

La infraestructura física y la energía, Dos pilares para la integración regional

■ Mario Vilalva¹

Exposición realizada en el Seminario «Brasil y la integración sudamericana» organizado por la Universidad Miguel de Cervantes y el Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales.

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración sudamericana se está desarrollando en diversas áreas.

En el plano político, existe una creciente articulación y diálogo entre nuestros países. Los Presidentes se reúnen con frecuencia, compartimos iniciativas y hay avances en la coordinación de posiciones comunes en los más diversos foros internacionales.

En el plano económico, hay una consistente red de acuerdos comerciales que involucran a todos los países de la región. Esos instrumentos han otorgado un dinamismo inédito al intercambio comercial regional. Para Brasil, América del Sur ya es un mercado mayor que los Estados Unidos. El año pasado, se exportaron a la región casi 27.000 millones de dólares, tendencia al alza que se mantiene en 2007. A Chile, por ejemplo, exportó más que a Japón e Italia. Y a Venezuela se exporta más que a el Reino Unido o Francia. La importancia económica de América del Sur se refleja en la balanza comercial de todos nuestros países. En el caso de Chile, 16,5 % de sus exportaciones son destinadas a la región.

¹ El autor es Embajador de Brasil en Chile.

Son igualmente relevantes los esfuerzos de integración en las áreas social, cultural y de educación, que se reflejan directamente en la vida del ciudadano común. Solo para mencionar una iniciativa de gran simbolismo político, en 2006 se suscribió un acuerdo sudamericano para la eliminación de visas y la habilitación de documentos de viaje. Cuando esté vigente, el acuerdo impulsará aún más el tránsito de personas, incluidos turistas, empresarios, trabajadores, artistas y estudiantes.

El esfuerzo de integración corresponde a la noción de que aisladamente ninguno de nuestros países tiene capacidad de inserción competitiva en el mundo globalizado, sea en el plano político como en el económico. En la era de los grandes bloques, se necesita estar unidos para enfrentar la competencia de los gigantes y atraer la atención de otros grupos de países semejantes a los nuestros.

I. INFRAESTRUCTURA

El aspecto más emblemático de la integración sudamericana es, posiblemente, la integración de la infraestructura.

La reciente revalorización de América del Sur como un espacio de integración, que trasciende los aspectos puramente comerciales que marcaron experiencias anteriores –como la ALALC, la ALADI y aun el MERCOSUR y la CAN– coincidió con el lanzamiento de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, que tuvo lugar en septiembre de 2000 en Brasilia.

La IIRSA fue concebida como un foro de coordinación e intercambio de informaciones sobre infraestructura entre los 12 países de la región. En su estructura organizacional, cuenta con la participación de organismos financieros internacionales, tales como el BID, la CAF y el FONPLATA. En 2004, se seleccionaron 31 proyectos prioritarios, que constituyeron la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010.

El diagnóstico realizado en aquella oportunidad, y que sigue vigente, es que el desarrollo de vías de comunicación eficientes entre nuestros países (carreteras, ferrovías, hidrovías, telecomunicaciones, etc.) es un dato elemental y estructurante

de cualquier proyecto de integración. El comercio, el turismo y el intercambio cultural siempre serán obstaculizados por una infraestructura deficiente. Como el Ministro Celso Amorim acostumbra a repetir, estamos haciendo hoy en América del Sur lo que los Estados Unidos lograron en el siglo XIX: conectar los océanos Pacífico y Atlántico.

La concepción de que la infraestructura es esencial para la integración también estuvo presente en el proceso de conformación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUD). La Declaración Presidencial de Cuzco, del 8 de diciembre de 2004, que estableció la Comunidad Sudamericana de Naciones (predecesora de la UNASUR), indicó que:

«El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos: ... c) La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región».

La Declaración de Brasilia –emitida al final de la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en 30 de septiembre de 2005– establece áreas de acción prioritaria, dentro de las cuales cabe mencionar la «integración física». Finalmente, en el punto 4 de la Declaración final de la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Cochabamba, durante los días 8 y 9 de diciembre de 2006, se estableció como uno de los objetivos de la integración la:

«Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y de la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas».

Dentro de la prioridad que el Gobierno brasileño atribuye a la integración sudamericana, y que adquirió un impulso decisivo en los últimos años, los proyectos de infraestructura

con los países vecinos han recibido una atención prioritaria.

El Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) y el BNDES-Exim han sido instrumentos fundamentales para la viabilización de proyectos en las áreas de energía, transportes, comunicaciones y saneamiento en los países sudamericanos. El valor total financiado por Brasil ya supera los 7 mil millones de dólares. Se trata no solo de proyectos seleccionados de la IIRSA sino también de otras iniciativas bilaterales y multilaterales, siempre en sintonía con las prioridades presentadas por nuestros vecinos.

Recientemente fue creado un instrumento más de apoyo a las inversiones en infraestructura en la región en el ámbito del Gobierno brasileño. La Ley n° 11.499, de 28 de junio de 2007, que modificó la Ley del PROEX (Ley n° 10.184, de 2001), permite al Tesoro Nacional, en operaciones de financiamiento o de equalización vinculadas a la exportación de bienes o servicios nacionales, pactar condiciones aceptadas por la práctica internacional, a países, proyectos o sectores con limitaciones de acceso al financiamiento de mercado.

Podría citar como ejemplo del esfuerzo brasileño para impulsar la profundización de la integración física sudamericana la participación en proyectos como el Eje Multimodal Manta-Manaos, que une tramos rodoviaros e hidroviaros, conectando Brasil, Perú y Ecuador; la construcción de la carretera Lethem-Lindem, en Guyana; la ampliación de los gasoductos «San Martín» y «Norte», en Argentina; la Hidroeléctrica de San Francisco, en Ecuador; la rodovía Interoceánica y el Puente Assis Brasil-Iñapari, en Perú; o la construcción del segundo puente sobre el río Paraná, con Paraguay.

Con Chile, hemos desarrollado varias iniciativas de interconexión, sobretodo aquellas que unen el puerto de Santos con el puerto de Antofagasta. Ahora estamos trabajando en un nuevo eje: el Eje interoceánico Norte, que conecta el centrooeste brasileño, a través de la ciudad de Columba (Mato Grosso do Sul), con los puertos de Arica e Iquique. Aquí se trata no solo de conectar sino también impulsar el desarrollo de regiones más lejanas de los grandes centros productivos. Los tres países involucrados –Brasil, Bolivia y Chile– ya vienen realizando reuniones técnicas para identificar los tramos

que demandan mayores inversiones para la construcción o recuperación de estructuras.

La elección de este eje se dio en función de dos elementos: a) el desarrollo regional, dado que favorecerá más directamente el desarrollo del norte de Chile, del centro-oeste de Brasil, y la región central de Bolivia; y b) la proyección en dirección al Asia.

De hecho, los corredores deberán facilitar aún más el comercio con Asia, la región de mayor dinamismo económico actual. En el caso de Brasil, el comercio con Asia llega a 40.000 millones de dólares, de los cuales 16.000 millones corresponden al comercio con China. Y la pauta incluye no solo productos primarios sino, también, de alto valor agregado. En 2006, la empresa brasileña fabricante de aviones Embraer cerró un contrato de venta de 100 aviones jet para vuelos regionales con China, 50 de los cuales serán fabricados en Brasil y los restantes 50 en la propia China, bajo el régimen de «joint-venture».

Chile es un puente para exportar al Asia. Lo inverso también es verdadero. Como miembro asociado del MERCOSUR (en un área de libre comercio en que el 96% de los aranceles ya alcanzaron el nivel de cero por ciento), Chile puede ser también una gran plataforma para atraer inversiones al bloque desde el Asia y, de un modo más general a toda América del Sur.

II. ENERGÍA

La energía, así como la infraestructura, ha asumido un papel preponderante en el proceso de integración sudamericana. No se trata, a propósito, de una peculiaridad nuestra. El embrión de la Unión Europea fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951.

Las recientes crisis de abastecimiento que afectaron, con mayor o menor intensidad, a casi todos los países de la región, dejaron en evidencia la prioridad de la cuestión de la seguridad energética. Especialmente cuando se tiene en cuenta que las principales economías del Cono Sur –Argentina, Brasil y Chile– han presentado buenos índices de crecimiento económico, cuya sustentabilidad depende de la variable energética.

Iniciativas de gran importancia fueron y han sido desarrolladas en el plano bilateral. Dos de las mayores fuentes de energía de Brasil son resultado de la cooperación con países vecinos. Itaipú, con Paraguay, es la mayor hidroeléctrica del mundo. En 2006, produjo el 20% de la energía eléctrica consumida por el país. El gasoducto Brasil-Bolivia (Gasbol), que entró en funcionamiento en 1999, es responsable del abastecimiento, en promedio, de 26 millones de BTU/día de gas natural hacia el mercado brasileño.

Con Chile, aunque separados por la ausencia de una frontera común, también estamos desarrollando una alianza en el área energética. La Petrobrás es la principal proveedora de petróleo del mercado chileno. Probablemente participará en las nuevas explotaciones en la región de Magallanes, manifestó interés en asociarse a la ENAP en la expansión de la capacidad chilena de refinación y tiene en el horizonte la posibilidad de participar en el abastecimiento de la futura planta de GNL de Quintero.

En la última Reunión Cumbre del MERCOSUR, en Asunción, el Presidente Lula decidió la transferencia de energía brasileña hacia Chile, por medio de operaciones de «swap» con Argentina. Este año se ofreció un total de 1,5 millones de m³ diarios de gas y cerca de 1000 MW de energía eléctrica. Aunque sin los resultados esperados, la iniciativa apunta a las potencialidades de cooperación entre los países de la región.

El paso necesario, en este momento, es la organización multilateral de la cooperación e integración energéticas en América del Sur.

Países como Venezuela, Bolivia y Perú son exportadores netos de gas natural, mientras que Chile, Brasil y Uruguay, son grandes importadores. La convergencia entre los intereses de los países productores y consumidores conforma una base para el desarrollo de proyectos regionales de complementación energética.

En el ámbito de la Unión de Naciones Sudamericanas, la cuestión ha recibido una atención prioritaria. En septiembre de 2005 se realizó en Venezuela la I Reunión de Ministros de Energía. El 17 de abril pasado, también en Venezuela, tuvo lugar la Cumbre Energética de Isla Margarita, en la cual, entre otros puntos, los Presidentes decidieron crear el «Consejo

Energético Sudamericano, integrado por los Ministros de Energía de cada país para que ... presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Sudamericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Sudamérica, que será discutida en al III Cumbre Sudamericana de Naciones».

Uno de los principales proyectos en consideración es la construcción del Gran Gasoducto del Sur (GGS), que conectaría las reservas venezolanas con los demás países de América del Sur. Se estima que la extensión del gasoducto principal podría llegar a 6.600 kilómetros y tendría una capacidad de distribución de 150 millones de m³ diarios de gas.

Otras iniciativas en curso han sido la creación de empresas transnacionales como Petrosur, Petroandina y Petroamerica.

Sin embargo, en el ámbito de la cooperación energética, los biocombustibles y el papel de Brasil en la divulgación de esta tecnología merecen una consideración aparte.

III. LOS BIOCOMBUSTIBLES

Las experiencias con biocombustibles en Brasil remontan a la década de 1920. Sin embargo, solo en 1975, con el lanzamiento del Programa Nacional del Alcohol, PROALCOOL, se crearon las condiciones necesarias para el gradual fortalecimiento del sector azúcar-alcoholero brasileño.

El PROALCOOL tenía como objetivo introducir en el mercado la mezcla gasolina-alcohol sin agua y estimular el desarrollo de vehículos impulsados exclusivamente por alcohol hidratado.

El proceso proporcionó significativos resultados, tanto ambientales como económicos: de 1975 a 2006, la utilización del etanol combustible evitó la emisión de 675 millones de toneladas de CO₂, además de una economía de 1.200 millones de barriles equivalentes de petróleo.

A fines de la década de 1980, la reducción de los precios del petróleo, sumada al aumento en los precios del azúcar, llevó a la escasez de alcohol en las estaciones brasileñas de servicio y a la pérdida de confianza en la alternativa del etanol.

Sin embargo, más recientemente se promovió una gradual revitalización del etanol, iniciado en 1993 con la decisión de

hacer obligatoria la mezcla de un 22% de alcohol sin agua a la gasolina. Hoy en día, la mezcla obligatoria tiene porcentajes que fluctúan entre el 20 y el 25%.

Del 2000 en adelante, con los altos precios del petróleo en el mercado internacional y la introducción, en 2003, de los vehículos flex-fuel, que utilizan cualquier mezcla de alcohol y gasolina, se aceleró el proceso de revitalización del etanol como combustible.

En los últimos 30 años, el aumento de productividad del sector superó el 30%, reduciendo la necesidad de ampliar el área plantada de caña de azúcar. El cultivo de caña en Brasil utiliza un bajo nivel de defensivos, tiene el mayor programa de control biológico de plagas del país y recicla todos los residuos producidos, no afectando la calidad de los recursos hídricos nacionales.

Los biocombustibles han tenido un impacto socio-ambiental positivo, al recuperar áreas previamente deforestadas, propiciar la alternancia de cultivos de tierras dedicadas a la producción de alimentos, además de dar empleo a casi un millón de trabajadores. En ese sentido, carecen de fundamento las críticas de que el cultivo de la caña de azúcar destinada a la producción de etanol provoque daños al medio ambiente.

Por otro lado, la mayor producción de caña de azúcar en Brasil deriva fundamentalmente de incrementos de la productividad y de investigaciones realizadas por la EMBRAPA (empresa de investigación agropecuaria del Gobierno brasileño). Actualmente, solo un 0,6% del territorio nacional se destina al cultivo de la caña de azúcar, en áreas muy distantes del bosque amazónico.

Actualmente, en Brasil hay 367 plantas de etanol en actividad hasta 2010, se tiene previsto inaugurar 77 nuevas plantas. El cultivo de la caña abarca 6 millones de hectáreas.

El biodiesel es el combustible derivado de fuentes renovables como aceites vegetales y grasas animales. Diversas oleaginosas existentes en Brasil son objeto de investigaciones para este uso: mamona, dendê, girasol, babaçu, soya y algodón.

El Programa Nacional del Biodiesel, lanzado en 2004, busca acelerar la incorporación de ese combustibles a la matriz energética brasileña. Por ley, en 2008 el 2% del petróleo diesel incorporará biodiesel. En 2013, el porcentaje llegará a un 5%. La capacidad de producción se encuentra en rápida expansión.

CONCLUSIÓN

De todos modos, la preocupación por la seguridad energética y por la sustentabilidad ambiental deberá contribuir a que en el futuro próximo, se mantenga el énfasis en los biocombustibles y en otras fuentes renovables.

La estrategia brasileña respecto del tema tiene tres vertientes: global, regional y bilateral.

En la vertiente global, Brasil ha defendido la adopción de padrones y normas técnicas internacionales que permitan establecer de un mercado global para estos productos. A fin de crear un mecanismo de coordinación entre los mayores productores/consumidores de biocombustibles, en marzo de 2007 se fundó en Nueva York, el Forum Internacional de Biocombustibles. Adicionalmente, Brasil se ha fijado como objetivo estimular el desarrollo de estudios científicos e innovaciones tecnológicas que garanticen la sustentabilidad a largo plazo de la producción de biocombustibles, así como la no interferencia de su producción con el cultivo de alimentos.

En el ámbito regional, Brasil ha estimulado la integración energética de América del Sur, mediante el fomento de la diversificación de la matriz en los países de la región y el estímulo al desarrollo de fuentes de energía renovables. También se firmó un Memorando de Entendimiento del MERCOSUR para ampliar la cooperación en el tema. La integración de las cadenas de producción y de comercialización del etanol y del biodiesel en la región –incluyendo aspectos de regulación y fiscalización– busca contribuir al aprovechamiento de las importantes ventajas competitivas de los países sudamericanos en el campo de los biocombustibles, reconociendo la oportunidad de producir riqueza y desarrollo sustentable en la región.

La tercera vertiente de actuación brasileña, en el campo bilateral, abarca iniciativas de cooperación técnica –inclusive en la investigación de fuentes alternativas para la producción de biocombustibles– y de promoción del intercambio científico y académico. Su operacionalización se ha dado mediante la firma de memorandos con diversos países, incluso Chile, durante la visita de trabajo del Presidente Lula a Santiago, en abril del 2007.