

Las rutas latinoamericanas son para valientes

[Fernando Gualdoni](#)

América Latina no está en red. La falta de infraestructuras lastra el desarrollo económico y social del subcontinente, que deberá luchar por la integración regional si no quiere quedar por detrás del sureste asiático. La vía escogida, el ambicioso plan IIRSA, tiene un largo recorrido.



Camino a la muerte: imagen de la carretera que conecta la capital boliviana, La Paz, con los Yungos y la cuenca amazónica, considerada la vía más peligrosa del mundo.

Cómo es posible que en América del Sur haya aún carreteras como la que va de La Paz a Coroico, donde la media de fallecidos en accidentes sea de 20 por kilómetro recorrido, o que en Perú sólo existan 0,36 kilómetros de vía pavimentada por cada mil habitantes, lo que lleva al Banco Mundial a calificar a la red peruana como muy “pobre”? ¿Cómo se entiende que a los productos argentinos les cueste tanto acceder a los puertos chilenos del Pacífico, y viceversa, o que el gas boliviano aún no tenga una salida desde la costa de Perú hacia el mercado estadounidense? Sólo alguien con el espíritu y la destreza de Indiana Jones y todo el tiempo del mundo puede aventurarse a ir por tierra desde Venezuela a Brasil pasando por los territorios de la Guayana.

La explicación a todo esto es que América Latina tiene una gran deuda con las infraestructuras y, cada año que pasa, ese déficit no hace más que restarle crecimiento a la economía y bienestar a la gente. “No es la falta de dinero lo que ha frenado la creación de nuevas infraestructuras, sino octubre| noviembre 2007 41 la falta de un entorno jurídico estable, un ambiente institucional y legal, podríamos decir, que no eche para atrás a los inversores y que recomponga la confianza, tanto de los usuarios como de las empresas, en la cooperación

pública y privada para el sector de las infraestructuras”, reflexiona un alto cargo de un banco de financiación de grandes proyectos en Suramérica. Es verdad que, aparte de la caída de la inversión en obras públicas, en América Latina hay un gran descontento popular sobre las concesiones de infraestructuras a empresas privadas. Sólo uno de cada cuatro habitantes de la región cree que las privatizaciones de servicios y obras le han beneficiado, según el Banco Mundial. Aún en aquello en lo que la región va por delante de sus rivales en vías de desarrollo de todo el mundo, que son las obras para el abastecimiento de agua potable y saneamiento, destaca poco. Todavía quedan 58 millones de latinoamericanos que no tienen agua potable en sus casas y casi 140 millones sin acceso al alcantarillado y a los servicios mínimos de higiene pública.

En un exhaustivo informe de hace dos años, las economistas del Banco Mundial Marianne Fay y Mary Morrison confirmaron que los gobiernos y las empresas latinoamericanas habían gastado en infraestructuras en la última década el 2% del producto interior bruto (PIB), la mitad de lo que se invertía a mediados de los 80. El estudio, además, certificaba que países que en el pasado reciente iban detrás de América Latina en infraestructuras, como los del sureste asiático, ya habían superado con creces a la región latinoamericana en kilómetros de carreteras construidas, en tendidos eléctricos, telefonía fija y otras obras clave para ganar competitividad comercial. El déficit de infraestructuras ha causado un grave perjuicio a las empresas de la región. La escasa e ineficaz logística (transporte y almacenamiento) encarece sus exportaciones entre un 15% y un 35%, según diversos informes, incluyendo el del Banco Mundial, mientras que en los países del sureste asiático ese coste extra no alcanza el 10%.

Las distintas hipótesis de conflicto militar entre algunos países latinoamericanos (Argentina con Chile, Perú con Ecuador, Colombia con Venezuela) o la simple ignorancia mutua (Brasil y Venezuela están pobremente comunicados) han mantenido a la región desunida. Tras años de desacuerdos y malentendidos políticos y gobiernos de facto, el primer intento real para integrar América Latina a través de las infraestructuras nació en septiembre de 2000, durante la cumbre de presidentes suramericanos realizada en Brasilia a instancias del ex presidente Fernando Henrique Cardoso. Fue allí donde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó el proyecto llamado Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), el más ambicioso plan para la ejecución de obras y reformas legislativas necesarias para facilitar la comunicación y el comercio intrarregional.

El IIRSA tiene tres objetivos claros: integrar los mercados suramericanos, abrir vías para lograr competitividad a escala mundial y, sobre todo, reducir los costes logísticos. El proyecto establece 10 ejes de integración bien definidos, que conectan entre sí decenas de ríos y carreteras. Cinco de ellos unen los océanos Atlántico y Pacífico de norte a sur del continente suramericano, y otros cuatro se abren camino a través de la zona amazónica. Están, además,

identificados los sectores clave de integración: transporte, energía y telecomunicaciones. En total eran 335 proyectos, con un coste aproximado de 37.500 millones de dólares. Tal suma, en el momento en que este plan comenzó a fraguarse, dio vértigo a más de un presidente.



Un continente en red: de los 31 proyectos prioritarios para la región (28 de ellos en el ámbito del transporte), el mapa identifica los siete más importantes para la consecución de los objetivos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Estos proyectos se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y algunos han sido cancelados o están en fase incipiente

Así que unos años más tarde, en 2004, entre todos los jefes de Estado de los 12 países participantes en el IIRSA identificaron las 31 obras prioritarias para la región (28 en el área de transportes), que requieren una inversión de unos 5.000 millones de dólares y que deberían estar terminadas para 2010. “De esos 31 proyectos hay uno terminado, seis en ejecución, ocho en fase de preparación y uno en fase de licitación”, explica Marcelo Valverde, integrante del Comité de Coordinación Técnica del IIRSA.

La única obra terminada de la que habla Valverde es el puente sobre el río Acre, entre las ciudades de Assis, en el Estado brasileño de Acre, y la peruana de Iñapari, en la región de Madre de Dios. La obra da acceso a los productos brasileños a los puertos peruanos de Ilo, Matarani y San Juan, en el Pacífico, así como a las empresas de Perú un camino hacia el Atlántico. “Son varios los proyectos de infraestructura que en los últimos años se han comenzado a ejecutar en la región suramericana y que están contribuyendo a conformar espacios territoriales más cohesionados”, explica Antonio Juan Sosa, vicepresidente de infraestructuras de la Corporación Andina de Fomento (CAF), uno de los entes de financiación del IIRSA, junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).

“Entre los proyectos más emblemáticos podemos mencionar la construcción del gasoducto entre Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, y São Paulo, en Brasil, así como los avances en red vial y energética entre Venezuela y Brasil y la carretera que, a través del territorio boliviano, vincula los puertos del norte de Chile y del sur del Perú, en el Pacífico, con los puertos brasileños de Santos y Paranaguá, sobre el Atlántico. Igualmente destacables son las carreteras Amazonas Norte e Interoceánica Sur, que vinculan importantes regiones de la costa y la sierra peruanas con los espacios amazónicos de Brasil y del norte de Bolivia”, explica Sosa. “Quedan pendientes proyectos clave, como la conexión de Guyana y Surinam con la región suramericana mediante la construcción de carreteras que unan estos países con Venezuela y Brasil; la conclusión del corredor entre Ecuador, Colombia y Venezuela, además de la construcción de la red energética suramericana. En algunos de estos casos se han iniciado las obras y en otros aún están en estudio”, añade.

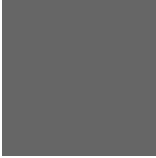
A pesar de lo mucho que queda por hacer, Sosa es optimista, y aunque no lo dice directamente deja entrever por qué: Brasil. Pocas casualidades hay en la vida, y que la única obra terminada del proyecto IIRSA en siete años de existencia sea en Brasil no es una de ellas. El reconocido académico y diplomático brasileño Paulo Roberto de Almeida, en un artículo publicado hace tres años en la *Revista Brasileña de Política Internacional*, da a entender que, aunque la integración regional fue para el Gobierno de Cardoso una prioridad, ésta quedó más en el plano retórico que práctico. Probablemente porque no le dio tiempo, porque el verdadero impulso ya pilló a Cardoso en su segundo mandato, el gobierno de la socialdemocracia brasileña sólo pudo

poner la piedra fundacional del gran proyecto de integración.

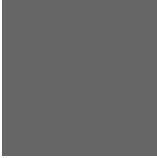
Leandro Freitas Couto, analista y gerente de proyectos de infraestructuras del Ministerio de Planificación y Ordenamiento de Brasil, dice que con la llegada al poder del presidente Lula da Silva en 2003 “la integración de América del Sur se reafirma como prioridad dentro de unas líneas de actuación externa del país que no quedaron en meras afirmaciones de intención política”. “Los préstamos del BNDES [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, una de las mayores entidades de fomento del mundo] a Venezuela, la construcción del puente sobre el río Acre, el apoyo al presidente argentino Néstor Kirchner, dieron un carácter práctico a ese acercamiento de Brasil hacia sus vecinos”, añade Freitas.

El ministro de Exteriores brasileño, Celso Amorín, activo como ninguno, puso la integración regional en la primera página de su agenda. Amorín, uno de los fundadores junto a India del Grupo de los 20 –el club de los países en vías de desarrollo que plantó cara a las grandes potencias en las negociaciones para la liberalización del comercio internacional en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC)–, no dudó en modificar la estructura de Itamaraty (Ministerio de Exteriores brasileño) y crear una subsecretaría específica para los asuntos suramericanos, directamente dependiente de la mano derecha del propio Amorín, el vicedirector Samuel Pinheiro Guimarães.

Para Brasil será una tarea permanente intentar disipar la desconfianza de otros países, sobre todo de Paraguay y Bolivia –por donde pasan cinco de los 10 corredores de integración previstos por el IIRSA–, de que no se convertirán en una mera ruta para las exportaciones de grano y otras materias primas brasileñas hacia los mercados asiáticos desde los puertos del Pacífico. En las más recientes reuniones del comité del IIRSA, los Gobiernos de La Paz y Asunción bajaron un poco la guardia ante Brasilia una vez que se les garantizó que los proyectos, incluso antes de servir como nexos interoceánicos, se diseñarían con la vista puesta en el desarrollo interior del continente, de modo que las zonas de paso, mal conectadas o alejadas de los principales corredores también se benefician de las obras.



**El fin es integrar los mercados
suramericanos, abrir vías para lograr
competitividad a escala mundial y reducir
los costes logísticos**



Mientras la maquinaria diplomática del *gigante suramericano* se ponía en marcha, la financiera comenzó a hacer su trabajo. Lula lanzó al BNDES a estudiar la viabilidad y la financiación de varios proyectos de infraestructuras en la región. “Durante el periodo de Cardoso”, explica Freitas, “el proceso de integración regional admitía un papel menor de los Estados; quienes se dedicaban a atraer a la inversión privada y a ejecutar los proyectos eran las propias agencias

regionales de desarrollo, como el BID, la CAF y Fonplata. Y aún en este escenario, llamaba mucho la atención la falta de presencia del BNDES”. La irrupción del banco estatal brasileño en los grandes proyectos de integración regionales no sólo le daba a Brasil protagonismo en el proceso, sino que mitigaba también la influencia que Estados Unidos ejerce a través del BID, según fuentes del Ministerio de Exteriores de Argentina, uno de los países más beneficiados, junto a Venezuela y Ecuador, de los más de mil millones de dólares en préstamos otorgados por el BNDES para proyectos de infraestructura al margen del programa IIRSA.

El ‘Hugoducto’ se enfrió

El único rival del proyecto IIRSA en magnitud y coste es el Gasoducto del Sur, la red de tuberías de 8.000 kilómetros que arranca en Venezuela y acaba en Buenos Aires, cuyo coste, en el cálculo más optimista, rondaría los 20.000 millones de dólares (unos 15.000 millones de euros). Se lo conoce también como el *Hugoducto*, dado que su ideólogo es el presidente venezolano, Hugo Chávez. A pesar del entusiasmo inicial, la iniciativa, puesta en marcha a principios de 2006, se muere lentamente.



Rivalidad: el presidente brasileño, Lula da Silva, y su colega Chávez compiten por la hegemonía en América Latina.

A finales de julio, el líder venezolano reconoció el fracaso del proyecto diciendo en su programa *Aló Presidente* que se había “enfriado”. A pesar de las reuniones técnicas y la firma de convenios con sus colegas de Brasil, Lula da Silva; de Argentina, Néstor Kirchner, y de Bolivia, Evo Morales, Chávez afirmó: “No hubo más reuniones, pasaron las fechas, en fin (...)”. Y añadió: “No podemos obligar a nadie. No podemos nosotros hacer un gasoducto obligado para

el Sur”.

El *Hugoducto* sólo es comparable en dimensión al gasoducto entre Rusia y Europa Occidental, que tantos dolores de cabeza le ha causado recientemente a la Comisión Europea, teniendo en cuenta que el presidente ruso, Vladímir Putin, utiliza el gas como arma política contra cualquier vecino molesto, como Ucrania, o un miembro de la Unión Europea, llegado el momento. Este problema no es ajeno al gran gasoducto suramericano, puesto que nadie puede garantizar que Chávez acabe cerrando la espita del gas ante un conflicto político interno o externo.

Agujerear la Amazonia

Si ya hay una pega política de consideración para llevar adelante el proyecto, todavía son más importantes los obstáculos medioambientales y los económicos. Las conducciones de hidrocarburos son inexorablemente susceptibles de desgaste y corrosión, lo que significa que podría haber frecuentes filtraciones contaminantes y rupturas con derrames. A esto se añade que una tubería tan extensa requiere de estaciones de compresión a lo largo de todo el trayecto y, para construir esas plantas, haría falta deforestar grandes áreas de la Amazonia. Además, habría que construir caminos nuevos por zonas vírgenes para emprender la obra y vigilarla y repararla después, lo que también significa abrir vías para que cazadores y madereros campen a sus anchas en áreas hasta este momento inexploradas. Hay informes de Amazon Watch, Oxfam y el Fondo Mundial para la Vida Salvaje, entre otros, que advierten del impacto ambiental que tendría el Gasoducto del Sur, y no sólo para la vida silvestre, sino también para las tribus indígenas –muchas aisladas– que habitan en la zona de paso de los conductos.

Obra faraónica

Desde el punto de vista de la rentabilidad, el proyecto también resulta cuestionable. Para empezar, la cifra de 20.000 millones de dólares se les queda pequeña a muchos expertos, que calculan que puede elevarse con facilidad hasta los 26.000 millones. Sin embargo, con independencia del coste de la faraónica obra, la pregunta clave es si en realidad servirá para algo. Los industriales argentinos, por ejemplo, sostienen que el coste por millón de UTB (unidad térmica británica, en la que se comercializa el gas) para ellos podría llegar a los 6,50 dólares, más de un dólar por encima de lo que el Gobierno de Kirchner está dispuesto a pagar por el fluido boliviano.

En repetidas ocasiones, los industriales argentinos han dejado caer allá donde los citan o los

entrevistan que ellos preferirían que Argentina llegue a un acuerdo con Venezuela para crear un corredor marítimo de suministro de gas natural comprimido. Esto requiere de una inversión menor, no implica agujerear la zona amazónica ni está tan atado a los vaivenes políticos regionales. Para las cuentas de los argentinos, cualquier gasoducto que supere los 4.000 kilómetros no merece la pena en costes y beneficios. Buenos Aires confía en acabar para 2010 el único proyecto prioritario del IIRSA en el sector energético: el Gasoducto del Nordeste. La tubería de 1.500 kilómetros pretende asegurar el abastecimiento de gas natural boliviano a la región norte y central argentina, desde Salta a la capital, pasando por Santa Fe. Tiene un coste previsto de entre 1.000 y 1.500 millones de dólares y se espera que pronto se licite la obra.

Los analistas brasileños tienen aún más dudas: ¿hay suficiente gas en Venezuela para justificar el gasoducto? El ex presidente de PDVSA Gas (*brazo gasista* de la petrolera estatal venezolana), Luis Andrés Rojas, reconocía hace poco al diario *El Nacional* de Caracas que el país es deficitario en gas, un hecho que conoce la mayoría de los intermediarios del mercado internacional, que además saben que Venezuela debe importar gas para satisfacer su demanda. “Se dispone sólo de entre 12 y 14 trillones de pies cúbicos de gas libre [no asociado a la explotación de petróleo], y nadie hace una obra de tales dimensiones contando únicamente con el gas asociado a la producción de petróleo [91% de las reservas probadas], que en Venezuela no alcanza ni para inyectar en los yacimientos”. Según la publicación *Oil and Gas Journal*, la *biblia* del sector energético, Caracas tiene unas reservas de gas probadas de 151 trillones de pies cúbicos y produce al año 961 billones, un poco por debajo de lo que el país requiere.

Aparte de los inconvenientes de la construcción del Gasoducto del Sur, cuya viabilidad debe ser probada aún, es público en Venezuela que PDVSA no pasa por su mejor momento. Fuentes del sector petrolero español creen que la estatal tiene serios problemas para poner en marcha proyectos realistas y que ni siquiera es capaz de atraer socios extranjeros para explotar los crudos pesados de la faja del Orinoco, la zona recientemente *nacionalizada* por Chávez. Los petróleos pesados, con ingentes cantidades de azufre, requieren, entre otras cosas, de refinerías especiales para aumentar su grado de *pureza*. Venezuela posee el 7% de las reservas del mundo, unos 80.000 millones de barriles de crudo convencional. No obstante, si se le añaden las existencias de petróleo pesado a las reservas totales, la cifra se eleva a 270.000 millones, por encima de las de Arabia Saudí. “Muy mal deben de estar las cosas por allá [Venezuela] si las petroleras no se interesan por echarle el guante a semejantes yacimientos”, reflexiona un experimentado empresario del sector petrolero español. —F. G.

EL ‘MINIBANCO’ DE CHÁVEZ

El Banco del Sur que impulsa el presidente venezolano Hugo Chávez tiene como objeto reducir la dependencia de los países del sur del BID, pero también del BNDES. De paso, forma parte del pulso que mantienen Chávez y Lula por el liderazgo regional. Aunque en un principio Brasil no respaldó el proyecto, tampoco quiere quedarse fuera de juego. Por otro lado, un banco regional que se precie no es nada sin Brasil.

Abriéndose paso entre la mutua necesidad y la mutua desconfianza, la diplomacia brasileña volvió a demostrar sus dotes: el Banco del Sur podrá existir, pero ha quedado bastante descafeinado. Será un mero banco de fomento, y difícilmente será el FMI regional que Chávez quería. “En principio, la creación de nuevas entidades regionales de financiamiento, como el Banco del Sur, que apoyen la integración con créditos blandos, contribuiría a dinamizar el proceso. Sin embargo, antes que la escasez de recursos financieros, son las deficiencias en los procesos de planificación y preparación de proyectos o las diferencias políticas o conceptuales entre algunos países las que conspiran contra una ejecución más dinámica de proyectos de infraestructura de integración”, dice Sosa. El hombre de la CAF pone el dedo en un tema espinoso, la mala gestión de los proyectos y la falta de una armonización del marco institucional y legal para las inversiones en infraestructuras.



La mejora de las infraestructuras podría subir entre un 1,5% y un 2% la renta per cápita y reducir la brecha social entre un 10% y un 20%



“La participación del sector privado en la construcción, gestión y mantenimiento de infraestructuras no solamente es deseable sino necesaria para complementar la actuación del sector público. Es evidente que sin su activa participación no será posible alcanzar los niveles mínimos de inversión requeridos en América Latina para reducir la brecha en calidad y cantidad de infraestructuras existentes. Los gobiernos nacionales, con diferente intensidad, han impulsado esa participación, generando muchas veces las condiciones apropiadas para ello”, explica Sosa. “Sin embargo, una equivocada concepción del papel del Estado –que en algunos casos hizo abandono incluso de su función normativa y reguladora, dejando en manos del sector privado la total responsabilidad del desarrollo de la infraestructura– creó las condiciones ideales para que se produjeran algunos sonados fracasos y situaciones indeseadas, lo que ha generado un ambiente adverso a la participación privada”, añade. “Es necesario redefinir el papel del Estado y fortalecer las instituciones encargadas de planificar la inversión y reglamentar y supervisar la participación del sector privado. Al mismo tiempo, es fundamental que existan reglas de juego claras que den seguridad a largo plazo a los inversores privados, tanto nacionales como extranjeros”, afirma un alto cargo del BID.

“No se puede generalizar la actuación de los países en lo que respecta a sus estrategias para atraer inversiones privadas al negocio de infraestructuras. No obstante, hay que destacar el caso de Perú, un país que a través de fomentar la inversión privada está logrando la concreción de sus proyectos de carreteras interoceánicas”, opina Valverde. El Banco Mundial augura que la tarea para recuperar la confianza de la población y de las empresas en los proyectos de infraestructura será monumental. La gente cree que las concesiones son injusta y opacamente adjudicadas y que las empresas ganan mucho dinero por un servicio muy pobre y caro.

Ninguno de los expertos consultados duda de que la integración regional a través de las infraestructuras es un proceso de largo plazo que necesita de una renovación periódica de la voluntad y el compromiso político. Tampoco dudan de que es necesario y de que será muy beneficioso para la región. Los economistas del Banco Mundial ya han calculado que si América Latina mejora considerablemente sus infraestructuras podría aumentar entre un 1,5% y un 2% la renta per cápita de sus habitantes y reducir la brecha de la desigualdad social entre un 10% y un 20%.

¿Algo más?

Toda la información sobre el proyecto IIRSA se puede encontrar en la página oficial: www.IIRSA.org. En cuanto a la situación general de las infraestructuras, el informe ***Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales***, de Marianne Fay y Mary Morrison, editado por el Banco Mundial en octubre de 2005. Para profundizar en la estrategia política de Brasil hacia la integración regional, es especialmente interesante el artículo titulado ‘Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula’, escrito por el diplomático Paulo Roberto de Almeida y publicado en la ***Revista Brasileira de Política Internacional***, Vol. 47, Nº 1, 2004. También del mismo autor es aconsejable el libro ***O estudo das relações internacionais do Brasil*** (LGE Editora, 2006). En la propia página de Internet de Almeida, www.pralmeida.org, hay otros artículos reveladores de la política exterior brasileña. Otras fuentes consultadas han sido el Oil & Gas Journal Online Research Center (www.pennwellpetroleumgroup.com), así como también el artículo ‘Venezuela: la revolución de Hugo Chávez’, publicado en el ***Informe sobre América Latina*** Nº 19, de International Crisis Group, el 22 de febrero de 2007.

Fecha de creación

27 septiembre, 2007