implementación de planes de reparación colectiva en los territorios sin la concertación con las autoridades locales y las víctimas. Tampoco estableció las acciones para el derecho a la verdad más allá de los desmovilizados. Con ello se deja por fuera a otros actores que financiaron, patrocinaron o se beneficiaron de la acción armada. Finalmente, no reconoce que Colombia vive un conflicto armado como enfoque válido para abordar los procesos de justicia, reparación y verdad.

Luego, en su primer año de mandato, Juan Manuel Santos promulgó la Ley 1424, que amplió la justicia transicional a todos las personas, sectores y actores que tuvieron vinculación con grupos al margen de la ley en el marco del conflicto armado; también sustituyó las penas privativas de la libertad por otras menos restrictivas con el compromiso de que el desmovilizado contribuyera a la verdad y la reparación de las víctimas. Para 2011, se creó el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, mediante el Decreto 4100. En este año también fue sancionada la Ley de Víctimas (1448), pese a las acciones lideradas por Uribe para hundir su aprobación.

La Ley 1448 fue un triunfo de los sectores demócratas del país, pues reconoce el concepto de víctimas del conflicto interno, incluye otros factores de victimización diferentes del desplazamiento forzado y recoge los señalamientos de la Corte Constitucional en materia de derecho internacional humanitario. La Ley, además, ha contribuido a la creación de condiciones para la participación de las víctimas en las instancias de decisión y fiscalización en el nivel nacional, departamental y municipal, la entrega de información, así como su participación en la rendición de cuentas, al tenor de lo dispuesto en la Constitución. El mecanismo principal dispuesto por la ley es la conformación de mesas de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal. Por último, como parte de su mandato normativo, se creó en 2012 la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Registro Único Nacional y articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

En su segundo mandato, Santos ratificó el Acuerdo de Paz con las FARC. Este Acuerdo reconoce que el conflicto armado es un hecho social, político y militar, que debe ser abordado desde la perspectiva de las víctimas, bajo una mirada integral de verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición para más de diez millones de personas desplazadas, medio millón de muertos, alrededor de cinco millones de hogares circundantes en zonas con presencia de minas antipersonales (MAP) y municiones sin explosionar (MUSE) y cerca de seis millones de familias que perdieron su propiedad a manos de los grupos en confrontación, incluyendo la fuerza pública, entre 1994 y 2020, de acuerdo con datos de la CIDH. Ello significó la aparición de una estructura institucional liderada por la Justicia Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y unidades especiales en el ejecutivo encargadas de implementar los acuerdos con la guerrilla.

El Acuerdo, además, propuso una ruta para discutir la apuesta de paz territorial, a partir de tres elementos interrelacionados: la defensa de los derechos humanos, la participación ciudadana y los cambios socioeconómicos de los territorios que han vivido la violencia. Para avanzar en este propósito se propusieron Programas Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), estrategias concertadas de sustitución de cultivos ilícitos de uso ilícito, espacios de reintegración y reincorporación de los combatientes y procesos de mecánica política que buscan facilitar el tránsito de la base guerrillera al ejercicio democrático del poder, junto con garantías para la movilización social de grupos, movimientos y sectores sociales.

Por último, el Acuerdo de paz plantea el principio de presencia estatal como prerrequisito para avanzar en la garantía de los derechos ciudadanos. Ello significa una mirada diferente de la seguridad, desligándola de la actuación militar como mecanismo exclusivo en amplias zonas del país y asegurando condiciones materiales que deben ser provistas por varias entidades públicas. Para consolidar esta apuesta se establecieron los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, dirigidos a varios aspectos: infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social, formalización laboral y un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, esquemas de acompañamiento a las víctimas en la construcción de la memoria histórica y la formalización de la tierra como asunto transversal. Todos estos aspectos están encaminados a garantizar una sostenibilidad social y ambiental de los territorios y las comunidades.

Finalmente, la llegada del gobierno de Duque ha sido utilizada por Uribe para impedir que el país salga de la violencia y negar la responsabilidad del Estado en la victimización de miles de colombianos y colombianas. Mientras tanto, continuó el reacomodamiento de paramilitares, de disidencias de las FARC-EP o grupos residuales y del ELN. El paramilitarismo hizo presencia, en el 2019, en 274 municipios y 28 departamentos, según el Informe XIII de Indepaz sobre presencia paramilitar. Es especialmente significativa su acción en Antioquia, Córdoba, Bolívar, Meta, Chocó y Sucre. Se articulan al control de la economía de la coca, la minería ilegal y otras economías ilegales. La más fuerte organización paramilitar es el llamado Clan del Golfo que en los últimos meses ha sufrido fuertes golpes con la caída de algunos de sus más importantes cabecillas. Clasifican como grupos armados organizados (GAO) en la nueva nomenclatura adoptada por el Ministerio de Defensa, lo que significa que contra ellos se pueden dirigir operaciones militares.

Las disidencias de las FARC-EP vienen creciendo, probablemente estimuladas por el incumplimiento del Estado en la implementación de los acuerdos, el asesinato de excombatientes, las presiones de sectores de la población para que no abandonen los territorios y el apego a las relaciones de poder construidas en décadas de guerra. Un reciente estudio de la Fundación Ideas para la Paz estima en cerca de 1400 sus integrantes, con presencia en 15 departamentos, de los cuales Guaviare, Nariño, Cauca y Meta son sus mayores escenarios. Se trata de grupos heterogéneos: unos son disidentes que no compartieron la negociación, otros se han aferrado a prácticas delincuenciales y se niegan a renunciar a los poderes económicos y militares que han construido.

En este intrincado tejido de poderes militares la población civil sigue siendo victimizada. Indepaz calcula que entre agosto de 2018 y septiembre 17 de 2021 han sido asesinados 827 líderes sociales y defensores de derechos humanos,³ entre los cuales se destacan afros, indígenas, campesinos y luchadores por la restitución de tierras, fenómeno derivado de la recomposición de los territorios y de los poderes locales ante la salida de las FARC, la presencia del narcotráfico con sus organizaciones criminales, el paramilitarismo, la militarización de los territorios con lógica de guerra, las erradicaciones forzadas y los conflictos no resueltos por la tierra, todo lo cual revela la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los asociados. Como afirmó el exprocurador Fernando Carrillo, el Estado fracasó en el cumplimiento de su obligación en este campo. También excombatientes de las FARC-EP o sus familiares son víctimas de asesinatos. A septiembre de este año sumaban ya 147, lo cual no deja de evocar lo ocurrido en la década de 1980 con la Unión Patriótica.

La apuesta de invisibilizar los derechos humanos como asunto esencial de la vida democrática en Colombia se ha trasladado al escenario nacional con los intentos de acabar la Justicia Especial para la Paz (JEP), la disminución de las partidas para la implementación de los PDET, las acciones que buscan eliminar el derecho a la representación de las víctimas en el Congreso, la minimización de las masacres y los asesinatos de líderes y lideresas como asuntos aislados y la vía libre a las fuerzas militares para que ejecuten acciones que causan la muerte de menores de edad atrapados en medio de la confrontación, la criminalización y el abuso de la fuerza frente a la protesta pacífica y el desconocimiento de la participación ciudadana como derecho. En definitiva, un escenario adverso para la consolidación de la apuesta planteada hace treinta años por la Constitución del 91.

3. Informe *Con líderes hay paz*, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/CON-LI%CC%81DERES-HAY-PAZ.pdf>, y *Líderes sociales, defensores de DD. HH. asesinados en 2021*, <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>.

4



CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL PAÍS

En este apartado se plantea un breve contexto económico y en materia de condiciones de vida en Colombia previo a la pandemia y luego de su aparición y extensión por el país. Esta información

contribuirá al análisis de las causas y los temas prioritarios de atención que el Gobierno nacional ha priorizado en la pandemia con recursos del grupo BID.

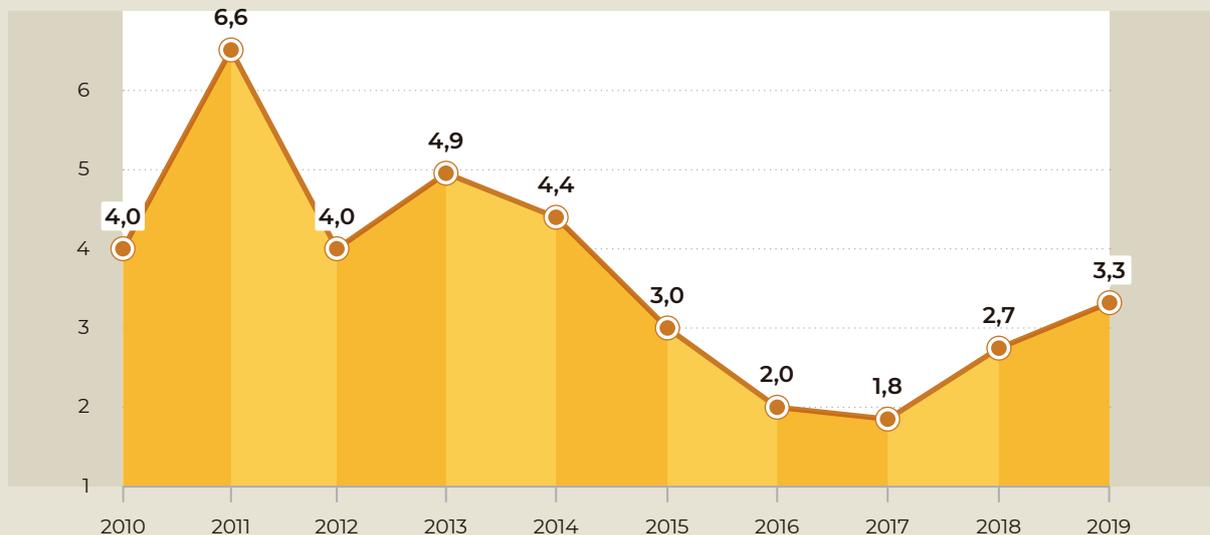
4.1. *Contexto económico*

El desarrollo económico de Colombia se ha fundamentado durante los últimos años en la explotación de recursos naturales no renovables. Sin embargo, de nada sirvió que el país se convirtiera en el cuarto productor de petróleo en América Latina, después de México, Brasil y Venezuela, con un promedio de 900 000 barriles diarios entre 2016 y 2020, según datos de la ANH. Tampoco se avanzó con la profundización de la explotación carbonífera que llegó a los 98 millones de toneladas en este periodo o el auge del oro que en el 2019 alcanzó la cifra histórica de 29 416 kilogramos, de acuerdo con las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (Simco). La realidad muestra que el país no encontró la senda de crecimiento sostenido. De hecho, el DANE reportó que el PIB nacional entre 2010 y 2019 fue inferior al 4 %, con fluctuaciones en diferentes años como consecuencia de los ajustes provocados por la disminución de los precios de los minerales e hidrocarburos.

Adicionalmente, la participación del sector extractivo en el conjunto de la economía no sobrepasó el 7 % en el periodo 2010-2019, incluso antes de la pandemia en 2018 ya tenía un descenso en este indicador con una cifra cercana al 5,4 %. Su verdadero impacto se sintió en la renta nacional y en su configuración territorial. En el primer caso, el Ministerio de Hacienda reportó que entre 2015 y 2019, en promedio, el carbón, el oro y, en especial, el petróleo aportaron el 35 % de los ingresos públicos y el 39 % de los impuestos, además de 105 billones generados por regalías. En el segundo caso, estudios regionales del DANE muestran que en este mismo periodo las actividades carboníferas representaban el 75,2 % de la actividad productiva en el Cesar y el 81,2 % en La Guajira. En el departamento del Meta, principal fuente de hidrocarburos en el país, el 67 % de la renta y la economía local dependía de la extracción de crudo.

GRÁFICA 1

CRECIMIENTO ECONÓMICO DE COLOMBIA 2010-2019. EN %



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales PIB. 2020.

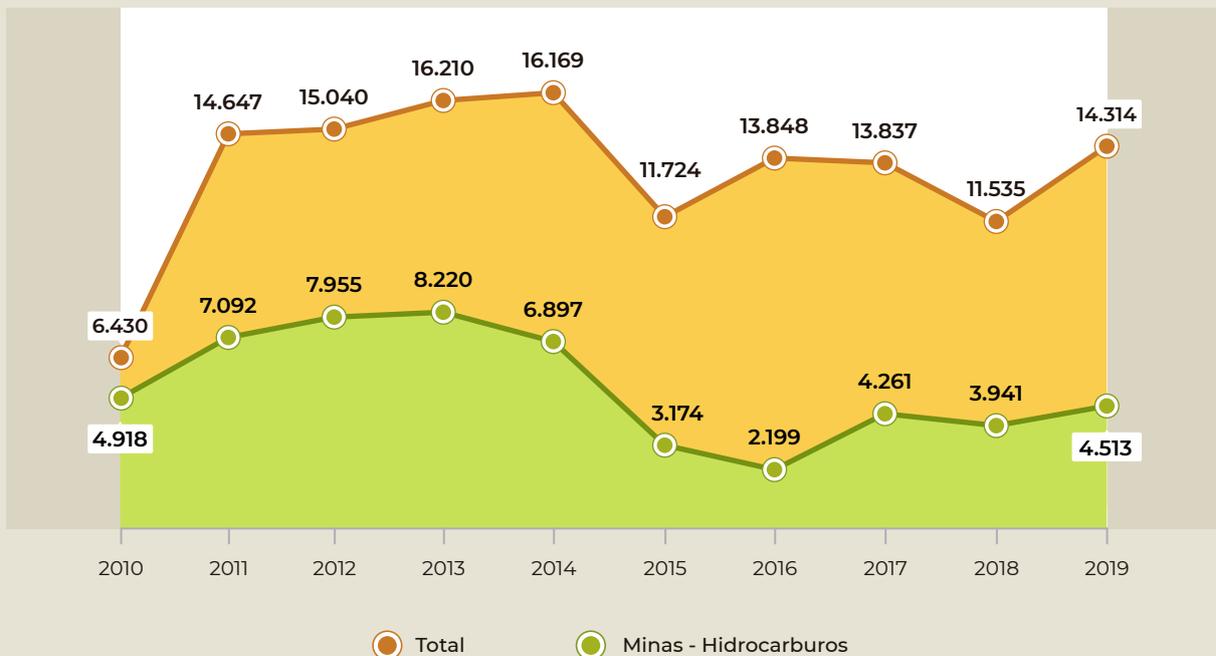
Las consecuencias de la reprimarización se observan en varios niveles. En primer lugar, Colombia se convirtió en un escenario propicio para la entrada de capital extranjero especulativo: en 2019, las cifras del Banco de la República, indican que la IED total del país fue de 14 314 millones de dólares, esto es cerca de 2779 millones de dólares más con respecto a 2018, con lo que se convirtió en la cifra más alta registrada desde 2014, cuando llegó a 16 160 millones. Fruto de ello, Colombia ocupó en 2017 el tercer lugar de América Latina como receptor de IED, después de México y Brasil. Los grandes perdedores fueron la agricultura y la manufactura, consideradas como actividades de valor agregado. En el primer caso, el factor de inversión para el periodo 2010-2019 apenas llega a 1792 millones de dólares, según datos del Banco de la República, el 1,3 % del total. En el segundo caso, el valor es cercano a 17 865 millones de dólares en el mismo periodo con una tasa de participación del 13,4 %.

El país también ajustó su economía para ser un proveedor de minerales e hidrocarburos, tal como señalaba la receta planteada por los principales organismos multilaterales. Los datos del DANE señalan que entre 2010 y 2019 el país vendió al exterior un flujo neto de 271 000 millones de dólares FOB. De ese valor, 174 000 millones de dólares FOB se relacionan con la minería y los hidrocarburos; esto es, el 64,2 %. Al mismo tiempo, se convirtió en un importador compulsivo. Los datos del Banco de la República muestran que el monto de bienes comprados en el mercado internacional en 2019 se ubicó en 52 703 millones de dólares, cifra superior en algo más de doce mil millones de dólares a la registrada en 2010. Lo importante es que, entre 2010 y 2020, las importaciones de alimentos que Colombia producía pasaron de 3289 millones a 10 940 millones de dólares. Es decir, un crecimiento de 1,4 a 11,7 millones de toneladas de productos agropecuarios, cifra que demuestra la debacle de las regiones campesinas en los últimos años.

De otra parte, el país se acostumbró en los últimos años a tener una de las monedas más devaluadas del mundo. Entre 2010 y 2019 este indicador fue cercano al 50% pasando de una tasa promedio de 1897 pesos a 3282 pesos por dólar americano, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República. Si bien Colombia sale beneficiado por mayores recursos por la venta de bienes primarios, se vuelve más costoso producir en el país e incorporar tecnología para mejorar la competitividad. Además, aumenta la presión inflacionaria, disminuye la capacidad de generar empleo formal y profundiza el efecto reprimarizador de la producción nacional. Sin duda, es un escenario que contribuye al pesimismo sobre la perspectiva económica nacional en el corto plazo.

GRÁFICA 2

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA TOTAL Y HACIA LA MINERÍA Y LOS HIDROCARBUROS. COLOMBIA 2010-2019



Fuente: Banco de la República. Estadísticas-sector externo. Inversión extranjera directa (IED) 2020.

En este contexto llegó la pandemia al país en marzo de 2020. En pocos meses, el discurso del gobierno de Duque, que se autoproclamó como un ejemplo en América Latina, se desmoronó y Colombia sucumbió rápidamente. Según el DANE, el país presentó una caída en la economía de -6,8 % en este año. El Ministerio de Hacienda ha señalado que tardará por lo menos cuatro años en recuperar el crecimiento de la producción a valores de 2014, cuando llegó a 4,4 %. Como era de esperarse, la subactividad «minería y canteras» tuvo el mayor descenso con -9,1 % frente a otras actividades como el transporte (-1,9 %) y las empresas financieras y los bancos (0,7 %), por mencionar algunos.

La proclamada fortaleza de la economía también mostró sus costuras. Como consecuencia de la pandemia, la IED cayó a 7690 millones de dólares, de acuerdo con datos del Banco de la República; el sector de minas y energía fue el más perjudicado con 4890 millones de dólares menos comparado con el año anterior. Además, el DANE reportó que las exportaciones se acercaron a 31 000 millones de dólares FOB. Esto es, cerca de 9000 millones de dólares FOB menos que en 2019. Para completar, la renta nacional disminuyó en más de 30 billones de pesos entre 2019 y 2020 como consecuencia de la depreciación de los precios de los hidrocarburos y los minerales. En el caso del petróleo, a la baja histórica a valores negativos de la referencia WTI en abril de 2020 le siguió una lenta recuperación hasta llegar a los 36 dólares en junio, cerca de 30 dólares menos que el registrado en el mismo mes de 2019. Esta debacle se extendió rápidamente al petróleo Brent con el que se cotiza más del 80% del curdo colombiano. Aquí llegó a cifras por debajo de los 18 dólares en abril, 43 dólares al finalizar el primer semestre, lo que dejó en cuidados intensivos las proyecciones lineales realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 del barril de petróleo a 70 dólares.

Por el lado del carbón, su mala hora venía desde antes de la pandemia con los acuerdos establecidos entre los principales mercados de disminuir su uso como fuente energética, siguiendo lo establecido en el tratado de París. Así, su caída en picada se registró desde febrero de 2019, cuando estaba cotizado en 84 dólares la tonelada; en diciembre se redujo a 66 dólares y en junio de 2020 disminuyó nuevamente a 52 dólares. Por último, la situación del oro es particular. Desde 2019, cuando se iniciaron las primeras escaramuzas entre Estados Unidos y China, comenzó su alza hasta llegar a niveles históricos con la pandemia, jalonado por movimientos de inversionistas que decidieron colocar parte de sus activos en uno de menor riesgo. Esta tendencia tiene la potencialidad de generar nuevos aumentos en la cotización del oro, inclusive superiores a los 3000 dólares en 2022, lo que configuró algo que varios analistas han llamado un nuevo patrón de acumulación e intercambio, que coincide con la crisis del sistema capitalista basado en el dólar.

Sin un plan B para la economía, no es extraño que el gobierno tuviera como única meta para la salida de la crisis la intensificación de la exploración extractiva, acudiendo a todo tipo de maniobras, entre ellas el *fracking*, el licenciamiento de proyectos mineros en zonas protegidas, la subasta de nuevas zonas para la explotación. Esto, sin embargo, enfrenta la oposición de amplios sectores ambientalistas, sociales y políticos, además de una parte significativa de las comunidades y autoridades en las zonas de explotación que no ven con buenos ojos la implementación de proyectos en sus territorios, ni decisiones como la tomada por el ANLA de archivar definitivamente la solicitud de licencia ambiental presentada por Minesa para el proyecto aurífero de Soto Norte. Seguramente, con la decisión del Ministerio de Minas y Energía de acelerar la producción del mineral a cualquier costo aumentará también la conflictividad social, la confrontación y la movilización ciudadana, lo que puede ser la piedra en el zapato para la apuesta de aceleración. Consciente de la problemática, el presidente y su equipo han delineado una estrategia que, en lo fundamental, se sustenta en dar dinero a los municipios vía regalías, a cambio de que no se opongan a los proyectos mineros; además han anunciado inversiones cercanas a los 5000 millones de dólares para quebrar el movimiento social alrededor de la protección ambiental. Están por verse los resultados de dicha estrategia.

Otro asunto que impacta las metas económicas del gobierno es la decisión internacional de disminuir el aporte de los combustibles fósiles. En un informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), se concluye que con estas nuevas políticas se avecina un escenario en el que la participación del carbón en la generación de energía

pasará de 39 % en 2019 a tan solo 5 % en las próximas dos décadas. China, por su parte, tiene como meta disminuir la importación de carbón en 18 % entre 2018 y 2030 y en los Estados Unidos también se espera una caída del 4 % anual en los próximos diez años. En el caso del petróleo, la OPEP calculó una pérdida en la demanda mundial de 1,1 millones de barriles diarios en 2019 y los pronósticos del Banco Mundial indican que en 2030 se llegará a un máximo histórico de cien millones de barriles diarios, y a partir de allí la tendencia del consumidor preocupado por el cambio climático eliminará nueve millones de barriles diarios anuales. Estamos presenciando el cambio en la fase de generación y de demanda de combustibles. Economías como la colombiana, especializadas en la venta de crudo y carbón, deben comenzar a implementar planes de diversificación si no quieren llegar en unos años a situaciones de inviabilidad en sus ingresos.

4.2. **Condiciones de vida**

En 2002 se iniciaron en Colombia una serie de reformas relacionadas con la disminución de la pobreza, entre ellas la adopción del concepto de riesgo y los programas de transferencias monetarias condicionadas para el fortalecimiento del capital humano. Adicionalmente, se reafirmó el compromiso con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Ante la necesidad de mostrar resultados, se transformaron las metodologías para calcular el nivel de pobreza en Colombia⁴. Hubo algunos avances, pero sin impactos en la desigualdad. En efecto, en términos porcentuales, el indicador de pobreza extrema disminuyó levemente de 16,9 % a 14,4 % en el periodo 2010-2019. En 2020, en el contexto de pandemia, esta cifra aumentó a 18,9 %. Igual suerte corrió la pobreza que bajó de 41,9 a 35,7%, para el mismo periodo, y luego, con el coronavirus, subió a 42,5 %, lo que significa tres millones de personas que ingresaron a esta condición. En otras palabras, el país perdió una década en la mejora de las oportunidades para la población más pobre. Un dato que agrava la situación descrita es la concentración del deterioro de los indicadores sociales en los territorios que concentran la actividad extractiva: Chocó, principal productor de oro en Colombia aumentó sus cifras de pobreza de 54,6 % a 68,3 % entre 2019 y 2020; igual comportamiento se registró en La Guajira, departamento que exporta más carbón, allí la pobreza subió de 66,8 % a 79,4 %, y en el Meta, considerado como el centro de la industria petrolera, se incrementó de 40,6 % a 54,6 %.

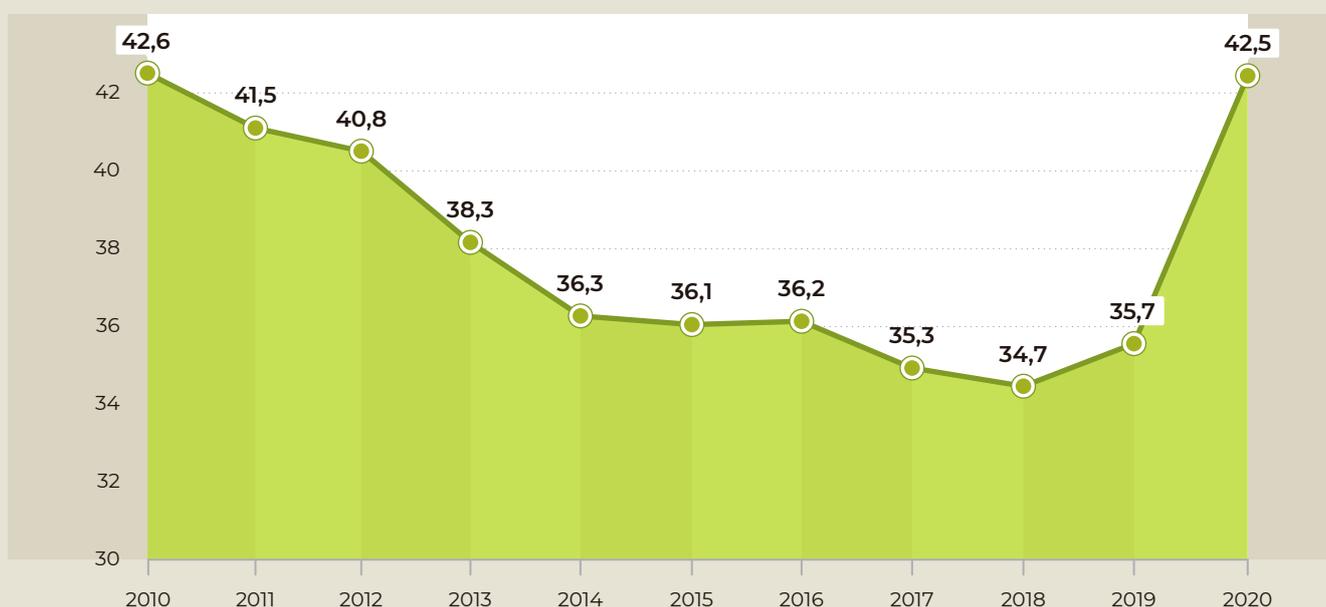
El problema de la desigualdad ha sido el principal lastre del país. Entre 2010 y 2019 el DANE reportó que la tasa de pobreza en el área urbana rondaba el 32,3 %, mientras que en el área rural se acercaba al 47,5 %; las regiones del Pacífico (excluyendo el departamento del Valle del Cauca) y del Atlántico, con 48,8% y 51,2% respectivamente, son las zonas con peores resultados en materia de equidad. Esta realidad, que no fue modificada por los mayores ingresos del boom extractivo, sumada a las demás condiciones de inequidad de la ruralidad, contribuyen a la extensión de la pobreza (PNUD, 2014). Para el 2020, la brecha disminuyó ubicándose en 42,4 en la zona urbana

4. Un ejemplo de ello es la metodología presentada por el gobierno de Santos en 2011, que establece que el núcleo familiar que gane más de 790 000 pesos al mes no es pobre. Esto en promedio significa 187 079 pesos colombianos por persona, lo que generó polémica sobre la intencionalidad de esta medida y su efectividad para determinar las condiciones verdaderas de calidad de vida de la población.

y 42,9 en la zona rural. Esta tendencia no obedeció a una estrategia del Gobierno nacional para acortar divergencias territoriales o a subsidios e inversión en las regiones apartadas del país. Por el contrario, es una muestra del deterioro que tuvieron las grandes ciudades en condiciones de vida con el avance de los contagios, las muertes y la parálisis económica generada por las restricciones y cuarentenas; además, deja ver los enormes retos que tiene el Estado colombiano con la extensión de la pobreza a sectores que antes no se consideraban como pobres.

GRÁFICA 3

TASA DE POBREZA COLOMBIA 2010-2020. EN (%)



Fuente: DANE. Indicadores socioeconómicos. Cifras de pobreza 2021.

En 2002, el coeficiente de Gini era de 0,57; en 2019 aumentó a 0,59 y en 2020 siguió subiendo para ubicarse en 0,61, según datos del DANE. El índice de Palma, que mide la relación entre los ingresos del 10 % más rico y el 40 % más pobre solo fue superado por Honduras y Bolivia en 2020. Las cifras de esta entidad también indican que en este año el 32 % de la población ganaba menos de 53,83 dólares y solo el 2,4 % de los colombianos tenían ingresos superiores a \$705 millones de dólares al mes⁵, de acuerdo con el Banco Mundial. Otro ítem que muestra esta tendencia es la concentración de la tierra. Una investigación de Ana María Ibáñez, decana de economía de la Universidad de Los Andes, revela que en 2010 77,6 % de la tierra estaba en manos de 13,7% de los propietarios. Esta situación empeoró desde 2000, cuando la relación era de 75,7% en manos de 13,6% (Andes, 2014). Finalmente, una investigación reciente realizada por Garay y Espitia (La República, diciembre de 2019) señala que de las 500 000 empresas

5. Teniendo en cuenta la tasa de cambio de un dólar estadounidense por 3838 pesos.

que declaran en Colombia, 50 000 concentran el 96 % del patrimonio, 5000 cuentan con 88,6% y solo 500 tienen el 81% del total. Además, que la tributación impacta en menos del 4% del ingreso bruto al equivalente al 1% más rico de las personas naturales.

Por otro lado, el porcentaje global de analfabetismo se mantuvo relativamente estable en el país: de 5,6% en 2001 pasó a 5,5% en 2019. Sin embargo, la brecha entre mundo urbano y rural se amplió en más de diez puntos porcentuales, según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En cuanto a la cobertura de educación básica (primaria y secundaria), aumentó de 78,3% a 88,6% entre 2010 y 2019, de acuerdo con datos del Ministerio de Educación. El gran escollo se encuentra en el acceso a la enseñanza superior. Entre 2010 y 2019, el Observatorio Laboral para la Educación reportó un aumento en la oferta de 722 000 cupos; sin embargo, estos cupos estuvieron concentrados en el área urbana, mientras que en la zona rural no se creó ninguna plaza adicional, por el contrario, el número de alumnos matriculados decreció de 472 000 a 454 000.

En 2020, las cifras de educación en todas las áreas bajaron como consecuencia de la crisis socioeconómica. El Ministerio de Educación señaló que la tasa de cobertura en primaria y secundaria disminuyó en 11 puntos porcentuales, es decir, aproximadamente un millón de niños, niñas y adolescentes menos en el sistema escolar, principalmente por el déficit de conectividad a internet y computadores en las zonas rurales y las áreas más pobres de las ciudades. Respecto a los niveles de enseñanza superior, el número de matriculados en el país cayó en medio millón de jóvenes sin oportunidad de acceder a una universidad o centro de instrucción técnica y tecnológica. La situación es más grave si se tiene en cuenta que la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) plantea que en Colombia antes de la pandemia, en 2019, cuatro de cada diez personas entre 18 y 28 años podían acceder a este nivel de educación y solamente una lograba culminar sus estudios completos.

TABLA 2

**NÚMERO DE MATRICULADOS EDUCACIÓN SUPERIOR
COLOMBIA, TORAL, URBANO Y RURAL 2010-2020**

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL
2010	1 674 021	1 201 652	472 369
2011	1 859 692	1 338 517	521 175
2012	1 929 587	1 408 115	521 472
2013	2 092 891	1 598 934	493 957
2014	2 220 652	1 776 821	443 831
2015	2 293 550	1 795 033	498 517
2016	2 394 434	1 919 538	474 896
2017	2 446 314	1 974 726	471 588
2018	2 440 367	1 975 342	465 025
2019	2 396 250	1 941 756	454 494
2020	1 875 321	1 496 149	379 172

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. *Estadísticas Sectoriales, 2021.*

La crisis sanitaria generada por el SARS-CoV-2 sorprendió al país con un sistema de salud sin condiciones e infraestructura para hacer frente a esta pandemia global. Las empresas prestadoras de salud (EPS), concebidas como actores centrales en la atención integral, no cumplieron con la detección y el tratamiento de la COVID-19. Los datos de la Procuraduría General de la Nación indican que, luego de seis meses del primer caso detectado en Colombia, se contabilizaban cerca de 70 000 pruebas represadas con retrasos de hasta 30 días. Además, los pacientes que buscaban atención se enfrentaron al desafío de conseguir un diagnóstico y tratamiento oportuno en medio de un sistema fragmentado, disperso e ineficiente. La emergencia también puso en evidencia los efectos del robo sistemático de los recursos, el desmantelamiento de los hospitales públicos y el deterioro de la red de aseguramiento territorial. Esto ha generado dos consecuencias: por un lado, la Federación Médica Colombiana señala que se perdieron cerca de 10 500 camas en los últimos diez años, cifra que en las condiciones actuales contribuiría a disminuir la presión de la emergencia; por otro, cientos de pacientes han tenido que ser trasladados a otras ciudades e incluso fallecen alejados de sus familiares, algo totalmente inaceptable en un estado social de derecho.

Tampoco se cumplió con los subsidios y mejoras en la situación laboral del personal de la salud. En marzo de 2021, después de un año de pandemia en Colombia, la Federación Médica Colombiana señaló que el 80 % de los médicos no contaba con afiliación a aseguradoras de riesgos laborales; el 84 % tenía dificultades contractuales; el 65 % ha reportado carencia de insumos, oxígeno y medicamentos, y en no pocos casos enfrentan amenazas o constreñimientos para ejercer su labor. La Asociación Colombiana de Hospitales, por su parte, reportó a enero de 2021 una deuda de 22 billones del Gobierno nacional y las EPS por los servicios de atención a pacientes. En cuanto a la vacunación, el Ministerio de Salud señala que en junio de este año el 10 % de la población completó el esquema de inmunización, cifra muy por debajo de Chile y Uruguay, que rondan el 50 % de habitantes. Todo esto a pesar de que entre enero de 2020 y marzo de 2021 el gobierno gastó 35 billones de pesos en la atención sanitaria de la pandemia.

Con el escenario descrito anteriormente, no es raro que Colombia atraviese la pandemia con una tasa de contagio con un total de 4,9 millones de personas infectadas, 125 000 fallecidos y 35 000 casos activos (cifras para mediados de septiembre de 2021). Los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con corte el 17 de septiembre de 2021, plantean que el país ocupa el undécimo lugar entre las naciones con más muertes por cada 100 000 habitantes. Esta entidad señaló que el indicador de decesos pudo subir en julio como consecuencia combinada de las movilizaciones sociales que duraron más de dos meses, la reapertura económica implementada por el Gobierno nacional y las autoridades locales, pese a las advertencias de las federaciones y agremiaciones médicas, los problemas en el plan de vacunación que difícilmente cumplirá la meta del 70% de la población inmunizada y las variantes que llegarán en los próximos meses.

Por último, un indicador que refleja las condiciones de vida en cualquier país es el empleo. Colombia es un escenario desfavorable para los derechos de los trabajadores, el ejercicio sindical y la generación de oportunidades laborales de carácter formal. Antes de la pandemia, durante el periodo 2010-2019, el DANE señaló que la población económicamente activa (PEA) aumentó en cuatro millones de personas, pasando de 20,3 a 24,5 millones. A pesar de ello, los gobiernos de turno fracasaron en la promesa de aumentar el trabajo formal, en gran parte debido a la baja participación en la oferta laboral del sector minero-energético y el estancamiento de la agricultura y de la industria que, hasta la década de 1990, en conjunto, ocupaban la mayor cantidad de la población. El sector terciario (servicios y comercio) se convirtió en el mayor empleador del país.

El resultado de una economía que no genera empleo al mismo ritmo que las necesidades de la población es el porcentaje de personas desocupadas que en 2019 llegó al 11 % cifra superior al 9,4 % del año 2000, según el DANE, sin contar con un alto número de personas en subempleo (28 %). A ello se suma la informalidad laboral, que también subió de 50,1 % a 56,3 % entre 2010 y 2019.

TABLA 3

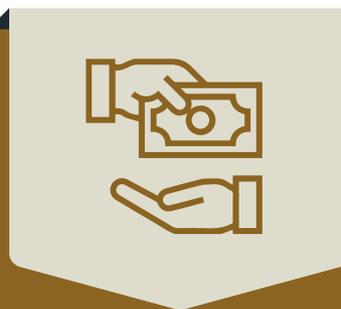
COLOMBIA. PARTICIPACIÓN EN LA OFERTA DE EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD 2000-2019. EN (%)

SECTOR	2000	2010	2019
Comercio, hoteles y restaurantes	25,2	26,4	26,7
Servicios comunales, sociales y personales	22,5	21,3	18,4
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	20,4	18,8	18,5
Industria manufacturera	13,8	13,1	13,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,9	7,8	8,7
Construcción	4,6	4,9	5,6
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4,0	4,6	6,4
Explotación de minas y canteras	1,2	1,3	1,0
Intermediación financiera	1,1	1,2	1,1
Suministro de electricidad gas y agua	0,4	0,5	0,5

Fuente: DANE. GEIH 2017.

En el 2020, con la pandemia a bordo, el desempleo rondó el 16 %, de acuerdo con las estadísticas del DANE. La situación de los jóvenes empeoró ostensiblemente: los estudios laborales señalan que cerca del 38 % estaban desocupados (DANE, 2020). La informalidad laboral también aumentó a 60,3 % en los doce meses del año, lo que demuestra la crisis laboral que experimenta el país. Un asunto final tiene que ver con el comportamiento del empleo por género. Los datos del DNP muestran que, si bien la vinculación laboral de la población femenina creció de 38,5 a 46,3 % entre 2004 y 2019, en las actividades como la minería y los hidrocarburos se mantuvo la estructura desigual con un aporte de la mano de obra masculina, que subió de 57 a 64 % en el mismo periodo. Para completar, en el 2020, de cada diez personas desempleadas, seis son mujeres, lo que confirma que la brecha de género se profundizó.

5



LAS IFD EN EL MARCO DE LA PANDEMIA

En lo que sigue se presenta el análisis del papel que han tenido las IFD en la pandemia, teniendo como referente principal el grupo BID.

5.1. *Antecedentes históricos de las IFD en Colombia*

La intervención de las IFD en Colombia ha sido un asunto permanente. En diferentes momentos, el país ha recurrido a ellas para financiar las crisis socioeconómicas, de modo que se acogían a la implementación de políticas públicas impuestas desde fuera. Entre las principales instituciones financieras de Colombia están la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A continuación, se brindará un panorama general sobre la ayuda financiera de las entidades mencionadas.

5.1.1. **La Corporación Andina de Fomento (CAF)**

La CAF fue creada en la década de 1960 como una institución financiera multilateral que atiende a socios privados y los gobiernos de los países adscritos a su estructura organizativa: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela (hasta el 2020), como miembros de la Comunidad Andina; Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México, Panamá, Paraguay, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago,

como representantes de América Latina; España y Portugal en calidad de socios internacionales y algo más de una veintena de bancos de capital privado con presencia en la región.

En sus cincuenta años de acción⁶ esta IFD ha concentrado su trabajo en 17 líneas de inversión; las más importantes son el agua, la educación, equidad e inclusión social, género, productividad y transporte. En esas líneas ofrece tres tipos de apoyos: líneas de crédito, recursos no reembolsables y la asesoría

6. La CAF inicia oficialmente sus actividades a partir de 1971.

en la estructuración técnica de proyectos. Los gobiernos o particulares que tienen interés en acceder a estas modalidades deben aceptar las regulaciones del

convenio marco firmado por todos los asociados. Entre ellas se encuentran las salvaguardas ambientales y sociales, tal como se señala en la siguiente tabla.

TABLA 4

**SALVAGUARDAS AMBIENTALES Y SOCIALES EXIGIDAS POR LA CAF
PARA OPERACIONES DE PRÉSTAMO E INVERSIÓN**

SALVAGUARDA	DESCRIPCIÓN	APLICACIÓN
Capital natural y cambio climático	Promover la conservación de los recursos naturales de la región a través de iniciativas que favorezcan oportunidades inclusivas, productivas y sostenibles, orientadas a mejorar, entre otros, la protección de la biodiversidad y los bosques, el manejo de los suelos, las fuentes de agua, los ecosistemas marinos y costeros, la transición hacia economías bajas en carbono y la adaptación al cambio climático.	Socios públicos y privados que deseen tener un préstamo con la CAF
Gestión ambiental interna	Incentivar las actividades operativas internas para aplicar estándares de sostenibilidad, incluyendo la reducción, reutilización y reciclaje de bienes y materiales, la implementación de tecnologías limpias y el fomento de la cultura ambiental entre los colaboradores.	Particulares interesados en operaciones de préstamo con la CAF
Inclusión de grupos vulnerables	Proteger a todos los individuos y, en especial, a los grupos más vulnerables, de manera que se respete plenamente la dignidad, los derechos humanos, las aspiraciones, las culturas y los medios de vida tradicionales de estos grupos	Gobiernos interesados en operaciones de préstamo con la CAF
Equidad de género	Promover la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre géneros y el empoderamiento de las mujeres para alcanzar la equidad colectiva	Socios públicos y privados que deseen tener un préstamo con la CAF

Fuente: CAF. *Políticas de gestión, 2020.*

Los gobiernos y particulares interesados en préstamos otorgados por la CAF también deben cumplir con la elaboración de un estudio de impacto ambiental para el proyecto de interés que defina las áreas de influencia directa e indirecta de la iniciativa, un plan de gestión social y ambiental para la mitigación o compensación de efectos posibles en la población o el territorio intervenido y un informe de evaluación final con la relación de las acciones implementadas y los resultados alcanzados en materia ambiental.

En 2020 la CAF aprobó 14 000 millones de dólares para los gobiernos y asociados privados. Esta cifra es mayor en 1137 millones respecto a 2019. De este monto, 4500 millones se dirigieron a la atención social y sanitaria de la pandemia. Colombia, junto con Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia, tradicionalmente acaparan el 56 % del presupuesto de financiamiento ofrecido por esta entidad multilateral. Entre 2011 y 2019, el país recibió un monto de 20 456 millones de dólares, los cuales se desagregaron de la siguiente manera: 48,9 % para iniciativas relacionadas con la equidad, entendida

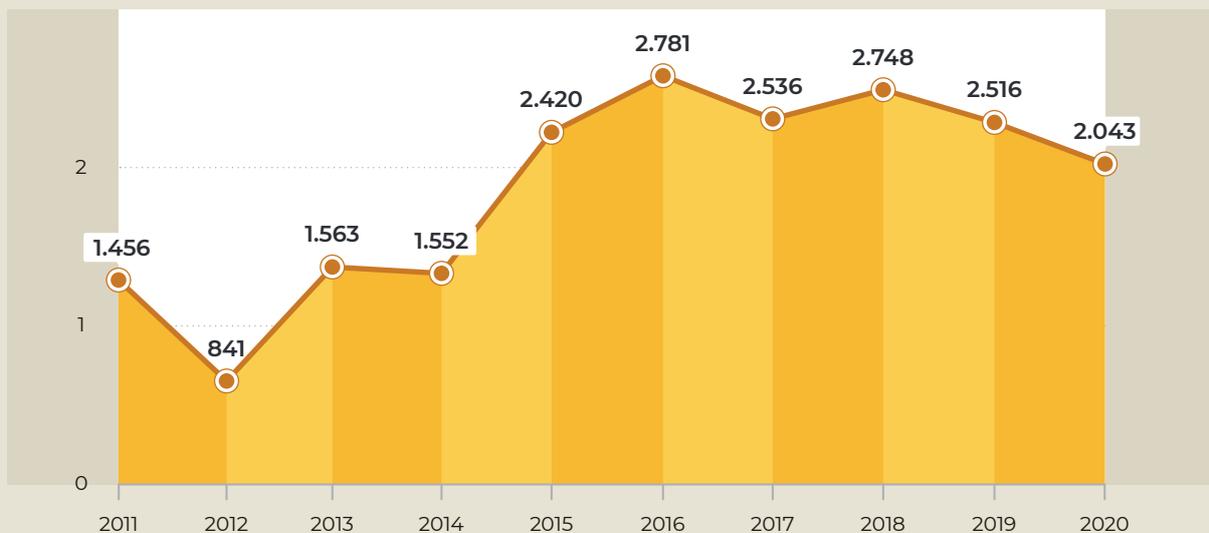
como el acceso a viviendas adecuadas, el acceso a la educación de calidad y, en general, el acceso a los servicios básicos; el 32,5 % de los aportes se designaron al fortalecimiento institucional, y 15,8 % para apoyar el empleo.

En 2020 el país se benefició de 2043 millones de dólares. De este total, 1693 millones de dólares se dirigieron a proyectos de infraestructura, modernización del Estado, energía y cambio climático y 350 millones de dólares fueron aprobados para la financiación de los programas de emergencia, incluyendo el FOME. La CAF también informa que, a

marzo de 2021, el país contaba con 30 proyectos financiados, en su mayoría relacionados con la infraestructura, el apoyo a la modernización del Estado y la generación de encadenamientos productivos, con un total de veinticuatro iniciativas aprobadas. Además, contrario a lo que se esperaría de una nación como Colombia con una crisis social y sanitaria, apenas cuatro préstamos se ubican en las líneas de generación de ingresos, otros dos en mejorar la infraestructura de salud. De este total de proyectos, dieciocho se encuentran en ejecución, siete están en la fase de desembolso y cinco han terminado su implementación.

GRÁFICA 4

FONDOS NO REEMBOLSABLES APROBADOS POR CATEGORÍA ENTRE 2011 Y 2020



Fuente: Corporación Andina de Fomento (CAF). Informes de gestión 2015, 2018 y 2020.

En el informe de gestión de la CAF 2020, se señala que para los próximos años se priorizará la aprobación de préstamos a Colombia para la reactivación y la superación de la pandemia en dos líneas: desarrollo rural y cambio climático. El país cuenta con un monto de 350 millones de dólares dirigidos a entidades como el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancoldex) con cien millones de dólares, el Banco de la Mujer con sesenta millones

de dólares, el proyecto Regiotram de Occidente que busca conectar a Bogotá con los municipios de Cundinamarca, con cuarenta millones de dólares, la Plataforma Multimodal ubicada en Barrancabermeja, con treinta millones de dólares y la implementación de un nodo logístico en la región del Magdalena Medio, con veinticinco millones de dólares, entre los más importantes.

5.1.2. El Banco Mundial

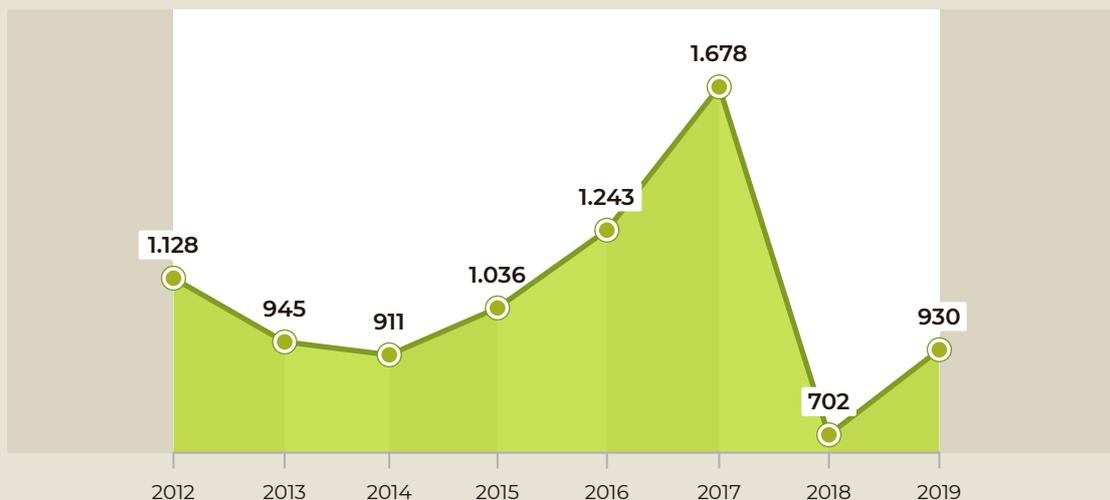
El Banco Mundial (BM) es una de las IFD más importantes para el país. Entre 2012 y 2019 Colombia recibió un total de 8573 millones de dólares por concepto de préstamos financieros; los años con mayores desembolsos fueron 2012, con 1128 millones de dólares, y 2019, con 1.678 millones de dólares, respectivamente. En su mayoría, estos recursos estuvieron concentrados en cuatro líneas: i) apoyo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, ii) movilidad social para la inclusión, iii) desarrollo local equilibrado y iv) mejora de la sostenibilidad fiscal y la productividad nacional. Colombia ocupó el cuarto puesto en América Latina como receptor de operación de préstamo después de Bolivia, Ecuador y Paraguay con un promedio del 12% de participación. Adicionalmente, antes de la pandemia,

el BM le aprobó al país cerca de 930 millones de dólares, de 7800 millones que llegaron a la región.

Entre 2012 y 2019, los 8573 millones de dólares en préstamos otorgados por el BM a Colombia se destinaron a la implementación de 41 proyectos de inversión. Antes de la pandemia, estas iniciativas estaban concentradas en las ayudas para la extensión de los programas de transferencias monetarias condicionadas y las políticas de desarrollo (1300 millones de dólares), sostenibilidad fiscal (1200 millones de dólares), estrategias de desarrollo territorial (1100 millones de dólares), promoción del crecimiento verde (900 millones de dólares), sostenibilidad fiscal (850 millones de dólares) y las iniciativas de ganadería sostenible (700 millones de dólares).

GRÁFICA 5

MONTO DE PRÉSTAMOS OTORGADOS A COLOMBIA POR EL BANCO MUNDIAL 2012-2019. EN MILLONES DE DÓLARES



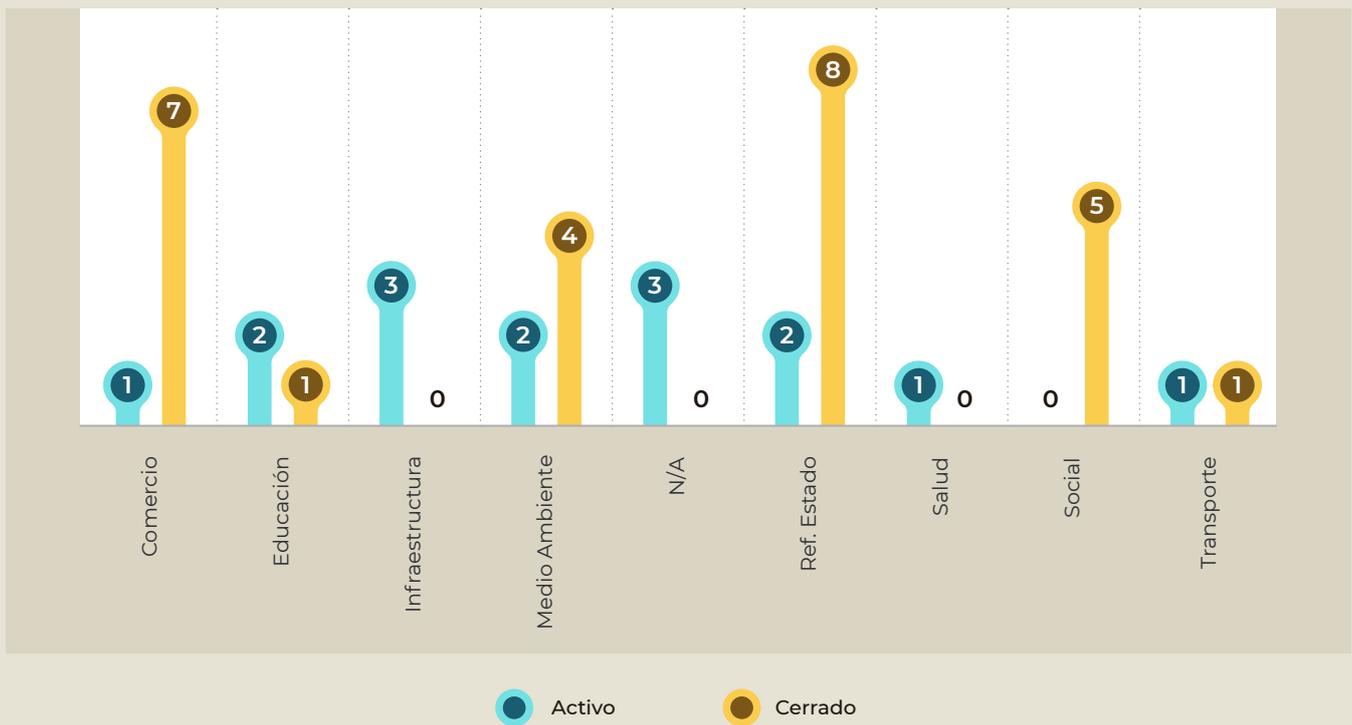
Fuente: Banco Mundial. Datos estrategia Colombia 2021.

De los 41 proyectos financiados por el BM a Colombia entre 2012 y 2019, 15 se encuentran en ejecución, lo que representa el 36,6 %, mientras que 26 ya culminaron su operación, esto es el 63,4 %. Los sectores que más tienen proyectos abiertos son infraestructura, educación y medio ambiente, principalmente por iniciativa aprobada para la promoción de ganadería sostenible en Colombia, aprobada en 2014; sin embargo, por problemas en la adjudicación del contrato y demoras del Ministerio de Agricultura,

solamente inició su ejecución en 2019. También se encuentra el proyecto Plan Paz Pacífico de Colombia, que se negoció en 2016; sin embargo, hasta finales de 2019 todavía no inició su etapa de implementación. Igual suerte ha tenido un proyecto financiado para mejorar la calidad de la educación superior y aumentar el acceso de la población a este nivel de enseñanza: se aprobó en 2017 y no se ha llevado a cabo.

GRÁFICA 6

PROYECTOS FINANCIADOS CON PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL A COLOMBIA 2012-2019. SECTOR DE INVERSIÓN Y ESTADO



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?lang-es&countrycode_exact=CO&os=0.

Con la pandemia, el BM, como todas las IFD, cambió su enfoque y estrategias. Entre enero de 2020 y marzo de 2021, esta entidad aprobó cerca de 7800 millones

de dólares para la implementación de 67 operaciones de financiación en América Latina, distribuidas en tres líneas de acción: reactivar el crecimiento inclusivo

de los países en crisis económica y social, invertir en capital humano con el propósito de enfrentar la tensión social y el aumento de la pobreza, y generar medidas en la región para la resiliencia frente a futuras situaciones sanitarias como la generada por la COVID-19. Del monto total señalado anteriormente, Colombia obtuvo el 23 % de los recursos, esto es 1792 millones de dólares. Con ello su ubicó como el tercer destinatario de préstamos, luego de Haití y Ecuador.

El monto señalado se dividió en cinco proyectos de inversión. El más importante, por un valor de 700 millones de dólares, busca hacer frente a la crisis de la pandemia en Colombia con tres medidas: apoyar el aumento de la capacidad sanitaria, ofrecer ingresos y apoyo nutricional a los hogares pobres y proveer fuentes de financiamiento a las empresas. También se encuentra un proyecto relacionado con la construcción de infraestructura local con capacidad de mejorar la comunicación, el transporte y la generación de emprendimientos productivos rurales por un valor de 500 millones de dólares. La tercera iniciativa en importancia, con una financiación de cuatrocientos millones de dólares, tiene como objetivo apoyar inversiones para fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades territoriales frente a la crisis socioeconómica. Por último, el BM apoyó otra iniciativa que busca mejorar la eficiencia del sistema de salud en materia de información, atención y preparación para la vacunación de la población por 150 millones de dólares y 42,9 millones de dólares dirigidos a la implementación del catastro multipropósito.

Un último asunto tiene que ver con las salvaguardas exigidas por el BM. Colombia, y en general cualquier país que tenga interés en acceder a las opciones de financiación y préstamos ofrecidos por el BM, debe acogerse al Marco Social y Ambiental (MAS) vigente a partir de octubre de 2018. En el marco de esta política se han establecido diez estándares de cumplimiento

que permiten medir la idoneidad, la priorización y la implementación de los proyectos de préstamos e inversión facilitados por esta entidad.

El BM cuenta con un enfoque de derechos que incluye en los requisitos a los países y prestamistas, sustentado en tres instrumentos internacionales vinculados al convenio marco firmado por los asociados: i) la materialización de la Declaración de los Derechos Humanos como parte integrante de las inversiones realizadas. En consecuencia, se rechaza cualquier uso de los recursos provistos para acciones que generen violencia, discriminación, persecución o la amenaza para la vida de la población; ii) el propósito de no hacer daño ambiental y social, y iii) el diálogo directo con los gobiernos, receptores de préstamos, organizaciones y sectores relacionados con las operaciones financiadas.

A pesar de los principios señalados, en los estándares ambientales y sociales del BM no se incluyen enfoques como el de género, mencionado de manera general alrededor de cómo prevenir, medir o establecer impactos de los proyectos en las mujeres. Tampoco se señala el componente diferencial, y se desconoce la diversidad de las comunidades. No se incluye además los principios de autonomía territorial y participación. Si bien esta última se incluye como uno de los diez estándares aludidos anteriormente, se reduce a la entrega de información y la socialización de las iniciativas implementadas en los países. Finalmente, cuando se abordan los riesgos e impactos en los sectores desfavorecidos, no es claro el papel que tienen dichos grupos en la identificación y definición de alternativas frente a las consecuencias negativas que puede generar un proyecto. Estos enfoques son importantes porque en Colombia y en Latinoamérica su desconocimiento está relacionado con situaciones de exclusión social, violencia, inequidad e invisibilidad de los derechos de la ciudadanía.

5.1.2. El Fondo Monetario Internacional

La relación del FMI y Colombia también es de larga data. En total, registra 26 operaciones de crédito al país entre 1958 y 2020 por un monto cercano a los 53 629 millones de dólares. La mayoría de estos giros se relacionan con el apoyo a la política cambiaria y a la corrección de desajustes financieros en épocas de crisis hasta la década de 1990. A partir de los primeros años de este siglo, el FMI comprendió que debía involucrar en su acción otros temas como la lucha contra la pobreza y la inclusión de los grupos vulnerables en el mercado. Por ello, incluyó líneas de préstamo para la implementación de programas sociales de subsidios condicionados, como familias en acción.

Años más tarde, el FMI creó una línea de crédito específica para la paz en Colombia, lo que significó en 2016 recursos por algo más de 8100 millones de dólares solicitados por el gobierno Santos para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los procesos de reparación a las víctimas, la reincorporación de combatientes, la puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad y el fortalecimiento institucional para el acompañamiento territorial a las estrategias establecidas en el marco del Acuerdo con las FARC.

TABLA 5

RELACIÓN DE PRÉSTAMOS OTORGADOS A COLOMBIA POR EL FMI 1958-2020. EN MILLONES DE DÓLARES

TIPO	FECHA DE ARREGLO	FECHA DE VENCIMIENTO	MONTO ACORDADO
Línea de crédito flexible	2020	2022	12 267
Línea de crédito flexible	2018	2020	7848
Línea de crédito flexible	2016	2018	8180
Línea de crédito flexible	2015	2016	3870
Línea de crédito flexible	2013	2015	3870
Línea de crédito flexible	2011	2013	3870
Línea de crédito flexible	2010	2011	2322
Línea de crédito flexible	2009	2010	6966
Acuerdo en espera	2005	2006	405
Acuerdo en espera	2003	2005	1548
Facilidad de fondos ampliada	1999	2002	1957
Acuerdo en espera	1973	1974	20
Acuerdo en espera	1972	1973	40
Acuerdo en espera	1971	1972	38
Acuerdo en espera	1970	1971	38

TIPO	FECHA DE ARREGLO	FECHA DE VENCIMIENTO	MONTO ACORDADO
Acuerdo en espera	1969	1970	33
Acuerdo en espera	1968	1969	33
Acuerdo en espera	1967	1968	60
Acuerdo en espera	1966	1966	36
Acuerdo en espera	1964	1965	10
Acuerdo en espera	1963	1964	52
Acuerdo en espera	1962	1962	10
Acuerdo en espera	1960	1961	75
Acuerdo en espera	1959	1960	41
Acuerdo en espera	1958	1959	15
Acuerdo en espera	1957	1958	25
TOTAL			53 629

Fuente: FMI. Operaciones de crédito, datos extraídos de <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberkey1=190&date1Key=2021-06-30>.

Cuatro años después, en el contexto de pandemia, el Directorio Ejecutivo del FMI concluyó su revisión de la calificación al país para un acuerdo de emergencia bajo la línea de crédito flexible (LCF). El acuerdo generó como resultado recursos para los próximos dos años por un monto equivalente a 12 200 millones de dólares y Colombia hizo un retiro de aproximadamente 3750 millones de dólares en diciembre de este año. El Ministerio de Hacienda anunció al país a comienzos de 2021 que solicitará al FMI un crédito adicional por un valor cercano a los 10 000 millones de dólares para enfrentar la extensión de la pandemia, el reto de la vacunación y el plan de reactivación económica presentado en el documento CONPES 4023 de 2021.

En materia de políticas ambientales y derechos humanos, el FMI cuenta con tres instrumentos: en primer lugar, la supervisión de políticas económicas de los países miembros con el propósito de verificar la inclusión de estándares de protección a grupos vulnerables, libertades y derechos civiles, protección del medio ambiente y promoción

de alternativas de desarrollo menos contaminantes. Las naciones y regiones que tienen mayor desempeño en estos asuntos reciben mejores opciones de crédito mediante modalidades flexibles. En segundo lugar, con el apoyo del BM, implementa programas de acompañamiento a los países de menores ingresos o estabilidad institucional para recomendar acciones que contribuyan a mejorar el clima social, político y económico favorable a las inversiones y los préstamos otorgados. En tercer lugar, en los contratos de operaciones de crédito se incluyen cláusulas que obligan a los gobiernos a no utilizar recursos del FMI para promover la violencia, la violación de derechos humanos o impactos visibles sobre la naturaleza, los ecosistemas y las comunidades en sus territorios. El incumplimiento de estas cláusulas puede ser motivo para la suspensión de los giros programados.

A pesar de los principios y las acciones planteadas, el FMI ha estado relacionado con denuncias sobre las consecuencias sociales, económicas, ambientales y de derechos humanos de sus misiones

de recomendación e intervenciones. Colombia ha sido un país en el que el FMI se ha vinculado con estrategias que privilegian el capital especulativo, las políticas macroeconómicas y tributarias que han generado mayor inequidad social y la intermediación que realiza con empresas extractivas invisibilizando los impactos que causan en zonas de protección ecosistémica y fuentes de agua, entre otros asuntos. El más reciente ejemplo ocurrió en 2021. En marzo de este año, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público formuló un proyecto de

reforma tributaria que recibió el visto bueno y apoyo del FMI. La presentación de este documento ante la legislatura fue la causa del Paro Nacional de 2021 que ha dejado más de 40 muertos y decenas de desaparecidos y heridos. Aunque el FMI señaló que su papel en esta reforma se limitó a su estudio técnico, desde diferentes sectores se criticó su baja capacidad de comprender las consecuencias de un texto regresivo para el país, sumido en una crisis social, de violencia y con alta inestabilidad política.

5.1.3. Banco Interamericano de Desarrollo

Desde 2005, con la elección como presidente del BID del exministro de Desarrollo Económico de Colombia Luis Alberto Moreno, la relación de esta IFD con el país aumentó en términos de recursos y proyectos financiados. Así, entre 2002 y 2010, Colombia recibió recursos del BID por 10 796 millones de dólares, «de los cuales 5723 millones de dólares correspondieron a préstamos aprobados para el sector público, 304 millones de dólares al sector privado y 4769 millones de dólares en recursos de cooperación técnica no reembolsable. Al terminar 2008, el monto total de la deuda con el BID ascendía a 2307 millones [de dólares], de los cuales el 12 % correspondía a deuda garantizada por la Nación y el 88 % a deuda del Gobierno nacional. Así mismo, la cartera total del BID con el sector público ascendía a 1822 millones de dólares» (BID, 2020).

En 2007, el BID reconfiguró su estrategia en Colombia como respuesta a los desafíos planteados por la pobreza, los problemas institucionales que llevaron al abandono de una parte importante del territorio periférico, la configuración de economías ilegales y la grave situación de derechos humanos. En ese momento, se planteó una receta con tres prioridades:

por un lado, con una tasa de desempleo cercana al 12 %, según datos del DANE, se estableció el apoyo a las cadenas productivas, la pequeña y mediana empresa, y la inserción de estas unidades en el comercio internacional. Por otro, se acogió la apuesta del gobierno de Uribe de implementar una segunda generación de política social con el mejoramiento de la educación inicial, la expansión de los programas de protección social y la inversión extranjera como fuente de crecimiento y renta para la atención de problemas de inequidad. Igualmente, se fortaleció en programa de reforma estatal y gobernabilidad con la participación del BID en asuntos como la reforma al Sistema General de Regalías (SGR), la integración de la institucionalidad encargada de la minería y los hidrocarburos, la creación del Departamento de la Prosperidad Social (DPS), las reformas tributarias implementadas en el gobierno de Santos, entre otros asuntos.

En 2011, durante la segunda presidencia de Moreno, el BID lanzó una nueva estrategia para Colombia para los siguientes diez años, con una política de inversión en tres pilares: el incremento de la productividad, el mejoramiento en la efectividad de la gestión pública y la consolidación de la clase media. Estos ejes se articularon a su vez con la inclusión social, el cambio climático, la integración económica y los ODS. A pesar de estas buenas intenciones,

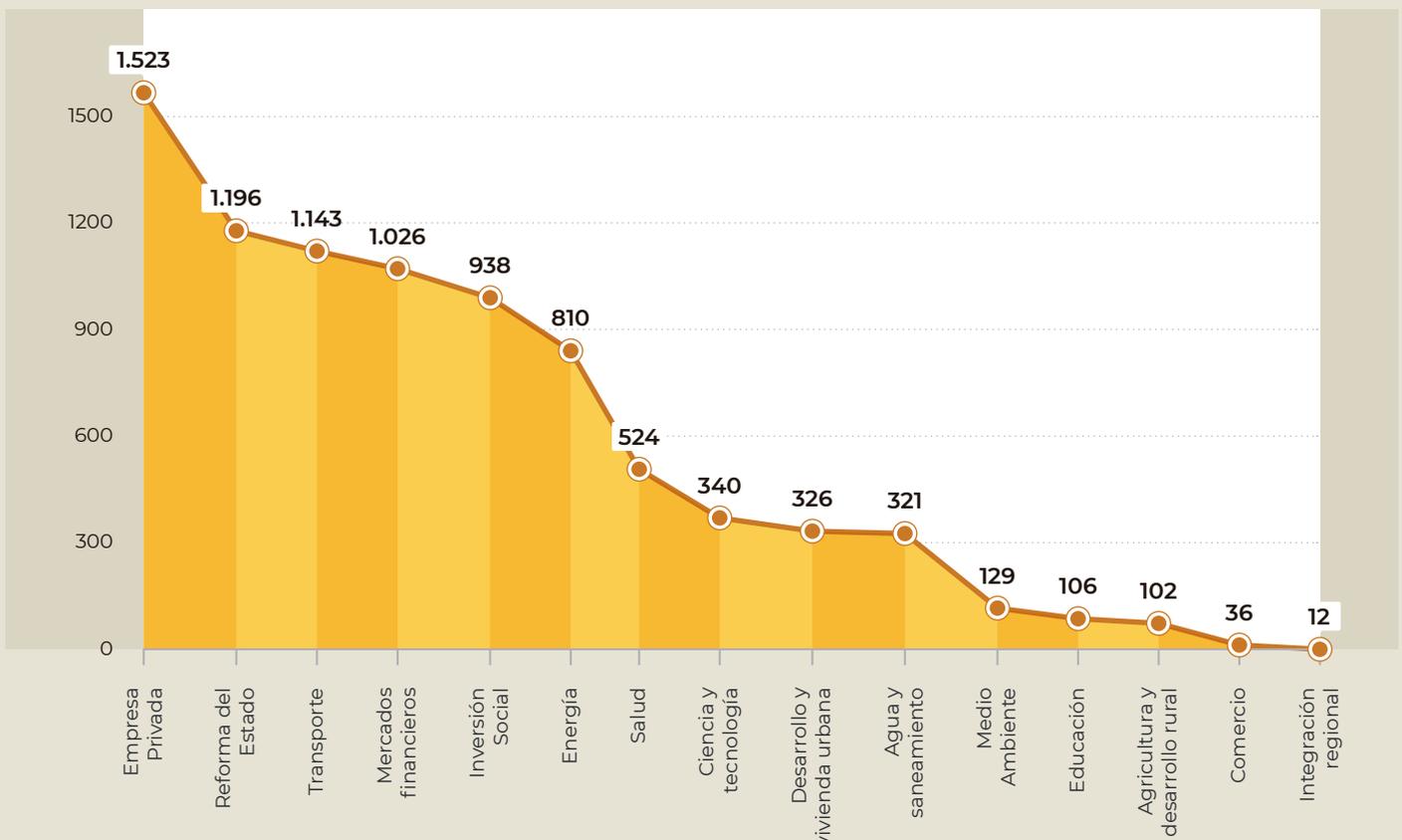
los préstamos otorgados por el grupo BID al país se siguieron concentrando en sectores tradicionales, dejando de lado otras actividades que promueven alternativas para pensar un modelo de desarrollo nacional más sostenible, equitativo y descentralizado.

Los datos generales del BID señalan que en el lapso de 2010-2019 aprobó 69 operaciones de crédito a Colombia por un valor aproximado de 8532 millones de dólares. A ello se añadieron las partidas de asistencia técnica y apoyo a la inversión por 2040 millones de dólares. Del total de los préstamos entregados,

el 57 % se concentró en proyectos de apoyo a empresas privadas, reformas y modernización del Estado, el transporte y el sector financiero, mientras que el 22 % llegó para inversión en programas sociales, salud, educación y saneamiento y agua potable y el 20,6 % restante se dirigió a asuntos como el desarrollo y la vivienda urbana, ciencia, tecnología e innovación, comercio e integración regional y la agricultura y desarrollo rural. En cuanto al estado de los préstamos concedidos, 41 se encuentran cerrados, esto es el 59,4 %; 25 en implementación (36,2 %) y 3 cancelados (4,3 %).

GRÁFICA 7

MONTO DE LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BID A COLOMBIA POR SECTORES DE INVERSIÓN ENTRE 2011 Y 2019. EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Elaboración propia. Datos recuperados de <https://www.iadb.org/es/paises/colombia/un-vistazo-los-proyectos>.

Como en los casos anteriores, el BID, como IFD, cuenta con lineamientos, salvaguardas, marcos y estrategias sectoriales y, en algunas ocasiones, la exigencia de políticas públicas en el proceso de preparación, adjudicación e implementación de los préstamos que otorga a los países de América Latina, incluyendo Colombia. «Con la intención de racionalizar, asegurar la congruencia y agilizar los instrumentos normativos que rigen la labor operativa del Banco, hemos dictaminado unas estrategias, políticas, marcos y lineamientos para atender el interés de larga data del Directorio Ejecutivo y la Administración en aras de revisar los instrumentos normativos que rigen sus actividades sectoriales» (BID, 2018).

El BID fue la primera institución financiera multilateral en adoptar una Política de Medio Ambiente en 1979 (OP-703), la cual contenía un amplio mandato para que la institución pudiese asegurar la calidad ambiental de sus operaciones y pudiera lograr un apoyo a los proyectos de medio ambiente en la región. Desde finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el BID acogió y respaldó los principios del desarrollo sustentable. Desde entonces, el marco de sostenibilidad del BID se ha «ampliado y actualizado para dar cabida a determinadas consideraciones sociales — reasentamiento involuntario pueblos indígenas e igualdad de género y la gestión del riesgo de desastres; y, en 2006, se adoptó una versión revisada de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias» (BID, 2017, p. 1).

En 1994 se declaró al medio ambiente, junto con la reducción de la pobreza y el desarrollo social, como áreas prioritarias a ser respaldadas por el BID, y se incluyeron varios lineamientos específicos que hasta el momento han guiado su trabajo en este terreno: (i) fortalecer los marcos jurídicos y normativos relacionados con el medio ambiente; (ii) fortalecer las instituciones ambientales; (iii) mejorar la calidad ambiental de las operaciones financiadas

por el BID; (iv) promover la conservación y el uso eficiente de energía en los proyectos del BID; (v) mejorar el entorno urbano; (vi) fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere a prácticas ambientalmente sostenibles en la gestión de recursos hídricos, aprovechamiento forestal, diversidad biológica, recursos marinos y agricultura; (vii) abordar temas de transparencia y acceso a información ambiental, y de consulta con las partes interesadas; (viii) garantizar el control de calidad y la realización de evaluaciones de impacto ambiental (EIA), y (ix) fomentar la educación y la capacitación ambiental (BID, 2006, p. 2).

La política y sus directrices aplican para productos financieros y no financieros, operaciones de los sectores público y privado, así como los aspectos ambientales asociados a los procesos de adquisiciones y al manejo de instalaciones del BID, exceptuando los préstamos con carácter de urgencia como consecuencia de desastres ambientales. De igual manera, su objetivo es impulsar la misión del BID para lograr un crecimiento económico sostenible y para cumplir objetivos de reducción de pobreza consistentes con la sostenibilidad ambiental de largo plazo. Con este propósito, se plantea «potenciar la generación de beneficios de desarrollo de largo plazo para los países miembros, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental en todas las operaciones y actividades del BID y a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental de los países miembros prestatarios; asegurar que todas las operaciones y actividades del BID sean ambientalmente sostenibles, y finalmente, incentivar la responsabilidad ambiental corporativa» (BID, 2006, p. 3).

Respecto a los derechos humanos, el BID no tiene una política clara que acoja los derechos en su totalidad. Previo a la pandemia, el BID tenía políticas multisectoriales y marcos sectoriales que hacían alusión a varias temáticas

que abarcan derechos humanos, específicamente en relación con la gestión del riesgo de desastres naturales, servicios públicos domiciliarios, reasentamiento involuntario, igualdad de género en el desarrollo, pueblos indígenas y la política multisectorial de medio ambiente y salvaguardias.

Por último, las diferentes políticas que pueden ser aplicadas en un proyecto que financia el BID no compiten entre sí, sino que deben ser aplicadas priorizando el respeto a las comunidades indígenas, garantizando un desarrollo inclusivo con las comunidades (BID, 2019, p. 3). Adicionalmente, cuando se financia proyectos que tienen desplazamiento de personas como una acción, esta IFD exige minimizar las alteraciones perjudiciales de las personas que viven

en la zona de influencia del proyecto, evitando o disminuyendo la necesidad de desplazamiento físico y asegurando que, en caso de ser necesario el desplazamiento, las personas sean tratadas de manera equitativa y que participen de los beneficios que ofrece el proyecto que requiere su reasentamiento. Además, en el marco de la igualdad de género, el BID busca fortalecer la respuesta a los objetivos y compromisos de los prestatarios de promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, con lo cual se espera contribuir al cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre el tema y las acciones realizadas contribuirán a impulsar sus prioridades y su misión institucional.

5.2. **Los préstamos del BID en la pandemia**

La información relacionada con las operaciones crediticias del BID en América Latina se ha convertido en un asunto de interés para las sociedades, no solo por los mecanismos de negociación que implementan los gobiernos de turno para acceder a recursos en medio de un contexto de crisis socioeconómica, sino también por sus implicaciones en los recursos públicos, la inversión y las cláusulas sobre asuntos sensibles para las comunidades. Teniendo en cuenta esta preocupación, este apartado aborda el análisis de los préstamos que esta IFD ha realizado en Colombia desde enero de 2020 a junio de 2021 en el contexto de la pandemia. Se estudiará, en primer lugar, las condiciones de transparencia y la facilidad de acceder a la información de los créditos; en segundo lugar, su coherencia y conveniencia en el marco de la reactivación nacional bajo criterios de sostenibilidad, equidad e inclusión y, en tercer lugar, los diferentes impactos identificables en materia de los estándares ambientales y de derechos humanos.

Se tomará como periodo de referencia enero de 2020 a junio de 2021, tiempo marcado por el inicio de la pandemia en el mundo, su llegada al país y su extensión actual. En este periodo se contabilizan dieciocho préstamos otorgados por la casa matriz del BID y la filial BID Invest a Colombia, por un valor cercano a los 2194 millones de dólares. Esta cifra representa el 11,1 % de los montos aprobados por esta IFD en América Latina, que ascendieron a 18 606 millones de dólares. En la región el país ocupó el segundo puesto en giros durante la pandemia tan solo superado por Brasil, tal como se muestra en la gráfica 8.

GRÁFICA 8

MONTO DE LOS PRÉSTAMOS APROBADOS POR EL BID A LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. ENERO DE 2020-JUNIO DE 2021. EN MILLONES DE DÓLARES


Fuente: BID. Proyectos por país. Extraído de <https://www.iadb.org/es/projects-search>.

De los 18 préstamos adjudicados al país, ocho fueron otorgados al sector privado por un monto de 654 millones de dólares, esto es el 29,8 % del presupuesto girado, mientras que al sector público le correspondieron 1540 millones de dólares, es decir, el 70,2%. Dieciséis se encuentran en ejecución, teniendo en cuenta que responden a financiaciones del mediano y largo plazo. Por otro lado, un proyecto está aprobado y otro cancelado. De acuerdo con los lineamientos del BID, los países deben presentar informes semestrales para actualizar la información sobre las actividades relacionadas con las obligaciones adquiridas, sus resultados y el cumplimiento del presupuesto y las garantías establecidas. Finalmente, las entidades públicas que recibieron financiación fueron en su gran mayoría el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA 6

**PRÉSTAMOS DEL BID Y BID INVEST A COLOMBIA DURANTE LA PANDEMIA.
ENERO DE 2020-JUNIO DE 2021. CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES**

NOMBRE DEL PROYECTO	SECTOR	ENTIDAD VINCULADA	MONTO US	ESTADO
Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia	Público	Consejo Superior de la Judicatura y del Ministerio de Justicia y el Derecho	100 000 000	Implementación
Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura	Público	Departamento Nacional de Planeación	15 000 000	Implementación
Programa de apoyo a la implementación de la nueva Política Nacional Logística	Público	Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte	15 000 000	Implementación
Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Departamento de La Guajira	Público	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	52 072 626	Implementación
Programa para desarrollar habilidades del siglo 21 en la adolescencia y la juventud colombiana	Público	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	50 000 000	Implementación
Programa para Mejorar la Sostenibilidad del Sistema de Salud en Colombia con Enfoque Inclusivo	Público	Ministerio de Salud y Protección Social	150 000 000	Implementación
Programa para el Financiamiento Empresarial y la Eficiencia Energética	Público	Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A.	8 000 000	Implementación
Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Público	Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	250 000 000	Implementación
Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo y la Economía Creativa	Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	800 000 000	Cerrado
Línea de Emergencia de Bancoldex para Mipyme	Público	Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A.	100 000 000	Implementación
Proyecto DCM #17	Privado	Capital Markets	38 735 700	Implementación
Alpha Capital S. A. S.	Privado	Alpha Capital, S. A. S.	40 000 000	Implementación
N/A	N/A	N/A	100 000 000	Implementación

NOMBRE DEL PROYECTO	SECTOR	ENTIDAD VINCULADA	MONTO US	ESTADO
Celsia Colombia S. A.	Privado	Celsia Colombia S. A.	80 000 000	Implementación
Procaps S. A.	Privado	Procaps S. A.	20 000 000	Implementación
Colombia Móvil S. A. ESP	Privado	Colombia Móvil S. A. ESP	175 936 000	Aprobado
Proyecto DCM #15	Privado	N/A	99 546 100	Implementación
Subordinated Project #16	Privado	N/A	100 000 000	Implementación

Fuente: BID. Préstamos países de América Latina. Extraído de <https://www.iadb.org/es/proyectos>.

Vale la pena señalar que el BID implementó 68 acuerdos adicionales con el gobierno colombiano: ayudas a la inversión, cooperación técnica, subvenciones, entre otras, durante el periodo de estudio por un monto de 577 millones de dólares. Estas operaciones no fueron consideradas, teniendo en cuenta la delimitación establecida de centrar el análisis en los préstamos otorgados al país.

5.3. **Balance del acceso a la información**

El BID cuenta con una plataforma en la que se puede acceder en datos abiertos a los créditos que aprueba por país con documentos anexos y detalles de estas operaciones. Asimismo, tiene una política de accesibilidad y se ha suscrito a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés)⁷. Sin embargo, en los temas de cláusulas ambientales y de derechos humanos, la información es restringida para la ciudadanía.

De los 18 préstamos identificados, solo cinco tienen el contrato oficial publicado en la página del BID. En general, los contratos que aparecen responden a programas sectoriales: i) mejorar la sostenibilidad y la inclusividad en el sistema de salud colombiano, aprobado por un monto de 150 millones de dólares en diciembre de 2020, que tiene como entidad de referencia al Ministerio de Salud; ii) apoyo a la implementación de la nueva política nacional logística, aprobado por un monto de 15 millones de dólares en marzo de 2021, asignado al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Transporte; iii) desarrollar habilidades del siglo XXI en la adolescencia y la juventud colombiana, aprobado por un monto de 50 millones de dólares en diciembre de 2020, a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); iv) financiamiento empresarial y eficiencia energética, aprobado por un

7. El estándar IATI es un conjunto de reglas y guías sobre cómo publicar datos útiles sobre desarrollo y ayuda humanitaria.

monto de ocho millones de dólares en diciembre de 2020, con el Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. como entidad de referencia; y v) apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), aprobado por un monto de 250 millones de dólares en noviembre de 2020.

Actualmente, estas iniciativas se encuentran en ejecución. Las cláusulas ambientales y sociales establecidas por el BID a cargo del Gobierno nacional como prestatario se limitan a cuatro asuntos:

- a. El prestatario se compromete a llevar a cabo la ejecución (preparación, construcción y operación) de las actividades comprendidas en el Proyecto o, en su caso, a que el organismo ejecutor las lleve a cabo, en forma consistente con las políticas ambientales y sociales del Banco, según las disposiciones específicas sobre aspectos ambientales y sociales que se incluyan en las estipulaciones especiales de este contrato.
- b. El prestatario se compromete a informar inmediatamente al Banco o, en su caso, a que el organismo ejecutor informe al Banco la ocurrencia de cualquier incumplimiento de los compromisos ambientales y sociales establecidos en las estipulaciones especiales.
- c. El prestatario se compromete a implementar o, de ser el caso, a que el organismo ejecutor implemente un plan de acción correctivo acordado con el Banco para mitigar, corregir y compensar las consecuencias adversas que puedan derivarse de incumplimientos en la implementación de los compromisos ambientales y sociales establecidos en las estipulaciones especiales.
- d. El prestatario se compromete a permitir que el Banco, por sí o mediante la contratación de servicios de consultoría, lleve a cabo actividades de supervisión, incluyendo auditorías ambientales y sociales del Proyecto, a fin de confirmar el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales incluidos en las disposiciones especiales.

En otros casos, los préstamos no cuentan con los contratos publicados. Sin embargo, se pueden encontrar en la página del BID anexos disponibles para la consulta pública. Estos documentos hacen referencia al perfil del proyecto: objetivos, el equipo encargado de la operación, el organismo o entidad ejecutora, el plan financiero, la justificación de la acción, los beneficiarios, los resultados esperados, los aspectos técnicos, los riesgos ambientales y el cronograma. Sin embargo, en algunos anexos aparece una sección confidencial que dificulta conocer los posibles impactos y medidas socioambientales determinadas por el BID. Los casos más representativos son el Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo y la Economía Creativa, aprobado por un monto de 850 millones de dólares en junio de 2020, con el Ministerio de Hacienda como entidad referente; el Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Departamento de La Guajira, aprobado por un monto de 52 millones de dólares en diciembre de 2020, con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio como entidad referenciada; el Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura, aprobado por un monto de quince millones de dólares en junio de 2021 con el DNP como entidad referenciada; y finalmente, el Programa para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia, aprobado por un monto de cien millones de dólares en junio de 2021, con el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y el Derecho como entidades referenciadas.

La confidencialidad dificulta entender el proceso del préstamo y causa incertidumbre ante la información que allí se clasifica como reservada, en cuanto se menciona que es información deliberativa. Este hecho va en contravía de la Política de Acceso al

Información del BID establecida en el Documento GN-1831-28: «El BID también trabaja en estrecho contacto con los países a fin de que estos refuercen sus prácticas de transparencia y responsabilidad con proyectos que contribuyen al fortalecimiento de las políticas públicas, los planes nacionales y la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y locales, con el objeto de mejorar el acceso a la información, la transparencia, las unidades de control y auditoría y la función de supervisión del poder legislativo». Las cláusulas de confidencialidad, además, vulneran el derecho que tiene la ciudadanía en Colombia a acceder a la información pública de su interés, con información clara y en formatos óptimos para trabajar con ellos, tal como se menciona en el artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014: «En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática».

También se encuentran préstamos que no incluyen anexos públicos del contrato firmado por el país con información y análisis sobre la inclusión de las cláusulas ambientales y sociales generales en la operación y la evaluación del crédito, tal como sucede con el proyecto *Transformación digital de la justicia en Colombia*, aprobado en junio de 2021 por un valor de 100 millones de dólares. La no publicación de esta información se convierte en una barrera para la identificación de medidas por parte de la ciudadanía, organizaciones, redes o plataformas que tienen interés en realizar el control social a los objetivos del crédito. Igualmente, dificulta el diálogo con el prestatario sobre las acciones que debe cumplir para mitigar los posibles impactos ocasionados en las poblaciones y territorios. Por último, deja en la opacidad las obligaciones aceptadas por el Gobierno nacional para acceder a la financiación.

Existen préstamos que mencionan impactos ambientales y sociales asociados a su implementación en el país. Como ejemplo de ello, está el empréstito *Programa de agua potable y saneamiento para el departamento de La Guajira COL-L1242*, aprobado en 2020 por un valor de 52 millones de dólares. Allí se encuentran seis documentos de gestión ambiental y social con información de los impactos posibles, los esquemas de manejo y las mediciones para analizar si son efectivas. Sin embargo, no se mencionan los compromisos específicos que asume el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la inclusión de medidas específicas para la protección de las comunidades indígenas y campesinas donde se desarrolla esta iniciativa. Tampoco están los soportes que analizan la ejecución de las medidas establecidas para proteger el ecosistema ambiental y social en la Baja y Media Guajira; tan solo se incluye una tabla de avance con información presupuestal y actividades.

En el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como entidad encargada del préstamo, se encuentra el documento *Análisis ambiental y social programa de agua potable para el departamento de La Guajira*. Incluye una tabla con la descripción general del cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales establecidas por el BID, pero no se presenta el documento del contrato para verificar si estos datos están incluidos en los compromisos firmados por el Gobierno nacional.

La mayoría de los préstamos del BID Invest buscan apoyar al sector privado como encargado de administrar y ofrecer servicios públicos esenciales para el país en el contexto de la pandemia. Entre ellos están i) la Línea de Emergencia de Bancoldex para MIPYME, aprobada por 100 millones de dólares con el Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. como entidad referencia del crédito; ii) el Fortalecimiento de entidades financieras de segundo piso como la empresa Capital Markets, que recibió

una financiación de 38 millones de dólares, o iii) Colombia Móvil S. A. ESP, aprobado por 175 millones de dólares para aumentar la cobertura de la telefonía y el servicio de internet en el territorio nacional.

La página del BID Invest no tiene públicos los contratos de los préstamos. La información pública se encuentra restringida a la información concerniente a los contratos y las cláusulas que allí se estipulan. Una sección de la página del proyecto financiado se denomina «Revisión de temas medioambientales y sociales», en la que se encuentra el resumen de revisión ambiental y social que menciona la categorización ambiental y social del proyecto, y se evalúan las brechas e impactos que genera y las medidas de mitigación establecidas. Vale la pena señalar que la página del BID Invest tiene una pestaña que permite a los interesados solicitar la información de su interés concerniente a los proyectos. Al momento de redactar este apartado no se ha recibido respuesta a las solicitudes de información realizadas solicitando las respectivas cláusulas ambientales y sociales.

Un asunto importante es la falta de documentos que comprueben que se han realizado los procesos de estudio y aprobación de los préstamos de acuerdo con las políticas ambientales y sociales planteadas por el BID y, en general, establecidas en el derecho internacional adoptado por la Constitución y la legislación vigente. Por ejemplo, el Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Departamento de La Guajira exige la consulta previa a las comunidades indígenas del territorio. No obstante, en los documentos anexos del crédito no se incluye información sobre la manera como se realizó este proceso, los pueblos incluidos, el resultado obtenido ni la manera en la que se incluyeron en la implementación del crédito.

Ante la dificultad de encontrar información pública respecto a los préstamos del BID, y en particular los asuntos ambientales y de derechos humanos, se adoptó una estrategia de acudir a los derechos de petición, una figura amparada en la Constitución Política como mecanismo y derecho para acceder a la información pública de interés ciudadano. Se presentaron catorce derechos de petición para solicitar datos o documentos con los requisitos y exigencias que en materia de derechos humanos y medio ambiente que el BID solicitó y que se incluyeron en los procesos de contratación de la financiación otorgada al país. En total, se recibieron tres respuestas.

TABLA 7

ENTIDADES A DONDE SE ENVIARON LAS PETICIONES Y SUS RESPUESTAS

ENTIDAD	SECTOR	RESPUESTA
Alpha Capital	Privado	En respuesta a través de correo electrónico especificaron que «no es posible enviarle la información solicitada en la medida [en] que [...] se encuentra bajo ciertas cláusulas de confidencialidad que nos impiden entregarla a particulares».
Celsia Colombia	Privado	No respondieron.
Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A.	Privado	Señaló que recibió el derecho de petición, pero no respondieron.

ENTIDAD	SECTOR	RESPUESTA
Compañía Autopista Río Magdalena 2 S. A. S.	Privado	No respondieron.
Compañía Procaps S. A.	Privado	No respondieron.
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Público	Respondió que el objetivo del préstamo es contribuir a la financiación y ejecución de la primera operación de un programa multifase de Apoyo a la Modernización de la DIAN y que, por lo tanto, no genera impactos en medio ambiente y derechos humanos.
Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte	Público	Actualmente, se encuentra en el proceso de firma del contrato de préstamo entre las entidades del Gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por este motivo no se entregó información.
Electribús Bogotá Usme I S. A. S. y Electribús Bogotá Fontibón II S. A. S.	Privado	No recibieron préstamo del BID.
GHL Grupo Hoteles S. C. A.	Privado	Acusaron haber recibido la petición, pero no respondieron.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Público	Sí, mencionó una cláusula ambiental y social enmarcada en las salvaguardias ambientales y sociales del BID.
Masivo Bogotá S. A. S.	Privado	Respondió que la entidad no tiene la función de establecer la asociación efectiva de una cláusula en particular con alguna política, estándar internacional o lineamiento de cualquier índole. Se sugirió consultar directamente al BID Invest.
Ministerio de Salud y Protección Social	Privado	Respondió que la operación del préstamo cumple con los estándares y salvaguardas ambientales y de derechos humanos establecidas por el BID. No se identificó otros asuntos de relevancia en la elaboración de la propuesta.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Público	No respondieron.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Público	No respondieron.

Fuente: Elaboración propia con la información que había en BID y BID Invest.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) mencionó que durante la elaboración del préstamo la entidad recibió del BID para el Programa para Desarrollar Habilidades del Siglo 21 en la Adolescencia y la Juventud Colombiana se realizó una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE), con el fin de asegurar que el programa sea sostenible. Entre los asuntos que estableció la evaluación mencionada se encuentran:

CLÁUSULA 4.06. Gestión Ambiental y Social. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 6.06 y 7.02 de las Normas Generales, las partes convienen que la ejecución del Programa se regirá por las siguientes disposiciones que se han identificado como necesarias para el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales del Programa:

- a. El prestatario, a través del organismo ejecutor, se compromete a diseñar, construir, operar, mantener y monitorear los proyectos del Programa y a administrar los riesgos ambientales, sociales y de seguridad y salud de las instalaciones asociadas del programa directamente o a través de cualquier otro contratista, operador o cualquier otra persona que realice actividades relacionadas con el Programa, de acuerdo con las disposiciones ambientales, sociales y de salud ocupacional previstas en el ROP, la Evaluación Ambiental y Social Estratégica, el Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico y otros planes ambientales, sociales y de salud ocupacional, y los requisitos incluidos en los planes de acción correctivos que sean del caso.
- b. El organismo ejecutor deberá asegurar la confirmación de un equipo socioambiental integrado, al menos por un especialista ambiental o social dedicado en exclusiva al Programa. Los especialistas deberán haber sido integrados al equipo antes del inicio de cualquier actividad del componente 3. Deberá, asimismo, garantizar la incorporación de especialistas ambientales y sociales en las firmas contratistas de las obras de construcción y rehabilitación previstas en el componente 3 del Programa.
- c. Previo al inicio de las obras de construcción previstas en el componente 3 financiadas por el Programa, el prestatario, a través del organismo ejecutor, deberá presentar al Banco: (i) evidencia de contar con las licencias y permisos ambientales aplicables necesarios para la ejecución de dicha obra, (ii) los instrumentos de evaluación de impactos socioambientales realizados de acuerdo con la legislación nacional y las políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco y (iii) los informes de consultas significativas con las partes interesadas en el Programa, en caso de ser requeridas.
- d. El prestatario, a través del organismo ejecutor, deberá: (i) implementar los procesos de participación con las partes interesadas para garantizar que las comunidades afectadas sean informadas y consultadas acerca del progreso del Programa y la gestión socioambiental de este, y tengan acceso a mecanismos de resolución de conflictos, y (iii) divulgar cualquier evaluación y plan de gestión socioambiental relacionado con las actividades del Programa.
- e. El prestatario, a través del organismo ejecutor, deberá preparar y presentar a satisfacción del Banco un Informe de Cumplimiento Ambiental, Social y de Salud y Seguridad (ESHS por sus siglas en inglés), en la forma y contenido acordados con el Banco, como parte del informe de progreso semestral.

En la segunda respuesta del derecho de petición recibida, el DNP menciona que «en la actualidad, la operación de crédito a través de la cual se financiará el Programa de apoyo a la implementación de la Nueva Política Nacional Logística (PAINPNL) se encuentra en el proceso de firma del contrato de préstamo entre las entidades del Gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por este motivo, y entendiendo que hasta tanto no se cuente con un contrato firmado por las partes, no se puede definir como legalizada la operación, no es posible dar respuesta a su solicitud específica referente a las cláusulas y/o las determinaciones que se establecen en los contratos de los préstamos mencionados en materia de requisitos en derechos humanos y en cumplimiento de estándares, lineamientos o políticas ambientales establecidas tanto en la legislación colombiana vigente como en los principios y estrategias definidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)».

Finalmente, en la tercera respuesta del derecho de petición, realizada por el DNP, se señaló que la solicitud del préstamo para el Programa de apoyo a la implementación de la Nueva Política Nacional Logística por un monto de quince millones de dólares, que hoy está en estado de implementación, se encuentra a la espera de la firma del contrato. Semanas después el contrato fue publicado en la página web del BID y hoy se encuentra disponible para consulta. Por razones desconocidas, algunas empresas a las que se envió la petición optaron por parar los procesos de solicitud del empréstito.

Los problemas señalados en el acceso público a la información de los préstamos otorgados por el BID a Colombia, corroboran las conclusiones de iniciativas y mediciones internacionales de transparencia presupuestal. Una de ellas es la encuesta de Presupuesto Abierto 2020, que recientemente lanzó un módulo específico sobre la divulgación de datos sobre el manejo fiscal de la pandemia en 117 países. Para el caso de Colombia, el acceso de la ciudadanía a información sobre los paquetes fiscales de emergencia es limitado y, además, no hay responsabilidad gubernamental de cara a gestionar y hacer estos reportes.

De manera complementaria, la encuesta plantea la necesidad de mejorar la rendición de cuentas de las autoridades nacionales, la participación ciudadana y la transparencia pública como un asunto prioritario para fortalecer la democracia y salir de la crisis social, sanitaria y económica actual. En general, si bien en el contexto de emergencia es necesaria la gestión rápida y decisiva del Gobierno nacional, también es imperativo abrir la información pública sobre el manejo del presupuesto asignado para salir de la crisis, algo que incluye los préstamos del BID por varias razones. En primer lugar, la sociedad tiene el derecho de conocer las prioridades gubernamentales a la hora de determinar los sectores cobijados con estos empréstitos. Además, cuando la ciudadanía tiene acceso a datos sobre la adjudicación de operaciones relacionadas con el impulso al desarrollo puede realizar el control social efectivo a su implementación y monitorear sus resultados e impactos generados en los territorios y los grupos poblacionales.

En segundo lugar, los préstamos del BID incluyen el pago de intereses, cláusulas y compromisos que obligan al país. Es deber de los gobiernos reportar esta información de forma accesible, discriminada por sectores e instituciones, en datos abiertos y en tiempo real. Ello incluye las políticas presupuestarias, asignaciones, gasto y desempeño, negociaciones de ajuste y cambio en la destinación de fondos para sectores esenciales y cláusulas contractuales en asuntos como salud y educación, medio ambiente, derechos humanos, entre otros, por su trascendencia para la integridad presupuestaria de la nación. Dicha obligación incluye a las entidades públicas y los privados que manejan recursos del Estado o que se benefician de la labor de intermediación del gobierno frente a instituciones nacionales, internacionales o multilaterales.

En tercer lugar, la opacidad en la apertura de datos sobre cláusulas, montos y documentos sobre la negociación de las operaciones financieras lideradas por el BID es una puerta abierta a la corrupción, al mal manejo o a la malversación de fondos administrados por el Estado. Adicionalmente, se convierte en una barrera importante para el avance hacia una protección social capaz de contener la emergencia actual, con las consecuencias que esto tiene en la pérdida de vidas, el aumento de la desigualdad y la desconfianza ciudadana hacia el Estado. Teniendo en cuenta esto, el BID y el Gobierno nacional como contraparte tienen la responsabilidad de implementar estrategias para identificar los cuellos de botella en la entrega y el uso de la información de los créditos y las operaciones que realiza el Banco en el país.

5.4. **La relación de los préstamos con la salida a la crisis**

Colombia tiene el reto de salir de la crisis generada por la pandemia. Como se mencionó anteriormente, en la actualidad ocho millones de personas no tienen qué comer y un poco menos de la mitad de la población se encuentra en la pobreza. El desempleo y la falta de ingresos configuran un contexto de emergencia que debe ser atendido en el corto plazo. Aunque las respuestas prioritariamente están en cabeza del Estado por medio de políticas y programas de atención a los más vulnerables y la activación del sector productivo, también se esperaría que sea un asunto priorizado en los préstamos que obtiene el Estado en el extranjero, especialmente con el BID como principal IFD en el país.

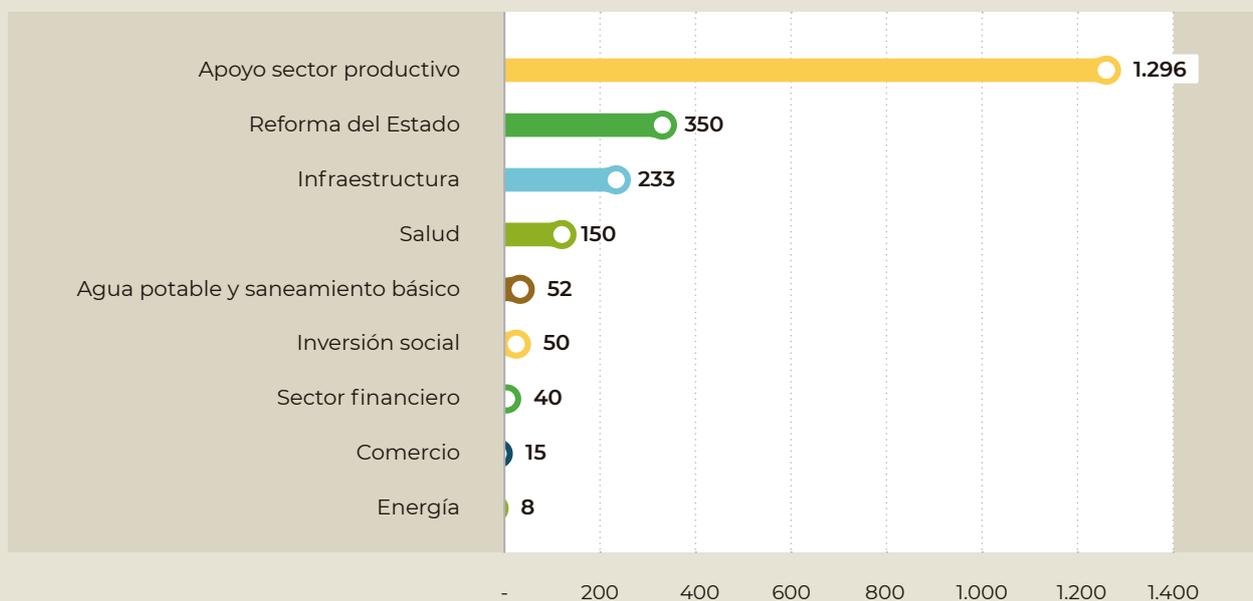
En las condiciones señaladas, vale la pena preguntarse: ¿los préstamos otorgados por el BID a Colombia están relacionados con la atención de la emergencia? ¿Contribuyen a la generación de respuestas para la población que ha sido afectada con la pandemia?

Para empezar, el monto de préstamos concedidos por el BID a Colombia entre enero de 2020 y junio de 2021 ascendió a 2194 millones de dólares, equivalentes a 7,9 billones de pesos. Este valor representa el 2,6 % de los 313 billones de pesos que conforman el presupuesto del Gobierno nacional para 2021 y el 13,8 % del rubro de inversión directa para la atención de la COVID-19. Además, significa el 34,8 % del dinero asignado al Fondo de Emergencias (FOME) creado por el presidente Duque para la respuesta a la pandemia en temas sociales, sanitarios y económicos.

Por sectores, el apoyo al sector privado se llevó la mayor cantidad de los préstamos con siete procesos de financiación por un valor de 1296 millones de dólares. La reforma al Estado es el segundo rubro de importancia con una inversión de 350 millones de dólares. Le sigue la infraestructura con 233 millones de dólares. Por el contrario, las áreas de atención de la pandemia e inversión social apenas representan el 12% de los empréstitos (252 millones de dólares).

GRÁFICA 9

SECTORES DE INVERSIÓN PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BID Y BID INVEST. ENERO 2020-JUNIO 2021. EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: BID préstamos por país. Extraído de <https://www.iadb.org/es/proyectos>.

Los rubros están alineados con las prioridades establecidas en el documento CONPES 4023,⁸ presentado por el Gobierno nacional para la reactivación y el crecimiento sostenible del país. Este documento estipula que el objetivo de la reactivación es «desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por la COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto» (p. 3).

La ruta que marca el CONPES apunta a cinco frentes: i) reducir la pobreza en los hogares y garantizar el acceso de la población al sistema de vacunación de manera segura y eficiente; ii) aumentar la formación de capital humano a través del acceso poblacional al sistema educativo; iii) reactivar el sector productivo, crear empleo y promover entornos económicos de carácter internacional; iv) mejorar las capacidades de las entidades gubernamentales, con el propósito de integrar su acción como actores que deben dirigir el proceso de reactivación, y v) aumentar el acceso social a internet y el uso de herramientas digitales en el desarrollo productivo.

A pesar de los objetivos ambiciosos, el CONPES señala que se asignarán 3,8 billones de pesos para la reactivación económica y social. De este monto, el 57,6 % se dirige

8. Documento del Consejo de Política Social y Económica que orienta estrategias y programas de reactivación económica.

a la reactivación del sector productivo, mientras que el valor establecido en materia de atención social y lucha contra la pobreza es el 17,3 %. A ello se suma, el papel asignado a la minería y los hidrocarburos en materia de regalías, impuestos, inversión extranjera directa y contraprestaciones económicas a favor de la nación. En la práctica, «se espera consolidar la diversificación de la exploración y explotación de recursos minero-energéticos como principal fuente de ingresos para el país en los próximos años» (DNP, 2020).

TABLA 8

MONTOS DESTINADOS A LAS ACCIONES DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS. EN MILLONES DE PESOS

OBJETIVO ESPECÍFICO	COSTO	%
Objetivo 1: Detener y mitigar el incremento de la pobreza y vulnerabilidad económica de los hogares en el marco de la emergencia por la COVID-19.	669 894	17,3
Objetivo 2: Mitigar la desacumulación de capital humano acentuada por la pandemia de la COVID-19.	662 190	17,1
Objetivo 3: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible.	2 228 552	57,6
Objetivo 4: Consolidar las capacidades institucionales requeridas para el óptimo desarrollo del proceso de reactivación, con el respaldo y confianza de la ciudadanía	307 727	8,0
Objetivo 5: Acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.	1067	0,0
TOTAL	3 869 430	100

Fuente: DNP. Documento CONPES 4023. Extraído de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>.

El BID, para no dejar dudas sobre el interés de apoyar al Gobierno nacional en la dinamización del sector productivo, aprobó siete préstamos por un valor de 1344 millones de dólares. La mayoría de estos proyectos fueron aprobados por el BID Invest y dos por la casa matriz. Sobre los primeros no se cuenta con información suficiente para establecer el aporte al país, aunque abordan temas importantes como créditos de urgencia a las Mipyme, comunicaciones, transporte y apoyo al sector financiero. Respecto a los dos últimos, tienen que ver con una línea financiera del Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancoldex) y el apoyo a la industria creativa.

Sobre las industrias creativas, es un ejemplo de préstamo que no es preponderante en medio de la pandemia. Sin embargo, tiene la mayor financiación asignada, por un valor de 850 millones de dólares, esto es, cerca de 3,3 billones de pesos. El crédito busca implementar cuatro propósitos: mantener un entorno macroeconómico favorable para

este sector, fortalecer las entidades del Estado encargadas de su promoción, contar con una política pública para mejorar la actividad empresarial y el emprendimiento, y apoyar el desarrollo de iniciativas basadas en la creatividad y la innovación.

El préstamo se implementó en tiempo récord, el contrato se publicó en junio de 2020, con un tiempo de desembolso de 12 meses, y un año más tarde aparece como cerrado en la plataforma del BID. Si bien la industria creativa es uno de los sectores que definió la presidencia como alternativa productiva en su plan de desarrollo, en tiempos de crisis, con los problemas que enfrenta el país, este dinero bien podría servir para contribuir a la reactivación de las pequeñas y medianas empresas (Mipyme) aquejadas por la recesión económica. Las cifras del DANE señalan que la quiebra o la disminución de los ingresos en este sector superaron el 70%. Ello está relacionado de manera directa con el crecimiento del desempleo, pues son las empresas familiares las que dan trabajo a la mayoría de la población; sin embargo, la OCDE señaló que Colombia es uno de los países que menos invirtió en sacar de la crisis las pequeñas empresas, teniendo en cuenta que solo el 7,5 % recibieron algún tipo de apoyo directo.

El dinero del préstamo también caería muy bien en la implementación de la matrícula gratuita para los jóvenes de estratos socioeconómicos 1 y 2 que tienen interés en acceder a la educación superior, lo cual, según la Presidencia de la República, tiene un costo de 1,3 billones de pesos al año. El Ministerio de Educación señaló que durante el 2020 cerca de medio millón de personas no ingresó a este ciclo de enseñanza ante la imposibilidad de pagar sus estudios. Además, la matrícula cero es una de las peticiones que las organizaciones y líderes han exigido en el marco de las movilizaciones ocurridas en el primer semestre de 2021. Aunque el gobierno Duque accedió a implementar un programa en tal sentido de manera tardía y ante la presión social, los recursos del BID son fundamentales para mantener una política de largo plazo que permita solucionar la brecha educativa en el país, considerada como uno de los principales cuellos de botella para la generación de capital humano y la lucha contra la desigualdad en el país.

No se trata de desconocer el valor de las industrias creativas. Su potencial se ve reflejado en el aporte que realiza a la economía, el cual, de acuerdo con el DANE, se ubicó en 1,9 % del PIB en 2020. La discusión planteada tiene que ver con tres asuntos: en primer lugar, la consolidación de un sector productivo como alternativa económica no se impone, tal como lo ha hecho el Gobierno nacional, sin una ruta y un espacio de concertación con todos los actores de la denominada economía naranja. En segundo lugar, las prioridades de inversión en un escenario desfavorable demandan la concentración de los Estados en áreas críticas relacionadas con la vida de las personas y las oportunidades de generar ingresos a los hogares. En tercer lugar, el ejemplo planteado es apenas un ejemplo de la crítica que se le ha hecho al presidente Duque de su desconexión con la realidad y los problemas que vive el país.

Otros préstamos que equivalen en conjunto a 38 millones de dólares se dirigen principalmente a ampliar las alianzas público-privadas (APP) en el sector de infraestructura, la implementación de la política nacional de logística y un programa ligado a la eficiencia energética. La suma de los tres es de aproximadamente 148 000 millones de pesos. La financiación señalada también genera dudas sobre su prioridad en momentos de crisis sanitaria y social. Si bien son sectores importantes en la agenda de reactivación económica, existen otras fuentes asignadas en el marco de las políticas públicas para su operación. Por ejemplo, el país cuenta con una Política Nacional de Logística aprobada en 2020, cuyo periodo de implementación es 2020 a 2024, por un valor de 55 millones de pesos financiados con recursos del presupuesto general de la nación.

TABLA 9

**FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE LOGÍSTICA
COLOMBIA 2020-2024. EN MILLONES DE PESOS**

ENTIDAD	COSTO
Ministerio de Transporte	26 090
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	12 284
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	7268
Ministerio del Trabajo	2400
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	600
Aeronáutica Civil	1200
Ministerio de Educación Nacional	800
Dirección General Marítima	1000
Ministerio de Relaciones Exteriores	900
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	722
Instituto Colombiano Agropecuario ICA	650
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	650
Policía Nacional	650
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	250
Superintendencia de Transporte	400
TOTAL	55 864

Fuente: DNP. CONPES 3982. Extraído de <https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2020/02/Documento-CONPES-3982.pdf>.

En el caso de las APP, el préstamo aprobado en septiembre de 2020 se queda en estudios preliminares, análisis, documentos de soporte, capacitaciones a entidades de la nación y el territorio sobre este concepto y el fortalecimiento del DNP como entidad promotora. No se observan acciones que contribuyan de manera directa a reactivar la economía ni favorecer en el corto plazo la construcción de infraestructura para mejorar la competitividad nacional.

El valor real del préstamo relacionado con el apoyo productivo a las Mipyme y la eficiencia energética es de 16 millones de dólares, ocho aportados por el BID y ocho financiados por el Gobierno nacional. En el documento anexo de propuesta no se identifica cómo esta iniciativa ayudará a las pequeñas y medianas empresas a salir de la debacle de ingresos que enfrentan actualmente ni cuál es la ruta para beneficiar a más de 25 000 empresas que tuvieron que cerrar en 2020, según datos del DANE. Tampoco es claro cómo se beneficia la sociedad con la mayor generación de empleo, asunto primordial en un contexto marcado por la informalidad y la falta de oportunidades de trabajo. Como en el caso anterior, no se discute la importancia de abordar la reducción del consumo energético por parte del sector productivo; sin embargo, Colombia vive una tragedia social y económica que debería atenderse de manera urgente.

TABLA 10

COSTO DEL PROGRAMA APOYO APP EN LA INFRAESTRUCTURA. EN MILLONES DE DÓLARES

COMPONENTES	TOTAL	%
Componente I. Fomento de la participación privada	9,30	62,00
Estudios técnicos para el fomento de la participación privada en infraestructura finalizados	2,13	14,20
Estudios relacionados con estructuración de proyectos de participación privada	7,17	47,80
Componente II. Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes	2,50	16,67
Personas capacitadas de entidades sobre esquemas de participación privada en infraestructura	0,24	1,60
Estudios relacionados con aspectos institucionales para promover la participación privada finalizados	0,80	5,33
Guías, manuales, herramientas, indicadores o estudios sobre experiencias desarrollados para el fortalecimiento de estrategias en torno a los proyectos de participación privada, considerando aspectos de cambio climático, género y diversidad, y ambientales y sociales.	0,89	5,93
Sistema de información de APP RUAPP operativo y mejorado	0,57	3,80
Componente III. Fortalecimiento técnico e institucional del DNP	2,10	14,00
Unidad técnica para la gestión y coordinación de actividades relacionadas con participación privada contratada	1,71	11,40
Capacitaciones desarrolladas para fortalecer técnicamente al equipo contratado para apoyar al programa	0,39	2,60
Otros costos	1,10	7,33
TOTAL	15,00	100,00

Fuente: BID. Programa COL-L1265. Extraído de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1794806022-40?project=CO-L1265>.

Se menciona a Bancoldex como entidad crediticia de segundo piso encargada de otorgar préstamos a los empresarios interesados en implementar estrategias de ahorro y eficiencia en el uso de energía. Sin embargo, no es claro cómo un sector como las Mipyme pueden acceder a estas líneas de financiamiento cuando un porcentaje mayoritario ha entrado en liquidación o en proceso de reestructuración.

TABLA 11

COSTO DEL PRÉSTAMO EFICIENCIA ENERGÉTICA Y APOYO EMPRESARIAL EN MILLONES DE DÓLARES Y EN (%)

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL
Componente único: Eficiencia energética	2	3	5	6	16
Recursos CTF administrados por el BID	2	2	2	2	8
Recursos de contrapartida de Bancóldex	0	1	3	4	8
ACUMULACIÓN US\$	2	5	10	16	
ACUMULACIÓN %	13%	31%	63%	100%	

Fuente: BID, Documentos anexos del préstamo. Extraído de <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1255>.

En cuanto a los préstamos solicitados para modernización del Estado, se trata de iniciativas cuyo objetivo es incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del Sistema de Justicia para resolver procesos judiciales, mejorar la atención de las necesidades jurídicas satisfechas de cara a los ciudadanos y los niveles de recaudación tributaria, a través de la modernización tecnológica y organizacional de la DIAN. Ambos comenzaron a discutirse con el BID antes de la pandemia como asuntos prioritarios, con un monto cercano a los 350 millones de dólares. Luego, con la llegada del coronavirus su importancia siguió vigente. Durante 2020 se demostró la urgencia de digitalizar los archivos, documentos y decisiones de los jueces para garantizar los derechos de la población a la justicia y, como parte de la movilización ciudadana, una de las alternativas para aumentar los recursos de la nación sin afectar a los grupos más pobres es precisamente optimizar la labor de la entidad nacional encargada de recaudar los tributos en el país.

Por último, están las asignaciones para la implementación de programas sociales, como se mencionó anteriormente, la inversión en préstamos del BID ronda los 252 millones de dólares, distribuidos en tres proyectos: uno sobre la sostenibilidad del sistema de salud, otro sobre jóvenes y una adicional que busca mejorar el acceso de la población al agua en La Guajira.

El préstamo de mayores recursos se relaciona con el sector salud. Este crédito tiene como propósitos mejorar la gestión del gasto con 75 millones de dólares, mejorar la eficiencia y cobertura del sistema de seguridad social en salud mediante la inyección de 25 millones de dólares y aumentar la atención a la población migrante (50 millones de dólares). En los rubros llama la atención que los recursos se concentran en las empresas prestadoras de salud (EPS), consideradas como actores privados de intermediación y servicios para los pacientes, pese a que la Contraloría General de la República ha señalado que a mitad de 2020 le debían cerca de siete billones de pesos a la red de hospitales. Igualmente, no se encuentran rubros destinados a mejorar las condiciones del personal que atiende la pandemia, pese a que las agremiaciones médicas señalan que predominan los contratos por prestación de servicios a los profesionales de la salud y en otras condiciones salariales desfavorables, y mucho menos se habla de mejorar las condiciones desfavorables de las entidades territoriales para contener la pandemia como las vividas en el departamento del Amazonas,

sin unidades de cuidado intensivo para las personas en condiciones críticas. Estos asuntos, junto con la atención al acceso de los migrantes a los servicios de salud, deberían ser las prioridades del gobierno en todos los frentes de financiación y de recursos públicos.

TABLA 12

COSTOS DEL PRÉSTAMO EFICIENCIA DEL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA. EN MILLONES DE DÓLARES Y EN (%)

COMPONENTES	BID CO (CO-L1248)	BID GRF (CO-J0011)	BMX PSG (CO-G1019)	TOTAL	%
1. Mejoras en la gestión del gasto de servicios y tecnologías no financiados con la UPC	75	-	-	75	46,4
2. MAITE	25	-	-	25	15,4
3. Cobertura de aseguramiento y servicios para población migrante	50	9,625	2,100	61,725	38,2
3 (i). Cobertura de aseguramiento y servicios para población inmigrante	50	-	-	50	31
3 (ii). Cobertura de servicios para población inmigrante	-	9,555	2,100	11,655	7,2
Auditoría recursos no reembolsables	-	0,070	-	0,070	0,04
TOTAL DISPONIBLE PARA EL PROYECTO	150	9,625	2,100	161,725	100
Comisión de administración recursos BMZ	-	-	0,110	0,110	
TOTAL	150	9,625	2,210	161,835	

Fuente: BID. Proyectos Colombia. Extraído de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1600062602-66?project=CO-L1248>.

El préstamo que busca aumentar el acceso de la población al agua potable en La Guajira tiene dos componentes: la mejora del servicio de acueducto y el saneamiento en el área urbana y apoyo a la gestión institucional de los operadores privados encargados de brindar este servicio. Con ello se proyecta un total de 26 500 beneficiarios en el departamento, con un monto de 52 millones de dólares del BID y 5 millones de dólares donados por la Agencia Suiza de Cooperación en Colombia. En este caso, los recursos se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, además, es una necesidad urgente de las comunidades guajiras agobiadas por la falta de alimentos y la dificultad de contar con el servicio de acueducto y saneamiento.

TABLA 13

COSTO DEL PRÉSTAMO AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. EN MILLONES DE PESOS

COMPONENTE	CO (COP)	GRF (US\$)	COSUDE (US\$)
Componente 1. Ampliación y mejora de los sistemas de AP y saneamiento urbano:	173.253,16	6,85	4,75
• Sistemas de AP	128.758,43	5,17	4,75
• Sistemas de saneamiento urbano	25.955,26	0,89	
• Gerencia Integral del Programa	18.539,47	0,80	
Componente 2. Apoyo a la mejora de la gestión institucional	1.890,30	0,48	
Administración, Evaluación y Auditorías	6.616,05	0,42	
TOTAL DISPONIBLE PARA EL PROYECTO	181.759,50	7,75	4,75
Comisión de administración PSG (CO-G1017)		0	0,25
TOTAL	181.759,50	7,75	5,00

Fuente: BID. Proyectos Colombia. Extraído de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2103967455-102?project=CO-L1242>.

El tercer proyecto de inversión social se denomina programa para desarrollar habilidades del siglo XXI en la adolescencia y la juventud colombiana. Tiene asignada una inversión de cincuenta millones de dólares para el desarrollo de dos metas: aumentar la articulación de las entidades gubernamentales encargadas de implementar la política nacional de juventud e implementar estrategias y metodologías para acompañar a la población de quince a veintiocho años de edad en la identificación de sus habilidades para el desarrollo, incluyendo el manejo de medios digitales. El programa a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) señala que contará con 60 000 beneficiarios en cuatro años de implementación.

A pesar de los buenos propósitos, el programa no incluye los principales problemas priorizados por los jóvenes en el país, que han sido visibilizados en la movilización social y en diferentes espacios de discusión, entre ellos el derecho a la protesta, el acceso a la educación, la oferta de empleo formal, las garantías para participar en política y las denuncias sobre violación de derechos humanos cometidos por la fuerza pública en la contención de la protesta pacífica. Ello demuestra que el Gobierno nacional sigue pensando en los jóvenes como personas que no son conscientes de su situación y que deben ser guiados para pensar su desarrollo, cuando en realidad se han constituido como un grupo heterogéneo que en la mayoría de los casos tiene claridad sobre una agenda de cambio para el país.

En definitiva, el análisis realizado sobre la idoneidad de los préstamos solicitados por el gobierno al BID en la pandemia indica que no incluyen las propuestas que han surgido desde otros actores no institucionales (las universidades y espacios ligados a la movilización social). Desde la academia se ha insistido en que se deben enfocar los recursos del gasto social hacia iniciativas de emprendimiento con carácter colectivo,

especialmente con perspectiva de género. Por otra parte, con el fin de mejorar los flujos de liquidez, los consultados también resaltan la importancia de mantener por parte de la DIAN el dinamismo en la devolución de los saldos a favor de las empresas. Lo anterior facilita el desarrollo de tejidos organizativos, garantiza inclusión de género y estimula la inversión.

TABLA 14

COSTOS DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS DEL SIGLO XXI EN LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD COLOMBIANA EN MILES DE DÓLARES

COMPONENTES	BID	%
<i>Componente I. Articulación de la política pública para la juventud nacional y territorial</i>	870.000	2
<i>Componente II. Apoyo al diseño e implementación del Programa Sacúdete</i>	45.291.263	90
Subcomponente 2.1. Metodología y modelo de operación del Programa Sacúdete.	713.248	
Subcomponente 2.2. Operación del modelo virtual	20.222.747	
Subcomponente 2.3 Operación de centros con Infraestructura	24.355.268	
<i>Componente III. Adecuación de Infraestructura y dotación de centros Sacúdete</i>	2.331.065	5
Subcomponente 3.1. Adecuación de Centros Sacúdete	2.025.292	
Subcomponente 3.2. Dotación de Centros Sacúdete	305.773	
<i>Administración, auditoría, evaluación y monitoreo</i>	1.507.672	3
TOTAL	50.000.000	100

Fuente: BID. Proyectos Colombia. Extraído de <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1261>.

Los préstamos tampoco avanzan como se debería en alternativas financieras, consolidar fondos que permitan colocar nuevos créditos a las pequeñas y medianas empresas, algunos provenientes de la reasignación de recursos como el cuatro por mil, o mediante esquemas ampliados de banca y a través del sistema cooperativo. En el ámbito laboral, no se toma en cuenta la falta de flexibilidad del mercado, asociado a las modalidades de contratación y remuneración que resultan muy costosas en estos momentos de baja demanda. El alivio de los altos costos asociados a la nómina es un llamado importante que hacen los encuestados ante la actual coyuntura.

De otra parte, se ignoran las propuestas de los jóvenes que han insistido en discutir con el Gobierno nacional acciones de reactivación económica, como puede ser la educación y el fortalecimiento y apoyo a pequeñas y medianas empresas, las garantías para su desarrollo como ciudadanos y cambios en los énfasis de la gestión gubernamental de un esquema autocrático, excluyente, ligado a la corrupción, hacia un esquema abierto, democrático, preocupado por el desarrollo equitativo de la población.

5.5. **Las cláusulas ambientales y sociales**

Ante la dificultad de acceder a la información desagregada sobre las cláusulas y los estándares que el BID exige en los préstamos concedidos al país, a continuación, se analiza de manera general los posibles impactos o los temas controversiales de estos créditos. Como en los casos anteriores, se toman como referencia los contratos publicados y los anexos disponibles en la plataforma del Banco. En particular, se abordarán nueve préstamos otorgados por la casa matriz del BID, teniendo en cuenta que los concedidos por la filial del BID Invest no presentan información y no se recibió respuesta a nuestra solicitud de envío de documentación.

En general, los préstamos otorgados por el BID a Colombia en la pandemia son iniciativas que no solamente pueden ser debatidas en su contenido y acciones propuestas, tal como se señaló en el apartado anterior. También tienen bajo valor en temas ambientales y sociales, incluso en algunos casos reproducen estrategias que han fracasado o simplemente se guían por la visión de un Estado corporativista, implementada por los últimos gobiernos de turno, incluyendo la actual administración Duque.

¿Qué hechos permiten señalar la idea planteada? En primer lugar, se encuentran préstamos que más allá de visiones de igualdad y promoción de la equidad en el país, tienen como objetivo promover y apoyar el sector financiero antes que los derechos de la población. Uno de los casos más visibles es el Programa para Mejorar la Sostenibilidad del Sistema de Salud en Colombia, formulado con varios propósitos: controlar el gasto en servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC,⁹ mejorar la eficiencia del sistema y aumentar la cobertura efectiva en salud para la población migrante y sus comunidades receptoras. Además, responde a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de inclusión social e igualdad.

En términos de resultados, existen varios asuntos que generan controversia en los documentos oficiales del préstamo. Por un lado, tiene un excesivo énfasis en la viabilidad financiera del sistema de salud. Su contenido plantea que las urgencias de los operadores privados (EPS) deben ser atendidas con mayores recursos para su funcionamiento, incluso recurriendo a garantías del Estado para mejorar su iliquidez.

Además de presionar el gasto, el mecanismo de pago de las tecnologías no financiadas con la UPC genera desequilibrios financieros en las EPS¹⁰ e instituciones prestadoras de salud (IPS).¹¹ En el caso del RC¹²: el pago de estos servicios corresponde a las EPS, quienes deben recobrar las facturas pagadas a la Adres¹³. En el RS¹⁴ el recobro de estos servicios es revisado y pagado por las Entidades Territoriales (ET). Debido a

9. Unidad de pago por capitación, valor que reconoce el Estado por cada uno de los afiliados al sistema de salud.

10. Entidades promotoras de salud, encargada de promover la afiliación de la población al sistema de seguridad social en salud.

11. Entidades encargadas de prestar los servicios de salud.

12. Régimen contributivo, empleados o independientes afiliados al sistema de salud.

13. Administradora de los Recursos del Sistema General en Salud. Es la entidad encargada de gestionar los recursos que el gobierno asigna a la prestación de los servicios de salud.

14. Régimen subsidiado. Población más pobre sin capacidad de pago de los servicios de salud.

indefiniciones inherentes al paquete de beneficios y a las complejidades administrativas para presentar recobros, una determinada cantidad de ellos no es aprobada cada año (glosas), generando una deuda en la cadena de flujos financieros (alrededor del 25%). Como consecuencia, las IPS públicas y privadas reportan una cartera acumulada con las EPS que suman cerca de 1,5% del PIB. Por otro lado, las EPS reclaman una deuda a la ADRES y a las ET por un 0,6% del PIB (SuperSalud, 2017). Estos desbalances han llevado a que las EPS presenten niveles de insolvencia equivalentes al 0,73% del PIB (SuperSalud, 2018), incumpliendo los márgenes estipulados para su habilitación como aseguradoras (BID, Préstamo CO-L1248).

No se observa una preocupación por utilizar los recursos asignados para mejorar la correcta prestación de los servicios de prevención y atención a los pacientes en un contexto de pandemia, pese a que la Superintendencia de Salud, informó que «entre marzo de 2020 y enero de 2021 la ciudadanía había entablado cerca de 746 000 quejas contra las EPS por mala atención. De ellas, 91 000 se relacionan con la COVID-19» (Defensoría del Pueblo, 2021).

El texto del préstamo recoge gran parte de la apuesta planteada por el Gobierno nacional en el Proyecto de Ley 010 de 2020, que pretendía reformar la Ley 100 del Sistema General de Seguridad en Salud (SGSS). Durante la movilización social, los grupos y colectivos sociales exigieron que este proyecto se retirara del Congreso por su bajo aporte a la solución de los problemas que enfrenta el derecho a la salud en Colombia. En particular, se criticaron asuntos como mantener la labor de intermediación de las EPS, el énfasis en la financiación de la red privada de hospitales dejando a su suerte los centros de atención públicos, la escasa preocupación por el paciente como actor central del sistema y la omisión de medidas para solucionar la crisis laboral denunciada por las agremiaciones médicas. Tampoco fueron contempladas acciones para optimizar la gobernanza del sector salud y fortalecer la participación ciudadana en las decisiones, tal como la afirma la UDEA: «Si bien es adecuado para financiar los requerimientos del sector salud, se pone en manos privadas y esto es lo que preocupa. [...] Hemos visto durante estos años cómo se han ido acabando los centros y puestos de salud y hospitales que eran de orden público, y han quedado en manos privadas. El manejo de recursos debe tener un balance entre lo público y lo privado y desaparecer todo lo que significa negocio con la salud, esto no trae buenas consecuencias para la población» (UDEA, 2021).

TABLA 15

IMPACTOS ESPERADOS DEL PROYECTO SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SALUD APOYADO POR EL BID

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	LÍNEA DE BASE		FIN DEL PROYECTO		MEDIO DE VERIFICACIÓN
		VALOR	AÑO	VALOR	AÑO	
1. Patrimonio adecuado de EPS deficitarias	Billones de pesos	-7.3	2017	-5.0	2022	Informe de seguimiento indicadores financieros de permanencia para EPS de la Superintendencia Nacional de Salud.
2. Cobertura de afiliación al SGSSS	Porcentaje	95.07	2019	96	2022	Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del MSPS.
3. Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100.000 personas entre 30 y 70 años)	Muertes por cada 100.000 habitantes	230.57	2016	227.5	2022	Estadísticas vitales del DANE y Defunciones del MSPS.

Fuente: BID. *Proyectos Colombia*. Extraído de <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1265>.

En realidad, la participación del BID como contraparte de la nación en el sector salud ejemplifica el papel de los fondos multilaterales articulados a la inversión privada, con poco interés en contribuir a los cambios requeridos para la preservación de los derechos sociales y como patrocinador de reformas que perjudican en algunos casos a la población. Esto no es nuevo: en 1993 el BID acompañó la formulación, aprobación y puesta en marcha de la Ley 100 y, en 2013, se comprometió a desembolsar un préstamo al Gobierno nacional que incluía una reforma al sistema de salud para darle mayor capacidad de acción a los operadores financieros vinculados a las EPS, lo que en ese momento generó el movimiento denominado «batas blancas», conformado por asociaciones médicas en desacuerdo con la reforma.

En otros casos existe la tendencia a desestimar los impactos ambientales y sociales que puede generar un préstamo. Un ejemplo de ello es el préstamo otorgado por el BID a Colombia para implementar la Política Nacional Logística establecida en el CONPES 3982 de 2020. En el documento técnico de este crédito, no se menciona ninguna acción para concertar las medidas de la Política Nacional de Logística con las autoridades locales ni las comunidades. Si bien se señala que existe un comité de seguimiento, este se encuentra conformado por entidades nacionales, gremios y algunos representantes de empresas, pese a que las apuestas de logística en el país se encuentran incluidas en los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo estipulado en el Ley 388 de 1997:

La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras: (5) Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas (artículo 8, Ley 388 de 1997).

En el documento de propuesta, se afirma que el préstamo tendrá como beneficiarios a «583 888 empresas usuarias de servicios logísticos, 33 220 empresas importadoras, 11 700 empresas exportadoras, 2926 firmas de transporte y logística en 19 departamentos del área de influencia de las intervenciones (corredores estratégicos multimodales) y las 26 000 Mipyme del sector agrícola» (BID, 2021). También se afirma que se incluyen acciones para modernizar cuatro puertos: Santa Marta, Buenaventura, Barranquilla y Urabá, y se incluye a 24 entidades del Gobierno nacional y los territorios. A pesar de la magnitud de las cifras planteadas, no se identificaron riesgos ambientales y sociales sensibles teniendo en cuenta que el préstamo no incluye obras de infraestructura:

La operación fue clasificada como categoría C en atención a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y la aplicación de los filtros de salvaguardas, debido a que esta operación no financia obras civiles que causen impactos negativos ambientales o sociales. Sin embargo, se activa la Directiva B4 «otros riesgos», ya que existe potencial de que iniciativas futuras, derivadas de esta operación, podrían generar riesgos socioambientales. Adicionalmente, se identificó un riesgo ambiental bajo relacionado con la posibilidad de que las estrategias y políticas públicas a financiar con el proyecto no contemplen elementos de mitigación del cambio climático. Para mitigarlo se prevé: (i) realizar jornadas público-privadas sobre el impacto y los beneficios de promover la sostenibilidad ambiental de las operaciones logísticas; (ii) incluir en los términos de referencia de los productos asociados, la consideración de aspectos medioambientales y de cambio climático para no objeción del Banco (BID, 2021).

Lo importante para destacar aquí es que el documento técnico del préstamo establece que, como consecuencia de su ejecución, se identificarán obras o adecuaciones en la infraestructura de logística nacional. Sin embargo, no define cláusulas y obligaciones del Gobierno nacional relacionadas con estándares ambientales de las obras que se propondrán al final del préstamo, ni procedimientos que deben cumplir los operadores privados encargados de liderar estas obras, como tampoco escenarios de encuentro con las comunidades para identificar posibles impactos sociales y ambientales, a pesar de que se incluyen acciones de modernización en el puerto de Buenaventura, la reactivación del sistema férreo o una estrategia nacional de transporte multimodal, por mencionar algunos temas.

El DNP, con el apoyo del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tendrá definido un plan estratégico para el impulso y desarrollo de ILE, el cual incluirá un instrumento de priorización de zonas estratégicas, la identificación de mecanismos de gestión del suelo, manejo ambiental, la promoción de la inversión privada, los modelos de financiación como el esquema de APP y los esquemas institucionales de desarrollo. Este plan incluirá las plataformas logísticas de Buenaventura, en el Valle del Cauca; La Virginia, en Risaralda; Turbo, en Antioquia, y la zona de Puerto Salgar-La Dorada, en Cundinamarca y Caldas. Adicionalmente, el plan estratégico definirá los mecanismos para la promoción de servicios logísticos de valor agregado y el desarrollo de clústeres logísticos que promuevan la especialización de los territorios y la competitividad del sistema logístico regional y nacional, articulados con los instrumentos del Documento CONPES 3866 (DNP, CONPES 3982, Política de Logística Nacional).

En otros casos, el análisis de los impactos ambientales queda invisibilizado bajo el principio de intermediación financiera. El ejemplo concreto es el Programa para el Financiamiento Empresarial y la Eficiencia Energética, que busca promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a través del financiamiento a las Pymes para proyectos de eficiencia energética. En el documento de soporte de este préstamo se señala lo siguiente:

*De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), Directiva B.13, el programa no puede ser clasificado de manera **ex ante** por ser una operación de intermediación financiera. Se realizó la debida diligencia ambiental y social en cumplimiento con la Directiva B.13, analizando los riesgos e impactos socioambientales potenciales de los subpréstamos elegibles y la capacidad de Bancóldex como organismo ejecutor (OE) para manejarlos. Según los resultados de dicha debida diligencia el programa tiene riesgo moderado de intermediación financiera; considerando la magnitud de riesgos e impactos socioambientales potenciales de los proyectos de inversión para eficiencia energética en empresas, en su mayoría PYME (BID, 2021).*

El préstamo olvida que la Política Nacional de Cambio Climático ha establecido que «todas las decisiones públicas o privadas tienen incidencia en mejorar o deteriorar el riesgo climático en el país» (MADS, 2018). Además, no se reconoce que Bancóldex, como entidad encargada de brindar los créditos a las PYME, tiene la responsabilidad de apoyarse en entidades del Gobierno nacional con capacidad de determinar si los recursos que invierte generan mejoras en las emisiones de GEI o, por el contrario, si contribuyen a su extensión en el territorio nacional.

En algunos préstamos la invisibilidad de los asuntos ambientales es todavía más evidente, como se observa en el Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo y la Economía Creativa. Este préstamo fue formulado por el Gobierno nacional en 2020 con el objetivo de darle impulso a la economía naranja. En el documento de soporte se plantea lo siguiente:

En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este Programa no requiere clasificación de impactos ex ante. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales (BID, Préstamos Colombia, 2021).

Lo anterior no corresponde con varias de las acciones del préstamo que hablan de economía circular y bioeconomía, Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), políticas de desarrollo productivo y marco favorable a la economía creativa, por mencionar los más importantes. Todas ellas tienen que ver con el medio ambiente. Por un lado, aunque se trate de un préstamo que busca dar orientaciones generales para impulsar un sector concreto, debe identificar los posibles impactos en las comunidades, los territorios y los ecosistemas, como las acciones transversales para que la economía naranja no genere un problema adicional para el país en el campo ambiental, y, por el contrario, sea una oportunidad para visibilizar el valor natural de los territorios. Por otro lado, es una obligación de las autoridades ambientales fortalecer su acción como agentes de un modelo productivo y no como espectadores que luego se enfrentarán a la tarea de abordar sus impactos. Adicionalmente, es un escenario para reconocer la voz de las empresas, el gremio artístico, las redes y plataformas en la planeación de una política integral para el fomento de economía creativa articulada a la reducción del cambio climático como un asunto prioritario para el país.

En este sentido, el documento del préstamo elaborado por el gobierno de Duque cae en una contradicción evidente: mientras que en la ficha de resumen publicada por el BID se señala que sus objetivos se alinean con las directrices de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental; al mismo tiempo, no presenta ninguna acción para traducir estas intenciones en estrategias relacionadas con la economía creativa.

En el campo social tampoco existen avances significativos. Los préstamos otorgados por el BID siguen viendo a los sectores más vulnerables como sujetos pasivos que reciben iniciativas de bajo valor, situadas en el campo del crecimiento económico, sin un avance real en el tratamiento de problemáticas estructurales que fomentan la pobreza y la exclusión. Tal es el caso del préstamo denominado «Desarrollo de habilidades del siglo 21 en la adolescencia y la juventud colombiana». Su aprobación tuvo lugar el 9 de diciembre de 2020, antes de que iniciara la movilización social en el país. Su objetivo es apoyar el programa Sacúdete, implementado desde el 2019. Esta iniciativa consta de tres fases: (i) fase Inspira, en la que se ofrecen, a los jóvenes, herramientas de descubrimiento vocacional y autoconocimiento; (ii) fase Enfoca, en la que se les ofrece herramientas de formación y se les apoya en el diseño de planes de desarrollo profesional y personal; (iii) fase Transforma, en la que se informa y conecta a los jóvenes con oportunidades de formación, empleabilidad y emprendimiento. Para implementar Sacúdete, se requiere la disponibilidad de espacios físicos con dotación e infraestructura tecnológica a los que puedan acudir los jóvenes de forma regular y con flexibilidad horaria (perfil del proyecto CO-L1261). En este caso, el documento soporte del préstamo señala sobre los impactos ambientales y sociales lo siguiente:

De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el proyecto se clasifica como Categoría B. El Programa requerirá la elaboración de una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (EASE) y un Plan de Gestión Ambiental y Social Estratégico (PGASE). Los citados documentos incluirán, entre otros: criterios de elegibilidad de proyectos y actividades, criterios de exclusión, planes de gestión estratégicos, realización de por lo menos una consulta sectorial significativa, evaluación de la capacidad del Organismo Ejecutor y un Mecanismo de Quejas y Reclamos (BID, Perfil del Proyecto CO-L1261).

Pese a lo establecido en el contrato de préstamo, luego de siete meses de implementación, la evaluación social y ambiental no se encuentra en la plataforma del BID ni en el sitio web del Programa adscrito al Ministerio del Interior. En consecuencia, no es posible identificar los mecanismos de selección de los jóvenes que se integran a esta iniciativa, ni las estrategias definidas para tratar temas como el enfoque de género, diferencial y territorial ni la manera como se incluye a las organizaciones y plataformas juveniles en el desarrollo de las actividades previstas.

Un asunto adicional vinculado al programa Sacúdete, apoyado por el BID, es la ausencia de una apuesta integral para ofrecer oportunidades de desarrollo a los jóvenes. Es beneficioso que se acompañe a esta población en la identificación de su proyecto de vida a través de procesos de formación y espacios para emprender o buscar trabajo, pero es insuficiente cuando el Gobierno nacional como actor encargado de proteger los derechos de los jóvenes los vulnera y atropella cuando considera que estos proyectos no se alinean con su proyecto político, como se han observado en los últimos meses. Sobre el tema, González (2003) afirma lo siguiente:

La mayoría de programas dirigidos a los jóvenes han sido improvisados, no tiene un norte, ni metas productivas, ni bases que los sustenten, ni interlocutores válidos (no participan en ellas empresarios, gremios ni organizaciones), ni fundamento investigativo suficiente, ni pasaron por un debate abierto y transparente [...] Han sido concesiones apoyadas por entidades internacionales sin efecto en la vida social, en la medida que los sectores que ejecutan políticas sociales no los toman en serio. El Estado toma el tema para hacer con él protagonismo cuando le conviene.

También es discutible el énfasis del préstamo, pues su enfoque predominante está en jóvenes que no tienen clara su identidad y su visión productiva, social y económica. No se incluye, por tanto, a organizaciones, personas y plataformas que han construido estrategias y propuestas para transformar las condiciones de vida que viven los jóvenes, marcadas por la exclusión, la pobreza y la violencia. Se deja de lado también el fortalecimiento de iniciativas lideradas por redes juveniles que se encuentran en implementación y requieren recursos o acompañamiento para mejorar su desarrollo.

También se observa la apuesta de invisibilizar los derechos de las poblaciones y grupos sociales. Es el caso del préstamo para el Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Departamento de La Guajira, cuyo propósito es mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de las zonas priorizadas del Departamento mediante la reducción de la brecha de cobertura de los servicios de agua y saneamiento. Si bien la operación

es coherente con la Estrategia de País con Colombia (2015-2018) 11 (GN-2832) y está alineada con el objetivo estratégico de «incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad» y de «incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno», el documento de Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) que acompaña este proyecto tiene algunos asuntos controversiales.

En primer lugar, se señala que la consulta previa a las comunidades indígenas de La Guajira donde se realizará el proyecto no es necesaria en algunos casos:

«De acuerdo con el oficio OF17-21304-DCP-2500 emitido por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en junio del 2017 (anexo 10), los proyectos de agua potable y saneamiento básico no requieren consulta previa dado que ya se realizó consulta previa de los Planes Departamentales de Agua» (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2019). En segundo lugar, aunque el MGAS señala que todas las entidades, contratistas y actores que intervienen en la ejecución del crédito otorgado por el BID se comprometen a realizar su labor sin incurrir en prácticas de acoso laboral y violencia basada en género, no se plantea ninguna acción para prevenir o abordar esta situación cuando se presenta, y se reduce así el asunto a un determinante de «buena voluntad».

En los proyectos de la muestra no se identifican impactos adversos significativos o riesgo de exclusión basados en género. Los MGAS de los proyectos de la muestra incluyen la incorporación de un código de conducta para las empresas contratistas, prohibiendo explícitamente conductas de acoso o violencia contra las mujeres y niños/as de la comunidad, y empleadas de la empresa, así como los requerimientos de capacitación de los empleados en ese código (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2019).

En tercer lugar, no se incluye una estrategia para promover el seguimiento comunitario de los proyectos implementados bajo el Plan Básico de Saneamiento y Agua Potable en La Guajira. Igualmente, se excluyen del MGAS acciones efectivas para fomentar la participación ciudadana de la población en la definición de acciones que contribuyan a mitigar los impactos ocasionados por las obras y los cambios en los afluentes de agua. Este asunto es relevante porque se trata de un departamento con problemas para el acceso a agua potable con pocos ríos y pozos profundos. Solo en unos pocos casos se menciona el tema de participación como socialización de medidas tomadas por el gobierno o los contratistas.

Por último, un asunto recurrente en los préstamos del BID es la consideración de que los asuntos ambientales deben ser abordados por el gobierno y el sector privado; en este esquema no aparece la sociedad y las entidades territoriales. El caso más visible es el crédito otorgado al país para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura, cuyo objetivo principal es apoyar y promover la vinculación de capital privado en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de servicios asociados en el país, consolidando esquemas de participación privada y propiciando las condiciones para la reactivación económica pasada la epidemia de COVID-19. El documento de soporte señala:

La mayoría de los estudios e instrumentos a desarrollarse en el programa no tienen afectación en aspectos ambientales y sociales, pero algunos están vinculados a la estructuración de proyectos específicos de infraestructura, los cuales, de desarrollarse, podrían presentar impactos y riesgos ambientales y sociales en los sectores de energía, minas, transporte, salud, agua y saneamiento. De conformidad a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) el proyecto fue clasificado como Categoría B.13 por tratarse de una operación en la cual no es posible evaluar en forma ex ante los impactos y riesgos. Se ha preparado un Análisis Ambiental y Social (AAS EEO#2) para evaluar los potenciales impactos ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura preliminarmente identificados por el gobierno y el sector privado, y la manera de prevenir y/o mitigar dichos impactos y riesgos para lo cual se aplicarán las Guías sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad (MASS) y se desarrollarán un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) para cada proyecto específico (BID, 2021).

Lo anterior no tiene en cuenta que la discusión sobre la infraestructura que requiere el país, no solo es un asunto de interés para el sector público y privado, sino también es un tema de discusión nacional, tanto en el enfoque que se implemente como en la priorización de obras y el seguimiento ciudadano a su ejecución. Además, al tratarse de infraestructura relacionada con la prestación de servicios públicos como la salud, la educación, el transporte, la recreación, entre otros, se convierte en un tema que interesa a la ciudadanía. Como lo afirma Saavedra (2015), «la vara de medición de éxito de las alianzas público-privadas no solo se relaciona con la eficiencia, efectividad y rapidez de la respuesta, también responde a criterios relacionados con la validez democrática en el diseño de las propuestas de intervención y la participación ciudadana».

La intencionalidad del gobierno de abordar los temas de infraestructura con el sector privado sin procesos de participación ciudadana contribuye al desprestigio de las APP. En algunas ocasiones la población y las autoridades locales no están de acuerdo con las obras priorizadas o con la manera como se llevaba a cabo su proceso de estructuración. Igualmente, las comunidades desconfían de las empresas que ejecutan proyectos de este tipo por la falta de claridad sobre su acción, sus propósitos y el monto de recursos invertidos y, por los cambios o afectaciones para grupos específicos que no tienen la posibilidad de visibilizarlos y tramitarlos. Un caso emblemático es la autopista Ruta del Sol II que comunica el centro de Colombia con el litoral del Caribe, «un importante proyecto de APP que comprende alrededor de 1717 millones de dólares. Su culminación se esperaba para 2017 y ahora se prevé para cerca de 2022. Se estima que estos retrasos le costarán al país alrededor de 279 millones de dólares por año» (América Economía, 2017). Además, investigaciones de la organización Ambiente y Sociedad (2019) señalan que la gerencia encargada de la APP no implementó los procesos de concertación con las comunidades ubicadas a lo largo de la vía proyectada, ni realizó las acciones establecidas en el componente ambiental para reducir los impactos de las obras en el aire, el suelo y los afluentes circundantes y, finalmente, desconoció la obligación de publicar información sobre el estado de las inversiones.

6



CONCLUSIONES

Los préstamos que otorga el BID se han convertido en un salvavidas para los gobiernos agobiados por la crisis económica generada por la pandemia, no solo por el monto de desembolsos, sino también por la variedad de asuntos incluidos en el esquema de apoyo. A pesar de su importancia, esta investigación encontró algunas debilidades en el abordaje de los temas ambientales y de derechos humanos en la preparación, aprobación y ejecución de los créditos.

Un primer tema es la debilidad en la entrega de información pública. Aunque el BID cuenta con una política de transparencia que aboga por la difusión de las operaciones que realiza a todos los actores interesados sin restricciones, esto no ocurre en la práctica. En los 18 préstamos otorgados a Colombia para la atención de la pandemia predomina la falta de información clara, medible y progresiva sobre los propósitos de estos créditos, sus posibles cláusulas desagregadas y su implementación. En unos casos, los datos señalados no se integran a los documentos oficiales publicados por el BID y el BID Invest; en otros, existen apartados confidenciales ilegibles para la consulta y, en otros, los textos presentan análisis generales sin explicación de cómo se implementan en el marco del país.

La ausencia de información vulnera varios derechos establecidos en los convenios internacionales y la legislación colombiana sobre el acceso a información pública. En primer lugar, la sociedad tiene el derecho a conocer los montos y las obligaciones que contrae el gobierno con el BID, para entender cuáles son sus implicaciones en territorios, sectores y grupos específicos. En segundo lugar, la falta de datos o documentos visibles se convierte en una barrera para el control ciudadano a la ejecución de los créditos, el papel de operadores en la ejecución de los programas apoyados y la correcta asignación de los recursos aprobados. En tercer lugar, la población en general debe conocer las prioridades que el gobierno negocia con el Banco, para entender si tienen relación con los temas más importantes en la atención de la pandemia o si, por el contrario, son acciones que benefician a actores específicos.

Otro asunto que preocupa es la falta de espacios de participación ciudadana en el proceso de aprobación e implementación de los préstamos otorgados por el BID. Este asunto se deja a discrecionalidad del gobierno de turno que puede o no activarlos. Si bien se trata de préstamos entre una entidad multilateral y un gobierno, asignada en el marco de las disposiciones y los reglamentos previamente acordados, también es cierto que se puede abrir la posibilidad de incluir a actores sociales en la discusión de los créditos. Esto contribuye a que una entidad tan importante para América Latina como el BID mejore su legitimidad y ponga en marcha sus principios de inclusión y participación.

En cuanto a la correspondencia de los préstamos con la realidad nacional, con la poca información disponible se puede concluir que en la mayoría de los casos no eran iniciativas prioritarias frente a situaciones apremiantes que requieren atención urgente. Algunos son créditos que se negociaron antes de la pandemia y se aprobaron en el 2020 como el apoyo a los procesos digitales en la justicia o el apoyo a la economía creativa. Adicionalmente, se encuentran otros créditos para APP en infraestructura o la Política Nacional de Logística que pudieron esperar, y se observan proyectos de salud o jóvenes que no tratan los puntos críticos en la atención de pacientes o en los derechos de esta población.

El análisis sobre la importancia de los préstamos vuelve a demostrar el bajo liderazgo del gobierno de Duque para comprender la realidad nacional y fijar prioridades para resolver problemáticas que afectan el bienestar de la población. No es posible que se apruebe dinero para fortalecer la acción del sector privado y se deje de lado asuntos como la atención a la población migrante, el apoyo a la red pública hospitalaria o las oportunidades económicas para la sociedad, en un contexto de pobreza. La falta de acción del gobierno ha generado una crisis social que se tradujo en tres meses de protesta pacífica, con un saldo de muertos, heridos y desaparecidos que obligó a la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Por último, el trabajo realizado deja en evidencia la poca importancia del medio ambiente y los derechos humanos en la consideración de los préstamos que entrega el BID a Colombia, desconociendo que en varios casos tienen impactos en varias regiones y en un número significativo de personas. Ello se deduce de las cláusulas generales, que no dicen mucho sobre ambos temas, o su omisión en los documentos publicados y la reducción de procesos de negociación y de abordaje por parte de terceros actores como las empresas que se encargan de ejecutar obras o proyectos relacionados con los créditos. Esta debilidad genera responsabilidades para las dos partes involucradas en los préstamos. En el caso del BID porque no cumple con incluir en las obligaciones del Gobierno nacional acciones específicas, identificables y detalladas para respetar los derechos de la población y el medio ambiente. En el caso del presidente Duque, porque demuestra su baja preocupación por estos temas, a pesar de que el país presenta un deterioro importante en la preservación de sus ecosistemas y que es una de las naciones en el mundo donde más casos existen de violencia contra grupos y sectores sociales.

7



RECOMENDACIONES

¿Qué hacer frente a las debilidades planteadas? Para empezar, es urgente que el BID revise la aplicación de su política de transparencia, con la publicación de información completa y sin reservas de los préstamos que negocia, aprueba e implementa en Colombia, tanto en el ámbito público como privado, teniendo en cuenta el énfasis que tiene su filial BID Invest de apoyar iniciativas presentadas por empresas. Esto incluye, además, servicios de respuesta rápida para solicitar datos adicionales de los créditos, archivos en datos abiertos y en traducción al español. La obligación también es del Gobierno nacional. De los 18 préstamos ubicados, solo se encontró información en un solo caso.

También es importante incluir los préstamos otorgados por el BID en los procesos de rendición de cuentas de las entidades públicas del país que tienen la responsabilidad de ejecutarlos. Hasta el momento no se incluye este asunto, por lo menos, en los documentos revisados. Además, el Gobierno nacional debería entregar a la ciudadanía documentos que registren los procesos de concertación, consulta previa, participación y decisión para tener una idea clara sobre la manera en que se llevaron a cabo estos procesos, los actores involucrados y los resultados alcanzados.

Una propuesta que cobra validez es la implementación de escenarios de participación liderados por el Gobierno nacional y el BID para que sectores relacionados con cada uno de los créditos puedan dar su opinión, plantear propuestas e incluso visibilizar impactos ambientales y de derechos humanos en la negociación de los créditos, en su aprobación y en su ejecución, de tal manera que sus propósitos respondan a asuntos prioritarios y no a intereses particulares. Existe una variedad de metodologías que pueden ser consideradas a ese respecto: comisiones tripartitas, espacios de diálogo, mesas de trabajo, entre otros.

Por otro lado, el BID puede implementar en su plataforma una aplicación o micrositio con la información sobre el cumplimiento de estándares ambientales y de derechos humanos por parte de los gobiernos de turno con datos y documentos abiertos sobre las cláusulas incluidas en los créditos, su ejecución, las solicitudes de mejora o los llamados de atención cuando se observa que existen impactos no visibilizados o acciones que pueden afectar a comunidades y ecosistemas y los informes de ejecución con la inclusión de ambos temas.

El BID, además, debe dar claridad sobre su papel en la financiación o el apoyo a iniciativas controvertidas presentadas por los gobiernos de turno en Colombia. Son varios los casos en los que no ha sido transparente: la reforma tributaria presentada por el presidente Duque que generó el estallido social, la reforma a la salud, los proyectos de *fracking* en el país, la implementación de la estrategia de extracción intensiva de minerales e hidrocarburos para salir de la crisis, la política social restrictiva en tiempos de emergencia. Todos son asuntos discutidos con representantes de esta entidad, recibiendo su apoyo público en unos casos y, en otros, su respaldo en escenarios privados. Esto le resta legitimidad al BID y lo relaciona con la aplicación de recetas macroeconómicas, sociales y ambientales que van en contravía de los sectores más vulnerables.

Finalmente, algunos sectores sociales se han interesado progresivamente en los préstamos del BID a Colombia. Sin embargo, aún se cuenta con retos para avanzar en la inclusión de la voz ciudadana en este tipo de operaciones y en general, en la financiación que recibe el país del Banco. Las universidades, organizaciones sociales, redes y plataformas pueden ayudar a divulgar información, estudios, documentos y procesos de formación sobre los contenidos de los créditos, así como el análisis de sus objetivos, resultados e impactos. Adicionalmente, se debe implementar estudios de caso en los territorios cobijados por los proyectos para tener información de primera mano sobre sus beneficios y sus impactos. Los espacios de participación y las comunidades, por su parte, deben exigir a las entidades públicas que entreguen información sobre los créditos y abran espacios de concertación y ejercicios de rendición de cuentas relacionados con la gestión de la inversión que otorga el BID.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2020). Estadísticas anuales. Petróleo y gas. Recuperado en <http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/default.aspx>

Asociación Colombiana de Petróleo. (2020). Estadísticas Petróleo en Colombia. <https://www.acp.com.co/index.php/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero-iep>

Ambiente y Sociedad. (2020). Las APP en Colombia: historia de incumplimientos y riesgos para las comunidades. Editorial Alpha. Bogotá.

América Economía. (28 de febrero de 2017). Colombia logra acuerdo con consorcio Odebrecht para terminar contrato vial. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/colombia-logra-acuerdo-con-consorcio-de-odebrecht-para-terminar-contrato-vial>

Banco de la República. (2020). Estadísticas sector externo. Importaciones y exportaciones. Balanza de pagos, TRM. Recuperado en <http://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>

Banco Mundial. (2021). Reporte Junio. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>

Bermúdez L. A. (2015). Los seis temores sobre las licencias ambientales exprés, La Silla Vacía. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-seis-temores-sobre-las-licencias-ambientales-expres-/>

BID. (2006). Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de DRAFT POLICY (iadb.org)

BID. (2006). Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de DRAFT POLICY (iadb.org)

BID. (2017). Evaluación de Salvaguardias Ambientales y Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Documento-de-Enfoque-Evaluaci%C3%B3n-de-Salvaguardias-Ambientales-y-Sociales.pdf>

BID. (2018). Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos en el BID. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de Inter-American Development Bank (iadb.org)

BID. (2018). Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos en el BID. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de Inter-American Development Bank (iadb.org)

BID. (2019). Guías operativas política operativa sobre pueblos indígenas (PPI). En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de Inter-American Development Bank (iadb.org)

BID. (2019). Guías operativas política operativa sobre pueblos indígenas (PPI). En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de Inter-American Development Bank (iadb.org)

BID. (2020). Marco de Política Ambiental y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de Marco de Política Ambiental y Social (greenfinancelac.org)

BID. (2021). Perspectiva general Colombia. En Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/paises/colombia/perspectiva-general>

BID. (2021). Financiamiento y movilización de recursos. En <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-y-movilizacion-de-recursos%2C6243.html>

BID (3 de junio 2021) Resolución DE-10/21. Contrato de préstamo 5229/0C-CO: Programa de apoyo a la implementación de la Nueva Política Nacional Logística. Recuperado de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8553?project=CO-L1263>

BID. (3 de agosto de 2021). Detalles del proyecto. <https://www.iadb.org/es/projects-search>

BID. (3 de agosto de 2021). CO-L1255: Energy Efficiency and Business Financing Program. Recuperado de <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1255>

BID. (3 de agosto de 2021) Programa para mejorar la sostenibilidad del sistema de salud en Colombia con enfoque inclusivo (CO-L1248, CO-J0011 Y CO-G1019). Recuperado de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1600062602-66?project=CO-L1248>

BID. (3 de agosto de 2021). Programa de agua potable y saneamiento para el departamento de La Guajira. (CO-L1242, CO-J0009, CO-G1017). Recuperado de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2103967455-102?project=CO-L1242>

BID. (3 de agosto de 2021). CO-L1261: Program to Develop 21st Century Skills in Colombian Adolescence and Youth. <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1261>

BID. (3 de agosto de 2021a). Estadísticas de proyectos. <https://www.iadb.org/es/proyectos>

BID (3 de agosto 2021) CO-L1256 Program for the Digital Transformation of Justice in Colombia. <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1256>

BID (s. f.) Programa Para La Consolidación De Esquemas De Participación Privada En Infraestructura (Co-L1265). Recuperado de <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1794806022-40?project=CO-L1265>

Banco Mundial. (2021). Reporte Junio. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993) Ley General Ambiental. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146

Congreso de Colombia. (8 de julio de 1997). Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997].

Congreso de Colombia. (25 de julio de 2005). Ley de Justicia y Paz. [Ley 975 de 2005].

Congreso de Colombia. (agosto de 2010). Ley de Víctimas. [Ley 1408 de 2010].

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. [Ley 1448 de 2011].

Corporación Andina de Fomento (2021) Colombia. Recuperado de <https://www.caf.com/es/proyectos/?parent=2191>

DNP (2011). Articulado del Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad para todos» 2010-2014. Bogotá. Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

Constitución política de Colombia. [Const.] (1991) Legis.

DANE. (2017) Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/458/get_microdata

DANE. (2017). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/458/get_microdata

DANE. (2020). Estadísticas del mercado laboral en Colombia. Edición digital. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>

DANE. (2020). Estadísticas por tema. Cuentas nacionales y comercio internacional. Recuperado en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DANE. (2021). Cuentas nacionales. En Departamento Nacional de Estadística. Recuperado de

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DANE. (2021). Mercado laboral. En Departamento Nacional de Estadística. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>

DANE. (2021) Encuesta de Micronegocios (emicron) <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>

DNP. (2020). Mercado laboral y empleabilidad. Indicadores de seguimiento Subdirección de Empleo y Seguridad Social. Edición digital. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/mercado-laboral-y-empleabilidad.aspx>

DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

DNP. (2020) Política Nacional Logística. Recuperado de <https://www.analdex.org/wp-content/uploads/2020/02/Documento-CONPES-3982.pdf>

DNP. (2021) Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>

El Espectador. (17 de diciembre de 2017). «Asesinato de líderes son por líos de faldas: ministro de Defensa». Recuperado en: <https://www.elespectador.com/politica/asesinatos-de-lideres-son-por-lios-de-faldas-ministro-de-defensa-article-728893/>

Fondo Monetario Internacional (2021) Lista de fichas técnicas. Recuperado de <https://www.imf.org/es/about/factsheets>

Foro Nacional por Colombia. (2015). El sector extractivo en Colombia 2014. En Foro Nacional por Colombia. Recuperado de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/informe-2014.pdf>

Foro Nacional por Colombia. (2016). El sector extractivo en Colombia 2015. En Foro Nacional por Colombia. Recuperado de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Observatorio-IE-2015WEB.pdf>

Foro Nacional por Colombia. (2017). El sector extractivo en Colombia 2016. En Foro Nacional por Colombia. Recuperado de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Informe-Observatorio-IE-2017-003.pdf>

González, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1). Recuperado en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2003000100006

Grupo Banco Mundial. (2021). Proyecto. Recuperado de <https://projects.bancomundial.org/es/projects-> ni fundamento investigativo suficiente, ni pasaron por un debate abierto y transparente... Han sido concesiones operations/projects-list?lang=es&countrycode_exact=CO&os=0

Herrera, J. (2017). Implicaciones de los acuerdos del Fondo Monetario Internacional sobre la pobreza en Colombia. *Económicas CUC*, 38(1), 9-36. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6059105.pdf>

Indepaz. (2021). Con líderes hay paz. Agresiones contra la paz Colombia noviembre de 2016- abril de 2021. Recuperado en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/CON-LI%CC%81DERES-HAY-PAZ.pdf>

Inter-American Investment Corporation. (2017-2021). Electribús Bogotá. <https://www.idbinvest.org/es/projects/electribus-bogota>

Inter-American Investment Corporation. (2017-2021). Autopista Rio Magdalena 2. <https://www.idbinvest.org/es/projects/autopista-rio-magdalena-2>

International Budget Partnership. (2021) Open Budget Survey COVID-19 Module Questionnaire Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

La República. (23 de diciembre de 2019). Hay un exceso de gabelas y exenciones, clarísimo en Colombia, Luis Jorge Garay. Recuperado en <https://www.larepublica.co/economia/hay-un-exceso-de-gabelas-y-exenciones-clarisimo-en-colombia-luis-jorge-garay-2946748>

Ley 1712 de 2014 (6 marzo de 2014). Congreso de la República. Función pública. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

MADS. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. En Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Nacional_-_Gesti%C3%B3n/libro_pol_na_rec_hidrico.pdf

MADS. (2017). Política Nacional de Cambio Climático. En Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_-_PNCC_/PNCC_Políticas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf

Melo, C. (2020). 70 mil pruebas de COVID-19 están represadas: procurador Carrillo. Noticias Canal 1. Recuperado de <https://noticias.canal1.com.co/nacional/pruebas-covid-19-represadas-procurador/>

Ministerio de Educación. (2021). Información y Estadísticas Sectoriales. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyname-3377.html?_noredirect=1

Ministerio de Minas y Energía. (2020). Las cifras del sector minero. Recuperado en: <https://www.minminas.gov.co/las-cifras-del-sector-minero>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). Marco de gestión ambiental y social programa de agua potable y saneamiento básico para el departamento de La Guajira. Recuperado en https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-08/marco-de-gestion-ambiental-y-social-mgas_0.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Colombia. <https://www.oecd.org/colombia/>

Organización de la Naciones Unidas. (s. f.). Objetivos de Desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

PNUD. (2014). Objetivos de desarrollo del milenio. Bogotá, Colombia. Recuperado en <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2014.html>

Uprimny, R., Saffon, M. (2017). La ley de «justicia y paz»: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades? Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_61.pdf

Revista Cien Días (12 de julio de 2020). El Plan de Desarrollo consolida el extractivismo. Recuperado en <https://www.revistaciendiascinep.com/home/el-plan-de-desarrollo-consolida-el-extractivismo/>

Verdad Abierta. (7 de febrero de 2014). Hugues Rodríguez ¿El eslabón perdido del paramilitarismo en el Cesar? Recuperado en <https://verdadabierta.com/especiales-v/2017/restitucion-cesar/huges-rodriguez.html>

UDEA. (2021). Nueva reforma a la salud en Colombia ¿Maquillaje de la Ley 100? Recuperado de https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fYyxDsIwEEN_haUjuqOUAGPFglQYGBBqs6BTE-CgzbVJQHw-LQylhcXyszyDhgKoowefKbl4qn_sutToulqtokme4RZUpzNUum83T9XR_QNiA_L_oH_jadToHXymLghmhaMVHqu_GUoIufukijf34QUdOlldMlcH32rGRofWNg1RsDZkEvT2Jb2gchjNob7p8Ad3BxCo!/

Ruiz Uzcategui, D. M. (2014). El pensamiento estructuralista de la Cepal y la política industrial del Pacto Andino. *Aldea Mundo*, 19(38), 69-78. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/543/54343693006.pdf>

ANEXOS

RESPUESTAS A LOS DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS A LAS ENTIDADES Y EMPRESAS RELACIONADAS CON LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BID A COLOMBIA

ENTIDAD	SECTOR	RESPUESTA
Alpha Capital	Privado	En respuesta a través de correo electrónico especificaron que «no es posible enviarle la información solicitada en la medida que se encuentra bajo ciertas cláusulas de confidencialidad que nos impiden entregarla a particulares».
Celsia Colombia	Privado	No respondieron.
Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A.	Privado	Acusaron haber recibido el derecho de petición, pero no respondieron.
Compañía Autopista Río Magdalena 2 S. A. S.	Privado	No respondieron.
Compañía Procaps S. A.	Privado	No respondieron.
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Público	Sí respondieron y mencionaron que el objetivo del préstamo es contribuir a la financiación y ejecución de la primera operación de un programa multifase de apoyo a la modernización de la DIAN. El objetivo general del Programa es mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN. Aseveran que el empréstito no tiene altos impactos en medio ambiente y derechos humanos en cuanto es un préstamo de gobernanza y gestión pública.
Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte	Público	Actualmente, «se encuentra en el proceso de firma del contrato de préstamo entre las entidades del Gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por este motivo y entendiendo que hasta tanto no se cuente con un contrato firmado por las partes, no se puede definir como legalizada la operación, no es posible dar respuesta a su solicitud».
Electribús Bogotá Usme I S. A. S. y Electribús Bogotá Fontibón II S. A. S.	Privado	No recibieron préstamo del BID.

ENTIDAD	SECTOR	RESPUESTA
GHL Grupo Hoteles S. C. A.	Privado	Acusaron haber recibido, pero no respondieron.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Público	Sí, mencionó una cláusula ambiental y social. Observación: mencionaron la cláusula 6,06 del Marco de Política Ambiental y Social.
Masivo Bogotá S. A. S.	Privado	«Sería muy difícil para nosotros identificar plenamente el alcance o la intención de la inclusión o modificación de algún texto en concreto en el prospecto de emisión, asociándolo de manera específica al cumplimiento de un objetivo o política medioambiental o en materia de derechos humanos. La asociación efectiva de una cláusula en particular con alguna política, estándar internacional o lineamiento de cualquier índole, solo puede ser establecida por el administrador de dichas políticas y estándares, por lo que les sugerimos realizar esta consulta directamente a BID Invest».
Ministerio de Salud y Protección Social	Privado	La operación del préstamo se acoge a «la directriz B13 de la Política de Medio Ambiente y Salvaguardias del Banco (OP-703) por tratarse de un PBR. Adicionalmente, no se identificaron riesgos e impactos ambientales o sociales moderados o altos, debido a que el proyecto no prevé inversiones en infraestructura, ni reubicación de comunidades y busca reducir barreras al acceso a los servicios de salud de la población inmigrante».
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Público	No respondieron.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Público	No respondieron.

CONTRATOS PUBLICADOS:

- Programa para mejorar la sostenibilidad del sistema de salud en Colombia con enfoque inclusivo: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8477?project=CO-L1248>
- Programa de apoyo a la implementación de la nueva Política Nacional Logística: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8553?project=CO-L1263>
- Programa para desarrollar habilidades del siglo 21 en la adolescencia y la juventud colombiana: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8422?project=CO-L1261>
- Programa para el financiamiento empresarial y la eficiencia energética: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8594?project=CO-L1255>
- Programa de apoyo a la modernización de la dirección de impuestos y aduanas nacionales: <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-2056220512-8404?project=CO-L1245>

Con el apoyo de:

