



UNIVERSIDAD
CENTRAL

DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN

Economía
ECONOMÍA

Análisis de la integración energética
en América Latina y de su importancia
para Suramérica

Diego Otero Prada
Arturo Cancino Cadena
Carlos Alberto Chaves G.

N.º 1

Agosto de 2009



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Economía

Análisis de la integración energética
en América Latina y de su importancia
para Suramérica

Diego Otero Prada

Arturo Cancino Cadena

Carlos Alberto Chaves G.

No. **1**

Agosto de 2009



Consejo Superior

Fernando Sánchez Torres (*Presidente*)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Rafael Santos Calderón
Dánghelly Giovanna Zúñiga
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

Secretario General

Fabio Raúl Trompa Ayala

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Diego Otero Prada

Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Julián Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinación Editorial Departamento de Economía

Documento de Investigación. Economía, N.º 1. *Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica*

ISBN para PDF: 978-958-26-0250-5

Autores: Diego Otero Prada, Arturo Cancino Cadena y Carlos Alberto Chaves G.

Primera edición: agosto de 2009

Ediciones Universidad Central

Carrera 5ª N.º 21-38. Bogotá. D.C. Colombia

Tel.: 334 49 97. 323 98 68, exts.: 127, 5170.

editorial@ucentral.edu.co

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera Penagos

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño y diagramación: Alexander Casas Castro

Diseño de carátula: Mauricio Ladino

Corrección de textos: Óscar Henry Hernández

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

Otero Prada, Diego

Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica / Diego Otero Prada, Arturo Cancino Cadena y Carlos Alberto Chaves G.; editora Edna Rocío Rivera Penagos -- Bogotá: Ediciones Universidad Central, 2009.
60 p.; 28 cm. - - (Documentos de investigación. Economía, no. 1)

ISBN para PDF: 978-958-26-0250-5

1. Energía – América Latina 2. Política energética – América Latina 3. Recursos energéticos I. Cancino Cadena, Arturo II. Chaves G., Carlos Alberto III. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. IV. Universidad Central. Departamento de Economía

333.79098–dc22

PTBUC/RVP

Correspondencia y canje:
Universidad Central
Departamento de Economía
Carrera 5 N.º 21-38. Torre de Economía
PBX 323 98 68, ext.: 301
www.ucentral.edu.co

Contenido

1. Introducción	9
2. Panorama de la integración energética en América Latina	11
2.1 Reservas, producción y consumo de recursos energéticos en la región	11
2.2 Principios de la integración energética latinoamericana	13
2.3 Integración eléctrica	13
2.3.1 La integración eléctrica de América Central (Siepac)	13
2.3.2 Integración eléctrica en Suramérica	14
2.4 Integración gasífera	14
2.4.1 Gran Gasoducto del Sur	15
2.5 La integración petrolera: Petroamérica	15
2.5.1 Petrocaribe	16
2.5.2 Petroandina	16
2.5.3 Petrosur	17
3. Marco teórico y conceptual para el análisis de la integración energética	19
3.1 Discusiones conceptuales	19
3.2 Análisis teórico de la integración energética regional (IER)	24
3.2.1 La economía política internacional	25
4. Perspectivas actuales de la integración energética en América Latina	29
4.1 Contexto político regional	29
4.2 De la lógica del mercado a la revalorización de la política de desarrollo	30
4.3 Seguridad energética e integración regional	33
4.4 Integración y modelos alternativos del sector energético	37
5. Conclusiones	41
6. Bibliografía	43
7. Anexos	47

Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica

Diego Otero Prada*
Arturo Cancino Cadena**
Carlos Alberto Chaves G.***
Universidad Central

Resumen

Una de las principales tendencias actuales en el sistema internacional es la conformación y el fortalecimiento de esquemas de integración regional para enfrentar los desafíos de la inserción internacional para economías emergentes. La integración, desde el punto de vista energético, apunta a esta dirección, sin embargo no hay consenso sobre su orientación conceptual y sus actores responsables, en un contexto dominado por el debate de visiones contradictorias donde predominan los enfoques de Estado y de mercado. Este documento pretende explorar los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan la integración energética en América Latina, buscando establecer asimismo algunos de los impactos económicos generados en la evolución de las iniciativas de dicha integración, y analizando las perspectivas políticas que han acompañado el proceso y que marcarán su consolidación o parálisis.

Palabras clave: América Latina, integración energética, economía, política internacional, hidrocarburos, Estado, mercado, empresas transnacionales, soberanía energética, seguridad energética.

JEL: Q4, F5, F23, F59.

* Ingeniero electricista, Universidad de los Andes. Magíster y Doctorado en Economía en la Universidad de Pensilvania. Actual Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Central.

** Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana. Docente-investigador y Coordinador de Relaciones Internacionales del Departamento de Economía de la Universidad Central. Profesor de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia.

*** Político, Universidad Nacional de Colombia. Candidato a magíster en análisis de problemas políticos y económicos internacionales en la Universidad Externado de Colombia. Docente-investigador Universidad Central.

Analysis of energy integration en Latin America and of its importance for South América

Diego Otero Prada
Arturo Cancino Cadena
Carlos Alberto Chaves G.
Universidad Central

Resumen

Abstract: One of the main current trends in the international system is the setup and consolidation of regional integration schemes to face the challenges of the international inclusion for emerging economies. The integration from the energetic point of view goes in this direction; however, there is no consensus on its conceptual orientation and its responsible actors in a context dominated by the debate of contradictory visions, with the state and market approaches predominating. This document aims at the exploration of the theoretical and conceptual underpinnings which support the energetic integration in Latin America, trying to establish some of the economic impacts generated by the evolution in the initiatives of such integration and analyzing the political perspectives which have accompanied the process and which will mark its consolidation or paralysis.

Key words: Latin America, energetic integration, international political economics, hydrocarbons, state, market, transnational companies, Brazil, Venezuela, Petrobrás, PDVSA, energetic sovereignty, energetic safety.

JEL: Q4, F5, F23, F59.

Introducción

La evolución de las investigaciones sobre energía en América Latina refleja el carácter especial otorgado a este recurso natural estratégico por los gobiernos y las sociedades, en un contexto internacional de progresivo aumento de la demanda, y simultáneamente del control de la oferta de las diversas fuentes energéticas, recursos valiosos tanto para el crecimiento de las economías de la región, como para lograr mayores márgenes de autonomía política. Por esta razón, las relaciones energéticas transnacionales, inscritas en el marco de iniciativas de integración energética, como nuevo fenómeno de vinculación de la energía y la política, han comenzado a tener fuerte importancia en los estudios de las relaciones económicas internacionales y de la ciencia política, realidad en la que se inscribe este documento.

En general, la literatura existente, concebida dentro de los círculos académicos, entidades gubernamentales y organizaciones internacionales adscritas al tema, interpreta la integración energética regional (IER) como un fenómeno de carácter económico-comercial y técnico-ambiental, con orientación primordial del Estado o del mercado como paradigmas explicativos generales, pero se ha quedado corta en explicar las fuerzas geopolíticas y los intereses transnacionales que la han modelado y su influencia sobre la trayectoria reciente de los

gobiernos de los países exportadores e importadores de recursos energéticos, así como el papel que ésta ha tenido en la definición y evolución de los procesos de integración regional.

Cuestiones tales como ¿cuánto de mercado y cuánto de Estado requiere el proceso de integración energética en Suramérica?, ¿cuáles son las complementariedades y las contradicciones entre estrategias bilaterales y multilaterales de relación externa de los países productores y consumidores de recursos energéticos?, ¿cuáles son las perspectivas generales de la integración energética como nuevo mecanismo de la integración política?, continúan pendientes de desarrollarse en la literatura dominante.

Para intentar superar, aunque sea parcialmente las limitaciones de dicha literatura, este documento propone partir de la consideración de que la IER es un tema dominante de la nueva agenda de integración, que se empezó a configurar a partir de los años noventa en América Latina¹ bajo el influjo del proce-

1 Cabe señalar que las primeras interconexiones energéticas en la región (las obras hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yaciretá entre Brasil y Paraguay y Argentina y Paraguay, respectivamente, así como la exportación de gas de Bolivia a Argentina desde los años 70) no fueron planificadas como proyectos inscritos en el marco de procesos de integración energética, sino asociadas a las necesidades puntuales de requerimientos de flujos energéticos en zonas de frontera.

so de apertura económica de las economías latinoamericanas, con nuevos actores, nuevas realidades y nuevos intereses en conflicto, y también con nuevos criterios de interpretación teórica, acordes con el desplazamiento del eje de gravedad de la integración regional de lo genéricamente económico-comercial a lo específicamente energético-geopolítico.

Esta propuesta interpretativa parte de la premisa de analizar la IER no desde la perspectiva clásica economicista de la eliminación de barreras para la conexión de mercados energéticos nacionales, sino desde la visión de la economía política de las relaciones internacionales, a partir de dos paradigmas dominantes: los postulados geopolíticos neorrealistas y los postulados del enfoque neoliberal, para construir una mirada interdisciplinaria de esta nueva faceta de la integración suramericana, que supere la tradición de la ciencia económica en tratar los temas energéticos como problemas de transacción de flujos energéticos, sin atender generalmente a sus dimensiones geopolíticas².

Generalmente estamos acostumbrados a pensar que los distintos procesos de integración, incluyendo la integración energética, son principalmente el resultado de fuerzas de carácter internacional (sesgo transnacional) o de formulaciones políticas de orden doméstico (sesgo internalista), simplificando las complejas interacciones entre ambos ám-

bitos que configuran a la integración energética como un fenómeno “interméstico”³. El carácter interméstico de la IER se asocia frecuentemente con la explicación convencional del enfoque estatista o del enfoque mercadocéntrico, pero no ha sido suficientemente desarrollado desde la perspectiva de sus actores, sus impactos geoeconómicos y perspectivas políticas regionales y hemisféricas (Fontaine, 2008).

La tesis central de este documento es exponer el desplazamiento de lo económico a lo energético como eje dinámico de los recientes procesos de integración en la región (potencialidad integradora de la agenda energética), en diálogo directo con las necesidades de reindustrialización y de autonomía política de América Latina.

En este sentido, como desarrollo de la tesis se proponen cuatro temáticas a tratar: en la primera parte se presenta un panorama general sobre las condiciones estructurales y las realidades sectoriales de la integración energética en América Latina; en la segunda parte, se expone un marco teórico-conceptual elemental referenciando postulados teóricos seleccionados, estableciendo sus posibles implicaciones aplicables a la IER; en la tercera parte, desde una visión comparativa, se busca precisar el papel de dos actores empresariales dominantes en los actuales escenarios energéticos de la región (Petrobras y Pdvs) buscando identificar sus potencialidades y limitaciones para favorecer procesos de integración energética. En la parte final, se lleva a cabo un análisis sobre las perspectivas políticas de la integración energética para la región, con miras a identificar fortalezas y debilidades de dicho proceso.

2 No debe sorprender que los principales estudios sobre la integración energética, el cambio de matriz energética y las reformas de las políticas energéticas procedan de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) y de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). La Olade publica informes anuales sobre la situación energética regional y estudios temáticos sobre temas afines, muchos de los cuales están disponibles en su sitio web www.olade.org. La CEPAL publica documentos de trabajo y *policy papers* en dos series: *Recursos naturales e infraestructura* y *Medio ambiente y desarrollo*, disponibles en www.eclac.org.

3 Categoría analítica enunciada por James Rosenau para señalar la fuerte compenetración de factores domésticos e internacionales en el estudio de fenómenos de política internacional (Rosenau, 1997).

Panorama de la integración energética en América Latina

La visión de la integración desde el componente energético es fundamental en un contexto global de crisis energética, en el cual América Latina tiene una gran ventaja geoeconómica y geoestratégica frente al mundo, gracias a sus múltiples potencialidades energéticas.

Los proyectos y propuestas de integración energética en la región se plantearon desde los años setenta, comenzando con las interconexiones eléctricas binacionales entre Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela y entre los países del futuro Mercado Común del Cono Sur (Mercosur). Igualmente, la región centroamericana desarrolló planes iniciales sobre este tema, desde finales de los años ochenta, bajo el impulso del Sistema de Integración Eléctrica de América Central (Siepac). Las posibilidades de integración en gas también comenzaron a partir de este período, con los gasoductos binacionales en el cono sur entre Argentina y Bolivia, y Argentina y Chile. A partir de la década de los noventa se incluyó en la agenda política regional el tema de la integración petrolera, inicialmente bajo el fomento del capital transnacional.

A comienzos del siglo XXI se profundiza el interés por la integración energética de la región. El primer paso importante en esta dirección se dio con la I Cumbre Energética de Suramérica, realizada el 17 de abril de 2007 en la Isla de Margarita. Como resultado de este evento se firmó el Tratado Energético Suramericano, que contempla cuatro áreas de trabajo: gas, petróleo,

ahorro energético y energías alternativas. El acuerdo que se estableció busca relacionar el desarrollo energético con el desarrollo económico para combatir la pobreza y los desequilibrios económicos. En la misma reunión se creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y se formó el Consejo Energético Suramericano integrado por los ministros de Energía de los países compromisarios, con una secretaría ejecutiva con sede en Quito. La creación del Consejo Energético es un gran avance en términos institucionales, así como la propuesta de formar una gran compañía que incluya la energía en todos los aspectos, constituida como un “holding” de empresas estatales, como mecanismo de unificación regional, acorde con los nuevos tiempos marcados por el retorno del enfoque estatista para la integración regional.

2.1 Reservas, producción y consumo de recursos energéticos en la región

La distribución energética en la región es muy asimétrica (ver anexo 1): en carbón, las reservas se concentran en muy pocos países. Colombia es el primer productor de la región con el 73,2%, el segundo es México

con el 12,8%, le sigue Venezuela con el 8,2% y Brasil con 5,3%. América contribuye con el 1% de la producción mundial, pero concentra el 5% de las reservas mundiales, lo cual es un punto a favor a futuro (Olade, 2007).

En petróleo tanto la distribución de las reservas, como la producción están bastante concentradas: las mayores reservas son la de Venezuela con el 68,6%, (sin incluir el potencial en petróleos pesados y extrapesados), seguida por México con el 11,1%, Brasil con el 9,7% (no se considera aún el descubrimiento del yacimiento en aguas profundas hasta no disponer de datos contables), Ecuador con el 4,0%, y luego Argentina y Colombia con 2,0% y 1,3% respectivamente. Por su parte, la producción regional está dominada por cuatro países: el primero es México con 3,6 Mb/d (millones de barriles diarios), (35% de la producción regional), le sigue Venezuela con 2,9 Mb/d (29%), Brasil con 1,6 Mb/d (16%), Argentina con 0,8 Mb/d (0,8%), Ecuador y Colombia con 0,5 Mb/d (0,5%) cada uno (Olade, 2007). América Latina produce 10,2 Mb/d y consume 6,4, lo que indica que mientras su producción representa el 13% de la producción mundial, su consumo es equivalente al 8,4%. Este excedente de producción le garantiza a la región no sólo su oferta exportable, sino también su seguridad energética a corto plazo.

En gas natural, el país con el mayor potencial es Venezuela con el 56,7% de las reservas, seguido por Trinidad y Tobago con el 9,7%, Bolivia con el 9,0%, Argentina con el 7,0%, México con el 6,0% y luego Brasil, Perú, y Colombia. En términos de producción, domina México con el

31,2%, le sigue Argentina con 18,8%, luego Venezuela con 16,5%, Trinidad y Tobago 14,5%, Brasil 6,2%, Bolivia con 5%, Colombia con el 3,2%, Perú el 2,9%, Chile 0,8% y Ecuador con 0,6%. En este recurso la producción está menos concentrada que en petróleo y carbón, lo cual puede facilitar procesos de integración gasífera en la región.

Los países de Centroamérica y el Caribe, excepto Guatemala y Trinidad y Tobago, son pobres en recursos de energía, ya que no cuentan con reservas en petróleo, gas natural ni carbón. Esta zona es importadora neta, dependiente de las exportaciones de México y Venezuela.

En hidroelectricidad, el potencial para 2007 era de 659.813 megavatios, distribuido en todos los países, pero con una concentración especial en Suramérica, específicamente en Brasil, Colombia y Perú, con un 45,0% del total. De ese total, 140.487 megavatios, la potencia instalada representa un 21,3%.

La región Andina es muy rica en todos los recursos energéticos y es exportador neto, sobresaliendo claramente Venezuela y Bolivia. En Mercosur, las reservas de energéticos se concentran en Brasil y Argentina, pero éstas son pequeñas con respecto a sus necesidades, así que es una región tendencialmente importadora, especialmente los casos de Chile, Paraguay y Uruguay, con probables problemas de suministro a futuro, aunque con la reciente excepción de Brasil tras el descubrimiento de yacimientos de gas natural en la costa de Santos a finales de 2007, y de fuentes de petróleo en aguas profundas durante 2008⁴.

En el anexo 2, se presentan las cifras de la producción y consumo de gas, petróleo y carbón para el año 2006, las cuales permiten estudiar la situación de déficit o superávit energético de los países de la región, siendo un panorama favorable para el desarrollo de procesos de integración desde el sector energético.

4 En Perú y Brasil, la dependencia de las importaciones de petróleo es parcial, pues la producción interna no alcanza a cubrir el mercado interno: Perú importa el 40% de su consumo y Brasil está próximo a lograr capacidad de autosuficiencia. Por lo tanto, son países con relativa inseguridad energética.

2.2 Principios de la integración energética latinoamericana

En la perspectiva de la integración energética de América Latina subsisten las visiones de Brasil y su empresa Petrobras, y la de Venezuela y el conjunto de acuerdos alrededor de su empresa estatal Petr6leos de Venezuela (Pdvsa). Las relaciones entre Brasil y Venezuela han sido promisorias desde 2005⁵ para los esfuerzos conjuntos de integración energética regional. En cambio, desde 2007 ha surgido una discrepancia por los acuerdos entre Brasil y Estados Unidos para la producción de etanol y otros biocombustibles.

Los principios que guían la nueva integración energética regional se pueden rastrear en las declaraciones de la reunión de expertos de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) en octubre de 2004 y en las declaraciones de Montevideo de marzo de 2005 y Caracas en septiembre de 2005. En la reunión de expertos de Olade del 2004, la delegación de Venezuela entregó una propuesta de integración energética para Latinoamérica y el Caribe. En la declaración de Montevideo sobre Petrosur, en 2005, se defendió una alternativa de progreso donde la integración y uso intrarregional de los recursos naturales energéticos primara sobre los fundamentalismos del mercado. Y en la declaración de Caracas de 2005, firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, se declararon los principios de solidaridad, soberanía, autodeterminación, libre elección de las formas de propiedad en el desarrollo de los recursos energéticos e integración regional para el desarrollo.

Sin embargo, frente a la mayor integración de América del Sur hay notorias diferencias con Chile, que privilegia su integración con la región Asia-Pacífico, mantiene una disputa diplomático-territorial con Bolivia y tiene diferencias de enfoque sobre la integración energética; y con Perú y Colombia, cuyos gobiernos se destacan por su estrecha alianza con los intereses energéticos de Estados Unidos en la región, defendiendo desde sus respectivas empresas petroleras el enfoque de integración promercado.

2.3 Integración eléctrica

En materia de integración eléctrica en América Latina, en la actualidad hay desarrollos en tres subregiones: Centroamérica, la región Andina y Mercosur. Se está estudiando la conexión eléctrica Centroamérica y región Andina, y para el futuro se dará la interconexión región Andina-Mercosur. En un principio, el desarrollo ha sido de conexiones binacionales, que es la etapa natural⁶, y ya se está trabajando en constituir redes regionales.

2.3.1 La integración eléctrica de América Central (Siepac)

El proyecto Siepac comenzó a idearse desde 1987 por los gobiernos centroamericanos y español. Luego el BID participó en la financia-

5 En febrero de 2005, Petrobras y Pdvsa suscribieron catorce convenios en materia energética (petróleo, gas y petroquímica); en septiembre del mismo año, firmaron un memorando de entendimiento para el desarrollo de negocios y actividades de cooperación en el área de refinación, y para desarrollar un estudio de factibilidad para la construcción de una refinería de petróleo en el territorio brasileño (Pernambuco), así como también para viabilizar la participación de Petrobras en la exploración de los campos de la Faja del Orinoco.

6 La interconexión energética comprende tres fases: 1. La interconexión física entre puntos fronterizos de dos países, las empresas de ambos países ofrecen parte de su producción, acordando volumen y precio; 2. La operación coordinada entre los sistemas nacionales interconectados que bajo criterios técnicos y económicos busca reducir sus costos de producción, facilitando la creación de mercados mayoristas de energía; y 3. Creación de un mercado regional con mayor grado de madurez de los mercados energéticos (Cruz, 2004, :7).

ción de los estudios de factibilidad del sistema de interconexión regional hasta que se volvió una realidad en el decenio de los noventa. El proyecto Siepac consiste en la constitución de un mercado eléctrico regional mayorista y la puesta en marcha de un sistema de transmisión de alto voltaje que conecta los seis países del istmo centroamericano. Este mercado regional cobró fuerza jurídica en 1996 cuando los presidentes firmaron el Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional (MER) que entró en vigencia en enero de 1999. Con el tratado se abrieron los mercados nacionales al acceso a la transmisión y al derecho de vender y comprar energía de cualquier agente regional.

2.3.2 Integración eléctrica en Suramérica

La integración eléctrica actual en Suramérica, que se muestra en el anexo 3, comprende dos sistemas desconectados entre sí, localizados en la región Andina y el Mercosur.

En los últimos años, los gobiernos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han firmado diversos compromisos para impulsar la interconexión eléctrica andina considerada de interés común y una prioridad dentro del proceso de integración energética regional. Sobresalen el Acuerdo de Cartagena, de septiembre de 2001, y la extensión del mismo en abril de 2002. Importante fue la Decisión 536 del Acuerdo de Cartagena, que definió el “marco general para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intercomunitario de electricidad”. En la región Andina, la extensión de líneas de interconexión en operación es de más de tres mil kilómetros (anexo 4), sobresaliendo la interconexión fronteriza entre Colombia y Ecuador.

En el Mercosur existen varias experiencias binacionales de interconexión eléctrica. Se tienen los proyectos hidroeléctricos de Itaipú (12.600 MW) entre Brasil y Paraguay; Yacyretá (2.000 MW) entre Argentina y Paraguay; y Salto Grande (1.890 MW) entre Argentina y Uruguay. En líneas de interconexión eléctrica en operación hay diez interconexiones binacionales con una capacidad de transmisión de 13.142 MW, un 16% de la demanda máxima de potencia en 2006 (Anexo 5). Para el futuro, la región cuenta con cuatro proyectos hidroeléctricos binacionales en estudio, por 7.200 MW y cinco líneas de transmisión de Argentina con Brasil, Chile y Paraguay y de Uruguay con Brasil, para una capacidad de transmisión total de 2.500 MW (anexo 6).

2.4 Integración gasífera

La integración gasífera, a diferencia de la eléctrica, depende de los países con suficientes reservas de gas natural, como Venezuela, Bolivia y Perú. Esta posibilidad ha surgido más tarde que la eléctrica, a partir del decenio de los noventa, y ha tomado impulso con las propuestas del gobierno venezolano de Hugo Chávez desde el año 2000. En esta área se ha pensado en una integración que cubra a toda la región latinoamericana. Como en el subsector eléctrico, los primeros pasos han sido de interconexiones binacionales, pero desde 2005 la estrategia es llegar a multiconexiones mediante tres proyectos específicos: el anillo energético del Caribe, el anillo energético andino y el anillo energético del cono sur (anexo 7).

El mayor comercio de gas natural en 2007 se presentó desde Bolivia a Brasil con ventas de 30 millones de metros cúbicos por día, desde Bolivia a Argentina, con ventas de 24 millones de metros cúbicos por día, y ventas de Argentina a Chile que han llegado a 18 millones de pies cúbicos. Si se realizan los proyectos de gasoductos que se explican a continuación, Latinoamérica quedará interconectada, como se muestra en el anexo 8.

2.4.1 Gran Gasoducto del Sur

Es un gasoducto de aproximadamente 8.000 kilómetros, cuya construcción se decidió el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo, con la declaración firmada por Argentina, Brasil y Venezuela en el marco de Petrosur (anexo 9). En marzo de 2006 se realizó la primera reunión del grupo de trabajo integrado por expertos de Venezuela, Argentina y Brasil, que se dividió en seis subgrupos encargados del modelo de negocios y financiamiento; licencia; aspectos ambientales; mercados, recursos y comercialización; modelo tarifario y aspectos legales, institucionales, regulatorios y fiscales.

En el 2007 el proyecto se congeló por razones de orden político y por cuestionamientos a la factibilidad técnica y viabilidad financiera del gasoducto: los expertos consideran que no es rentable transportar gas a una distancia superior a los 4.000 kilómetros, debido a las pérdidas de presión que sufriría el gas. A nivel financiero, la principal crítica se refiere al elevado costo del proyecto (cerca de 20.000 millones de dólares) que implicaría tarifas altas para el transporte, en comparación con la alternativa de transportar gas natural licuado (GNL) y regasificarlo, que resultaría más viable y menos costoso.

En vista del poco avance y de las críticas al gasoducto del sur, los gobiernos de Venezuela, Brasil y Chile⁷ iniciaron la firma de acuerdos para la construcción de plantas de regasificación. Así, en agosto de 2007, los gobiernos de Venezuela y Argentina pactaron la construcción de una planta de regasificación de GNL que despachará Venezuela desde yacimientos en el noreste del país, aún no explotados. Ésta es una forma de obviar el gasoducto: enviar GNL por vía marítima y luego regasificarlo en las terminales de recibo para su distribu-

ción interna. No obstante, esta estrategia puede ser a futuro un obstáculo más que un insumo para la integración energética, ya que está siendo promovida especialmente por las grandes compañías multinacionales de hidrocarburos, acorde con su estrategia internacional de convertir el gas natural en un *commodity* transable en el mercado mundial (al igual que lo es hoy el petróleo), y dispuestas a liderar este futuro y prometedor mercado energético.

2.5 La integración petrolera: Petroamérica

En esta materia, el poder en la región lo ejerce Venezuela, con una concepción de la integración que busca la conformación económica a través de la energía, promoviendo la creación de empresas públicas y dándole valor agregado al petróleo y al gas natural, así como colaborar con los países más pobres de la región con acuerdos que les faciliten suministro de energía a bajos precios y con facilidades de pago. Para ello ha constituido la iniciativa Petróleos de América (Petroamérica) compuesta de tres empresas subregionales: Petroandina, Petrosur y Petrocaribe.

Petroamérica se concibe como una alianza estratégica entre empresas petroleras paraestatales, que busca asegurar el abastecimiento energético de la región, y su integración bajo los principios de complementariedad económica y solidaridad entre países (Campodónico, 2007); plantea crear una empresa multinacio-

7 Petrobras planea construir dos terminales flotantes para regasificar el GNL en las costas de Río de Janeiro y Ceará con una inversión estimada de US\$200 a 300 millones. En Chile, que no cuenta con producción interna y ante el incumplimiento de Argentina para abastecerlo permanentemente, se están desarrollando dos grandes complejos de regasificación: uno desarrollado en la zona de Mejillones por las mineras BHP Billiton y Collahuasi, con un costo de US\$ 400 millones, con capacidad para procesar hasta 6,5 millones de metros cúbicos diarios equivalentes al 40% de la demanda chilena; y un segundo complejo liderado por el Consorcio GNL Quintero (conformado por la estatal chilena ENAP y la extranjera British Gas) con un valor cercano a los US\$800 millones. (Vasconcellos, 2007).

nal formada por las empresas estatales de petróleo de Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina, Cuba y de Trinidad y Tobago, a la que se adscribirían nuevas refinerías y estaciones de servicio, donde se comercializarían los productos refinados en naciones no productoras de hidrocarburos, buscando reducir los costos de las transacciones energéticas derivados de factores geopolíticos y especulativos, eliminando la intermediación (dominada por el capital petrolero privado transnacional). Sería una empresa tipo *holding*, que atendería, a la vez proyectos de integración energética (exploración, explotación, comercialización), y de valor agregado, con la producción de subproductos petroquímicos para impulsar un desarrollo sostenible, autocentrado y no dependiente.

La propuesta inicial es crear una alianza de empresas nacionales, a través de acuerdos bilaterales y convenios integrales de cooperación energética, para que después el proyecto se concrete en alguna figura jurídica. La idea es establecer un sistema de tipo transnacional, constituir una empresa pública como la que se había desarrollado entre Brasil y Argentina para explotar la central de Iguazú. Petroamérica tiene tres capítulos subregionales: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

2.5.1 *Petrocaribe*

El antecedente de Petrocaribe es el Acuerdo de Cooperación de Caracas del 19 de octubre de 2000, suscrito por 10 países de Centroamérica y el Caribe. Se estableció la venta de crudo a quince años de plazo, con un período de gracia de un año y pago de interés anual de 2%. Venezuela se comprometió a proveer 78.500 barriles de petróleo adicionales a los 90.000 BPD (barriles por día) del Acuerdo de San José. Petrocaribe fue creada en la I Cum-

bre de los Jefes de Estado del Caribe reunida en Puerto La Cruz, Venezuela, el 29 de junio de 2005 para relanzar acciones en el área petrolera, que incluyen proyectos de almacenamiento y distribución local, suministro de crudo y productos derivados a las islas del Caribe.

Se constituyó con los países de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, Saint Vicent y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Neves, Surinam y Venezuela. En la Tercera Cumbre, celebrada en 2007, adhirieron Haití y Nicaragua. El acuerdo firmado garantiza que Venezuela suministra 200.000 bpd de petróleo a los catorce países, de los cuales 98.000 bpd a Cuba (el convenio inicial fue de 53.000 bpd) en condiciones de pago del 60% en efectivo y el 40% restante financiado a 24 años.

En la Tercera Cumbre, el Gobierno venezolano propuso cuatro líneas de trabajo: la primera se refiere a la constitución de un fondo social alimentado con los pagos que hagan los países beneficiarios de la compra del petróleo venezolano; la segunda consiste en establecer una red de refinerías en el Caribe para procesar el crudo pesado de Venezuela, adicional a las ampliaciones de Jamaica y Cienfuegos en Cuba; la tercera tiene por objetivo el desarrollo de la industria petroquímica; la cuarta pretende promover el desarrollo de energías alternativas como la solar, la eólica y el agrocombustible. El objetivo es asegurar el abastecimiento energético de hidrocarburos para la región a través de un conjunto de obras en diferentes campos, para llegar a lo que se llama un anillo energético.

2.5.2 *Petroandina*

El antecedente de Petroandina se remonta a la reunión del XVI Consejo Presidencial Andino realizado el 18 de julio de 2005 en Lima, como alianza estratégica de entes estatales petroleros y energéticos de los cinco países de la CAN para promover las interconexiones eléctricas y gasíferas, la provisión mutua de recursos

energéticos y la inversión conjunta en proyectos. El 9 de agosto de 2007 nació Petroandina Sociedad Anónima Mixta, como compañía petrolera conformada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Petróleos de Venezuela (Pdvsa), con 60% de capital boliviano y 40% de Pdvsa. El proyecto inicial será la exploración y explotación de hidrocarburos en el norte de La Paz, Tarija y Chuquisaca con una inversión de 600 millones de dólares.

En agosto de 2007 se firmaron convenios entre Ecuador y Venezuela para construir una refinería en el Pacífico con capacidad para procesar 300.000 bpd, que se convertirá en la mayor refinería sobre la costa del Pacífico, desplazando como sitio a Colombia. En otro convenio se estableció la exploración conjunta entre Pdvsa y Petroecuador en la faja del Orinoco. Además, Pdvsa participará en la explotación del campo petrolero de Sacha, en la Amazonia ecuatoriana, y mantiene el acuerdo para procesar 10.000 bpd de petróleo de Ecuador, que debe importar gasolina.

2.5.3 *Petrosur*

El 10 de mayo de 2005, Venezuela, Argentina y Brasil acordaron crear en Brasilia la empresa petrolera

Petrosur. Se acordó escoger un proyecto por cada uno de los tres países para abordarlo con inversiones en conjunto. En marzo de 2007, Uruguay entró a formar parte de Petrosur.

En Uruguay, Pdvsa y la Administradora Nacional de Combustibles, Alcohol y Petróleo (Ancap) trabajan en la adecuación y ampliación de la refinería estatal La Teja, de Uruguay, para duplicar su producción a 100.000 barriles diarios y se selló, en agosto de 2007, la constitución de una empresa mixta para extraer crudo de la Faja del Orinoco. El 19 de agosto 2007 se firmó un Acuerdo de Seguridad Energética en el que Venezuela se comprometió a mantener de manera indefinida el suministro de crudo, con el 25% financiado a 15 años y 2% de tasa de interés. Con Paraguay se firmó el 18 de noviembre de 2006 el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, por el cual Pdvsa proveerá de petróleo crudo y productos refinados a Paraguay por la cantidad de 18.600 bpd, con un financiamiento de 25% del total y un plazo hasta de 15 años para la amortización del capital con un período de gracia de 2 años y una tasa de interés anual de 2%.

Marco teórico y conceptual para el análisis de la integración energética

Esta segunda parte del documento hará énfasis en el desarrollo de un marco teórico y conceptual básico para aproximarnos al estudio de fenómenos de integración energética, teniendo en cuenta distintas variables conceptuales y distintos postulados teóricos desde la economía política internacional.

Se ha vuelto común la tendencia a identificar y calificar cualquier proyecto de transnacionalización de mercados y transacción de flujos energéticos que aparezca en la región como una iniciativa de integración energética, sin entrar en consideraciones sobre los alcances y límites de la integración como categoría analítica para describir las múltiples negociaciones entre el sector público y el capital privado en torno al tema energético. Frecuentes confusiones surgen de emplear indistintamente los conceptos de integración, cooperación e interconexión en los análisis académicos y en los documentos gubernamentales. Varios autores internacionalistas establecen diferencias entre el concepto de integración frente a otras categorías analíticas como la cooperación, cuyo referente común sería la interacción gradual y creciente entre Estados-nación (Vieira, 2008: 85), resaltando su importancia como pautas conceptuales en diálogo, determinantes para comprender procesos de integración regional como el energético.

3.1 Discusiones conceptuales

Bajo esta línea de argumentación, una definición de cooperación útil al propósito de este capítulo es la propuesta por Tokatlian, quien la describe como un esquema

de internacionalización de temas de la agenda política dirigida desde el Estado, y con el concurso de actores sociales, para la producción de proyectos y acuerdos selectivos puntuales y realizables de tipo económico y comercial, con un trasfondo político, entre dos o más partes (1994: 54). Esta definición contiene dos elementos claves: el liderazgo de los Estados y la concepción del soporte político de todo proyecto de cooperación comercial, como sería el caso de la cooperación energética.

La *integración* propiamente definida correspondería a un proceso más amplio y profundo, que contendría mercados compartidos, coordinación y construcción progresiva de políticas comunes al más alto nivel, lo cual implicará “una vinculación diplomática, económica, política, social, cultural, científica e incluso militar, con un papel dinámico de distintos actores de las sociedades que se integran, con lo cual la integración sería la forma más intensa de interacción estatal” (Franco y Robles, 1998: 232).

Otros autores enfatizan en el carácter más amplio de los procesos de cooperación, que incluiría todas las formas de colaboración y coordinación entre Estados a nivel económico y político, sin entrar en un esquema formal de integración, pero buscando superar los conflictos de intereses entre unidades nacionales (Dobson, 1991: 31).

Para el caso energético, desde una visión institucional de integración, este fenómeno es definido como un proceso de interconexión estratégica de redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente, dentro de un determinado espacio de integración (Aladi, 2004). Como se observa, en relación con los actuales procesos de transacciones energéticas en la región, el nivel de implantación de la integración energética sigue teniendo un bajo perfil: más que integración se trataría en términos jurídicos de un estado de cooperación energética (Beltrán y Zapater, 2006, : 274- 277), ya que, por ahora, a pesar del auge de construcción de infraestructura energética (interconexiones eléctricas, construcción de gasoductos, terminales de regasificación y centrales hidroeléctricas), no existe ni un marco común normativo, ni un mercado común de energía, y aún no se ha consolidado un espacio de integración plenamente establecido, (la Unasur está en período de construcción) que serían los estándares apropiados para hablar realmente de integración energética.

Lo anterior indicaría que estamos en presencia de fenómenos masivos de “interconexión energética” más que de integración energética⁸ (anexo 10), distinción conceptual necesaria para evaluar los alcances de los denominados proyectos de integración energética que se superponen en la región, enfatizada por expertos académicos como Gerardo Honty. De acuerdo con su apreciación:

La integración energética a la que asistimos en Suramérica es esencialmente: una interconexión física para transportar electricidad y gas, pero sin ningún compromiso político, y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional (...) han primado proyectos de integración energética sostenidos sobre la base de las necesidades empresariales y no de proyectos políticos nacionales que busquen complementarse (2006:126).

Esta situación destaca el aparente predominio de la visión interconexionista ligada a la lógica del libre comercio y cuya prioridad es unir el continente para propiciar el intercambio mercantil, plasmado en los megaproyectos de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Suramericana (Iirsa) y el Plan Puebla-Panamá. El debate sobre las perspectivas de integración y de interconexión se encuentra fuertemente vinculado con las concepciones transnacionales de corte neoliberal y las concepciones geopolíticas de corte estatista, que alimentan la visión dicotómica sobre los escenarios regionales para la integración regional⁹, siendo un escenario conflictivo clave sobre el cual podría estar centrándose el futuro de la estrategia energética suramericana.

La interconexión energética se ha constituido en un tema de reciente impulso a raíz de necesidades estratégicas nacionales y regionales en diversas áreas como la política (acuerdos de integración de infraestructura), la tecnológica (masificación del gas natural), la ambiental (eficiencia energética) y la económica (creación de mercados y reducción de costos de producción de energía como factor de competitividad internacional). Es un concepto dominante en el debate sobre integración energética, que busca hacer rentables los flujos energéticos, pero sin lograr colmar las expectativas de dicha integración, al carecer de una plataforma energética común. Tal es el caso de

8 Desde la década de los noventa, los acuerdos en materia de energía de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) son de alcance parcial y abordan aspectos relativos a la interconexión y a sus procesos de generación, explotación y comercialización.

9 Concebir la energía como recurso estratégico a través de la integración y la complementariedad de mercados para reducir costos sociales y ambientales, o concebir la energía como bien transable cuyo mercado debe expandirse interconectando toda la región para reducir costos netamente empresariales.

la interconexión Colombia-Venezuela y las interconexiones en Mercosur. Es una estrategia concentrada en acuerdos comerciales clásicos basados en compra-venta de energía con el propósito de maximizar beneficios y cubrir déficit transitorio de energía en zonas fronterizas. Sin embargo, esto no quiere decir que la interconexión no sirva para la integración, ya que en efecto:

La existencia de infraestructura energética adecuada es una condición indispensable para la transferencia de energía y, por lo tanto, constituye un requisito previo para asegurar mayor seguridad de suministro y eventualmente un mercado energético integrado (Cruz, 2004: 3).

La integración requiere de la interconexión, pero no se limitaría a aquélla, como lo señala acertadamente Jaime Acosta: “La interconexión es la estrategia actual, pero la integración es el objetivo futuro” (2008: 225).

La integración propiamente dicha incluye acuerdos comerciales y proyectos de interconexiones, pero va más allá. Se comparten recursos y se vinculan los países a la construcción de políticas comunes. Coincidiendo con Zaconeti (2005), partimos de la tesis de que toda política de integración debe ser una política económica al servicio de la transformación productiva, con carácter estratégico de los países atrasados como los nuestros, que permita mejores condiciones de negociación con los organismos internacionales multilaterales, con el gran capital transnacional y los diversos bloques económicos regionales dominantes en el sistema internacional.

En el marco del análisis conceptual, igualmente es importante hacer alusión a los términos de seguridad energética, soberanía energética y “gobernanza energética”, a menudo vinculados a los debates y los análisis sobre política de integración energética, y frecuentemente malinterpretados.

La seguridad energética, comúnmente definida como la seguridad de abastecimiento de flujos energéticos, significa convencionalmente garantizar las fuentes energéticas a precios controlables desde la visión predominante de los países consumidores de recursos energéticos¹⁰. Actualmente es un concepto que ha ganado fuerte impulso bajo las actuales condiciones de los mercados de hidrocarburos a nivel global y regional, y contiene varias dimensiones aparte de la seguridad de abastecimiento, que es la más utilizada. La seguridad energética, en términos económicos, se deriva de enfrentar con éxito la volatilidad de los precios, resultante de interrupciones físicas o de movimientos especulativos en los mercados internacionales de los *commodities* energéticos. Por su parte, la seguridad energética de naturaleza física se relaciona con las capacidades de infraestructura física, poniendo el acento en las acciones de interconexión y sus riesgos ante desastres naturales y acciones terroristas. La seguridad energética cuenta también con un componente social, ya que el aumento en los precios de servicios públicos, como la electricidad y el gas natural, puede generar fuertes demandas sociales y eventuales conflictos de intereses entre empresas y consumidores.

Sin embargo, para efectos del análisis de economía política internacional propuesto en este documento, omitiremos deliberadamente estos componentes para centrarnos en los aspectos internacionales de la seguridad energética, tal como se propone en la parte final de este documento (sección de las perspectivas políticas de la integración energética). En este

10 El caso ejemplar es la definición promulgada por la Agencia Internacional de Energía (AIE), instancia creada en los años setenta tras la crisis de los precios del petróleo, la cual congrega a los principales países occidentales importadores de hidrocarburos, que definen la seguridad energética como la disponibilidad de una oferta adecuada de energía a precios asumibles (AIE, 2001).

sentido, para los países importadores la seguridad de abastecimiento se relaciona con la dependencia de suministros y la vulnerabilidad de los mismos. Para los países productores la seguridad de abastecimiento se articula con la estabilidad de la demanda, en una relación de inseguridad energética bidireccional (Escribano, 2006 y Stanislaw, 2008).

Con el objetivo de establecer los contenidos de la categoría de seguridad energética en su dimensión internacional, es necesario identificar las nociones de “dependencia energética” y “vulnerabilidad energética” las cuales están muy ligadas a las relaciones políticas entre países consumidores y productores de energía; relaciones profundamente complejas dadas las divergencias de intereses económicos y políticos de los distintos actores involucrados, en un particular contexto de estructura oligopólica y cartelizada de los mercados energéticos.

La literatura especializada¹¹ tiende a medir la dependencia energética calculando el porcentaje de importaciones netas sobre el total de la energía primaria producida o consumida.

La vulnerabilidad es más compleja de cuantificar, pues depende tanto del tipo de energía como de criterios subjetivos, principalmente asociados con las percepciones de seguridad de las fuentes. El riesgo aquí es entendido como dependencia de “regiones inestables” (países con agudas problemáticas sociopolíti-

cas y con mercados energéticos signados por altos niveles de incertidumbre en relación con el tratamiento de las inversiones extranjeras y los regímenes de seguridad jurídica). La vulnerabilidad se torna una variable vital para las perspectivas de la seguridad energética, condicionando las negociaciones políticas al interior de procesos de integración energética.

Por su parte, la categoría de “gobernanza energética” apunta a la construcción de estructuras de gobernabilidad democrática de los mercados energéticos, que surgen en torno a la exploración, explotación y comercialización de energía, bajo la consideración del impacto de las relaciones energéticas en las relaciones internacionales en términos de seguridad energética y crecimiento económico, los cuales han sido factores decisivos para la intensificación o parálisis de los procesos de integración regional (Westphal, 2008).

Esta realidad implica las necesarias interdependencias entre procesos de integración energética y construcción de “gobernanza energética”, cuyo factor vinculante es el diseño de una institucionalidad de carácter supranacional, que apunte a la regulación y orientación de los mercados energéticos a nivel global y regional.

Para el caso latinoamericano, la importancia de esta categoría analítica radica en su potencialidad de coordinar en un mismo foro las diversas iniciativas de cooperación e integración energética que surgen en la región, con miras a la consolidación de una estructura multilateral que supere las visiones privatizadoras y avance en coordinación de políticas energéticas regionales efectivas¹².

Otro concepto relevante es la “soberanía energética”, también llamada como “nacionalismo energético”¹³,

11 Para una discusión sobre los indicadores de dependencia y vulnerabilidad, véanse los trabajos de Alhajji y Williams (2003) y Kendell (1998).

12 La creación del Consejo Energético Suramericano (formado por los ministros del área energética de cada país) y la propuesta del Tratado Energético Suramericano en la Cumbre de Margarita apuntan en esta dirección, y deben tomarse como punto de partida para una expresa formulación de gobernanza energética que aún no se ha concretado en el marco de la Unasur (Guzmán, 2008).

13 Paul Isbell (2009) identifica el nacionalismo energético como la política específica de los gobiernos actuales de Venezuela, Bolivia y Ecuador para capturar rentas energéticas. Stanislaw (2008) señala que este fenómeno es favorecido por la volatilidad de los precios del petróleo y el temor a la futura disponibilidad del crudo, y es usado como estrategia de política exterior de gobiernos que quieren promover objetivos políticos, en un contexto internacional de mayor control de mercados energéticos por los países productores, en el que dichos países están definiendo nuevas reglas para las relaciones energéticas.

la cual rivaliza con la anterior categoría analizada. La soberanía energética está muy articulada al proyecto político implementado en cada país, por lo cual tiende a estar impregnada de fuertes atributos ideológicos. Sin embargo, para las necesidades del análisis conceptual energético, esta categoría siempre tendrá una naturaleza política, lo cual no debe interpretarse peyorativamente.

La soberanía en términos energéticos es una categoría polémica, pero necesaria de analizar, que, más que a una definición, se la debe asociar al debate sobre el control y explotación de recursos energéticos y fundamentalmente al acceso a la preciada “renta energética”¹⁴. Este concepto es centro de atención mundial debido al actual panorama de precios y al nivel de reservas de fuentes energéticas fósiles¹⁵, y juega un rol prioritario en el actual contexto de paradigmas analíticos en disputa en torno a la integración energética: los procesos de privatización y renacionalización de hidrocarburos expresan fundamentalmente la disputa de la renta energética entre el capital transnacional y la propiedad estatal.

La presencia renovada de empresas estatales productoras de hidrocarburos tiene mucho que ver con el fenómeno de la renta energética, participando como empresarios activos en la formación del precio y de la renta de sus recursos energéticos y asegurando la valoración de este tipo de materia prima, ya que:

Las clásicas herramientas de la renta del suelo siguen siendo de una pertinencia sorprendente para evidenciar las estrategias desarrolladas en el sector de la energía (...), la dinámica industrial de la energía en la cual distintas filiales compiten unas con otras se funda esencialmente en la apropiación de rentas, protección de rentas, captura de rentas (...), esta problemática de la renta explica bien que en el contexto actual, algunos actores del upstream se desplacen hacia el downstream y viceversa (Chevalier, 1995: 27)

Las interrelaciones entre seguridad y soberanía energéticas son significativas: la primera estará fuertemente anclada en salvaguardar a la segunda, en un proceso de creciente predominio del papel interventor del Estado en la administración y propiedad de las fuentes energéticas en los últimos años, tras el período de hegemonía del sector privado transnacional y su papel gerencial en el sector energético (Androli, 2008).

La soberanía energética, definida como la capacidad de un Estado para ejercer el control y la potestad para regular de manera racional, limita y sustenta la explotación de los recursos energéticos, conservando un margen de maniobra y una libertad de acción que le permita minimizar los costos asociados a las presiones externas de los actores estratégicos que rivalizan por la obtención de esos recursos (Lahoud, 2005), apunta al desarrollo de negociaciones entre Estado y mercado para la explotación y comercialización de energía, favorables al primero. Así lo demuestran las reformas implementadas a nivel de política petrolera por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela en 2001 y 2006, las cuales modificaron trascendentalmente las reformas de apertura petrolera de los años noventa, implementadas en dicho país (Mendoza y Quiroz, 2007: 131-140).

La reactualización de este concepto ha ido de la mano con el auge de las percepciones negativas sobre los efectos de los procesos de privatización del sector energético en América Latina, tanto en sectores empresariales nacio-

14 Definida como la diferencia entre el precio del mercado, por un lado, y los costos de extracción y producción, más un importe para costos adicionales (transporte, procesamiento y distribución) y un retorno sobre el capital invertido, por el otro.

15 Como señala Sergio Gabrielli, presidente de Petrobras, la cuestión de la renta petrolera es un problema mundial, ya que todos los Estados productores quieren acceder a mayores beneficios financieros vía política fiscal sobre hidrocarburos cuando suben los precios de las fuentes de energía (*Revista América Economía*, 2007).

nales¹⁶ como en movimientos sociales que han desarrollado sus propias interpretaciones de dicho concepto¹⁷, haciendo énfasis en la soberanía energética de carácter ciudadano más que estatal, en franco rechazo al actual modelo extractivo-exportador (Larraín *et al*, 2008: 46).

En el marco de proyectos de integración de infraestructura energética como el Iirsa y los gasoductos binacionales y subregionales, la categoría de soberanía energética ha empezado a ser redefinida bajo una visión de complementariedad (y no de exclusión) frente a la lógica de la integración energética, para lograr la profundización y convergencia de los mercados energéticos, privilegiando la planificación y productividad de dichos mercados, pero sin inducir a las economías suramericanas en la especialización en sectores primarios y energí-exportadores.

3.2 Análisis teórico de la integración energética regional (IER)

La realidad de la IER muestra, a primera vista, el enfrentamiento de dos concepciones opuestas (ver anexo 11) que plantean su propia visión de la integración energética, así como la estrategia adecuada para profundizar los intercambios energéticos y afianzar el control de la renta energética.

Por un lado, está el paradigma neoliberal, defensor de la desregulación y el repliegue del Estado a favor de la acción del sector privado —principalmente de las empresas transnacionales—, con fuerte énfasis en la liberalización de mercados energéticos y la promoción de los principios de rentabilidad empresarial, libre comercio y competitividad energética, como criterios de integración (Guillén Romo, 2001).

Por otro lado, el paradigma estatal, centrado en el claro predominio de las empresas nacionales de hidrocarburos, como entes orientadores y actores privilegiados de los acuerdos alcanzados en materia de cooperación e integración energética, con base en los principios de soberanía, solidaridad y complementariedad energética (Le Calvez, 2008).

El segundo tipo de integración energética es impulsado por los actuales gobiernos de Venezuela, Ecuador, Argentina y Bolivia (Brasil, en menor medida) y su objetivo es la integración latinoamericana a través de las empresas públicas. En este paradigma se aprecia un fortalecimiento de las empresas estatales petroleras existentes, la creación de otras nuevas (como el caso argentino con la creación de Energía Argentina S.A —Enarsa—, las recientes políticas de renacionalización petrolera y gasífera aplicadas en Venezuela y Bolivia y el surgimiento de proyectos de integración de dichas empresas en una multistatal regional de hidrocarburos (Bernal, 2005) como los casos de Petrosur, Petroandina y Petrocaribe.

La visión defendida por las transnacionales viene del decenio de los ochenta con la iniciativa para las Américas planteada en 1989, que se transformó posterior-

16 Antonio Goidarich (2005), secretario general de la Confederación Latinoamericana de Empresas del Combustible, sostiene que la privatización de empresas energéticas paraestatales en América Latina no ha sido el mejor camino para desarrollar la industria: los precios de los combustibles no han bajado y no se ha visto que fuera un buen negocio privatizar las paraestatales, ya que los países que lo hicieron tienen ahora problemas de producción petrolera.

17 El programa Cono Sur Sustentable, que es una iniciativa de plataformas sociales de la región, elaboró una “plataforma energética de los pueblos” en el marco del Foro Social Mundial efectuado en Porto Alegre en enero de 2005, la cual prioriza el reconocimiento de la energía como derecho humano básico y no como mercancía sujeta a los criterios del mercado.

mente en la Iniciativa Energética Hemisférica, durante la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994, teniendo como fundamentos las reformas delineadas en el Consenso de Washington, iniciativa que fue lanzada paralelamente al proyecto de la creación del Área de Libre Comercio (ALBA). Como se sabe, en la Cumbre de Mar de Plata, en 2005, se postergó indefinidamente el ALBA y, con ella, la integración energética dominada por las transnacionales sufrió un duro revés.

El rol del Estado como planificador, propietario, inversor y empresario del sector energético se ha vuelto a recuperar en la región, gracias a la llegada al poder de fuerzas políticas progresistas, con programas de gobierno alternativos a la ortodoxia neoliberal reinante en los años noventa, como tendencia dominante en la región (con las notables excepciones de Colombia, Perú y Chile en menor medida), en un contexto regional ideológico favorable para el nacionalismo energético y la reversión de políticas privatizadoras¹⁸. El papel del mercado continúa vigente bajo la financiación condicionada de proyectos energéticos desde las agencias multilaterales de desarrollo¹⁸ (Banco Mundial, BID y la CAF) y la acción permanente de grupos de presión, como las Cámaras Gremiales de Infraestructura y los Foros Empresariales Internacionales, con lo cual se ha configurado una visión antagónica sobre el perfil adecuado del control y gestión de la oferta energética regional (Vargas, 2008).

Ambos paradigmas actúan de acuerdo con la combinación de cuatro variables estructurales para los mercados energéticos: a) intereses económicos de los países y empresas (control de recursos, de reservas, de precios, impactos económicos); b) variable ideológica (proyectos políticos en pugna); c) variable institucional (estructura organizativa,

actores involucrados); y d) variable geológica (disponibilidad de recursos y configuración de la matriz energética).

Estos enfoques de integración energética dominan la literatura especializada sobre el tema, pero su sustentación teórica es superficial, limitándose a enfoques de liberalización o renacionalización de mercados energéticos. Por esta razón, este documento presenta una breve pero operativa fundamentación teórica de estos enfoques, a partir de la visión de la economía política de las relaciones internacionales, específicamente desde los paradigmas del neorrealismo y el institucionalismo neoliberal.

3.2.1 *La economía política internacional*

Para Gilpin (1987), el problema dominante de los estudios en economía política internacional debe centrarse en el análisis de la tensión vigente entre dos principios ordenadores de la vida social, de carácter opuesto: la acción del Estado y la acción del mercado, los cuales condicionan la evolución de las relaciones humanas y afectan profundamente la evolución de las relaciones internacionales.

Desde una argumentación defensora del orden económico global liberal, Gilpin plantea un polémico debate analítico entre las perspectivas estadocéntricas y mercadocéntricas, como matrices dominantes de la configuración de la nueva escena internacional, en un contexto de aparente predominio de las fuer-

18 El programa Cono Sur Sustentable, que es una iniciativa de plataformas sociales de la región, elaboró una "plataforma energética de los pueblos" en el marco del Foro Social Mundial efectuado en Porto Alegre en enero de 2005, la cual prioriza el reconocimiento de la energía como derecho humano básico y no como mercancía sujeta a los criterios del mercado.

19 El BID (hasta 2007) había destinado cerca de US\$20.000 millones en créditos al sector energético para proyectos de infraestructura regional, y US\$1.000 millones para las reformas del sector desde los años 90 en temas de reestructuración y privatización (Larraín *et al.*, 2008: 45).

zas del mercado (final de los años 80), en el cual la relación entre teoría económica y teoría política pareció favorecer a la primera. Precisamente Gilpin enfatiza en señalar el papel que juegan los factores políticos en la determinación de las relaciones económicas internacionales, para demostrar los límites y alcances de la pretendida autonomía de la dimensión mercadocéntrica respecto de las estructuras de la política internacional (1987: 86).

Para el análisis de este documento, las tensas interacciones entre Estado y mercado saltan a la vista en el difuso contexto energético suramericano marcado por conflictos entre gobiernos y compañías transnacionales por el control de reservas energéticas, por las garantías de seguridad jurídica y trato preferencial para las inversiones extranjeras en actividades de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos. Asimismo, por la negociación y distribución de rentas producto de la exportación de recursos energéticos²⁰, temas dominantes en la actual geopolítica de la energía (Álvarez, 2000). Como lo manifiesta Gilpin:

El conflicto entre la creciente interdependencia económica y técnica del mundo y la continuada división en compartimentos separados del sistema político mundial, compuesto por Estados soberanos, es un tema predominante en los estudios contemporáneos de economía política: mientras las poderosas fuerzas del mercado en la forma de comercio, dinero e inversión extranjera tienden a saltar las fronteras nacionales a fin de escapar al control político, la tendencia de los gobiernos es a restringir, encauzar y hacer que las actividades económicas sirvan a los intereses manifiestos del Estado (1987: 29).

Frente a este panorama, la mirada de la economía política internacional resulta útil y atractiva por cuanto permite sustentar teóricamente la tensa y frágil evolución dicotómica de la IER (de la mano de actores estatales y capital privado) y sus complejidades actuales, así como por su capacidad de análisis de la interrelación de factores políticos y económicos en la nueva estrategia de integración regional.

A continuación se desarrollan los principales rasgos teóricos de los paradigmas del neorrealismo y el institucionalismo neoliberal desde la lectura de la economía política internacional.

3.2.1.1 Neorrealismo

La reformulación del realismo en “neorrealismo estructural”, efectuada por Kenneth Waltz con su obra *Teoría de la política internacional* (1979), mantiene los principales supuestos del realismo clásico (los Estados definidos como unidades racionales y autónomas son los principales actores de la política internacional; el poder sigue siendo la principal categoría analítica de la teoría; y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional). Pero a diferencia del realismo, el neorrealismo centra sus argumentos más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. El comportamiento de los Estados se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos de cada Estado (Waltz, 1979: 89).

Baldwin (1993) ha sintetizado el contenido del debate en tres diferencias claves: la concepción de la anarquía, la cooperación y sus ganancias. Sobresale la visión geopolítica del neorrealismo aplicable para nuestro caso con la estrategia de nacionalismo energético, que concibe las alianzas energéticas interestatales como instrumentos

20 Como lo señala Keohane, “los gobiernos exportadores de petróleo y las compañías petroleras multinacionales compartieron el mismo interés por obtener precios altos para el crudo; pero también mantuvieron (y mantienen) conflictos sobre la cuotificación de los beneficios obtenidos” (1977: 24).

para incrementar su poder en el sistema internacional y fomentar sus objetivos de política exterior.

Si la energía se ha transformado en una mercancía estratégica para la economía mundial, gracias a un modelo de industrialización energívoro (Álvarez, 2000), la complejidad del aprovisionamiento de recursos energéticos y las tendencias observables a futuro²¹ ponen el tema de la renta energética al orden del día.

Esta percepción será fundamental para el análisis de soberanía y seguridad energética, ya que en última instancia la noción de renta petrolera se guía por la identificación de fuentes de poder, entre las cuales sobresale el control de recursos energéticos como parámetro que determina avances o retrocesos en proyectos de integración energética desde una visión geopolítica neorrealista.

Esta tesis indicaría la valoración de las acciones de aproximación intergubernamental, basadas en el poder relativo de los Estados miembros de un proceso de integración como precondition clave para la evolución de dicho proceso, con mayor eficacia que la inercia del institucionalismo supranacional.

3.2.1.2 Neoliberalismo

El paradigma neoliberal busca fomentar la competencia y transparencia de los mercados para diversificar los flujos comerciales, cobijando a productores y consumidores en un marco de reglas de mercado como escenario de resolución de conflictos y estabilidad de los intercambios.

En el aspecto energético, la concepción neoliberal, defensora del modelo mercadocéntrico (sintetizado en el anexo 11), claramente apunta a promover en la región la visión “interconexionista”, en sintonía con sus postulados habituales de apertura de mercados a la inversión privada extranjera,

privatización de activos energéticos y desregulación estatal, como herramientas óptimas para asegurar la gobernabilidad de las relaciones energéticas internacionales.

La visión neoliberal de la geopolítica de la energía se centra en el desarrollo de estructuras competitivas transnacionales en el interior de cada mercado energético (electricidad, gas, petróleo) como tendencia progresiva hacia la definitiva optimización de la renta energética en términos de precios y acceso a reservas.

En un contexto de intensificación de la internacionalización de los mercados energéticos, el paradigma neoliberal plantea una sostenida cooperación entre las instituciones políticas energéticas y los actores inversionistas privados, como escenario deseable y necesario para asegurar la estabilidad de las transacciones energéticas regionales. Desde este paradigma, el acceso a recursos energéticos sería facilitado por los “mecanismos de mercado”, como institución garante de la seguridad de abastecimiento (seguridad energética) y de la gobernabilidad energética (González, 2008).

Buscando favorecer el rol privilegiado del capital transnacional en la geopolítica regional de la energía, el modelo mercadocéntrico llevó consigo en los años noventa un giro estructural en la administración del sector energético latinoamericano hacia la liberalización de las transacciones energéticas y el fortalecimiento del sector privado (Stolovich, 1998). La privatización y la desregulación como políticas estratégicas para reemplazar un modelo regional basado en el monopolio estatal verticalmente

21 Las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía señalan cuatro patrones de comportamiento del mercado energético global en los próximos años: 1. aumento del consumo global, 2. mayor aumento en Asia, 3. participación creciente del petróleo hasta su agotamiento, 4. incremento del consumo de gas natural.

integrado, por un sistema competitivo basado en el mercado, dominaron la agenda reformista del sector energético latinoamericano durante la década del noventa²².

Chong y López de Silanes (2005) muestran que América Latina es la región del “mundo en desarrollo” donde las reformas

promercado en el sector energético han sido más profundas, logrando un promedio de 53 según el índice de reforma energética, frente a un máximo de 100. Los procesos de reestructuración del sector energético aplicados en la región en la pasada década evidencian la hegemonía de este paradigma como motor para el fomento de la integración energética hasta hace unos años.

22 La metodología de Bacon (1999) desarrolla un indicador del nivel de profundidad de las reformas neoliberales del sector, estableciendo una secuencia lógica de seis fases: 1. Corporatización de la empresa estatal; 2. Promulgación de una ley energética que establezca su privatización total o parcial; 3. Establecimiento de una entidad reguladora independiente de la cadena productiva del sector; 4. Reestructuración de las empresas estatales por medio de la separación vertical u horizontal; 5. Apertura de concesiones para la entrada de competidores privados; y 6. Privatización de activos públicos. Esta secuencia fue prácticamente seguida al pie de la letra en la mayoría de países de la región.

Perspectivas actuales de la integración energética en América Latina

4.1 Contexto político regional

Los cambios políticos que se han venido produciendo en América Latina desde el inicio del nuevo milenio han terminado modificando significativamente el rumbo de los procesos de integración regional. Esto es particularmente notorio en Suramérica, donde el advenimiento de gobiernos con políticas opuestas (en grado variable) al modelo neoliberal que promovió Estados Unidos en la región desde los años ochenta ha redefinido las prioridades en las metas de dichos procesos de integración, el grado de profundidad y alcance de los mismos, el papel relativo del Estado y el sector privado e, incluso, ha dado lugar a cambios en los ejes sectoriales de las políticas de integración.

Desde luego que el hecho de que se observe una tendencia general no implica que la evolución sea homogénea y armónica, como postulan algunos paradigmas funcionalistas. Por el contrario, al lado de las importantes convergencias entre los países, se presentan evidentes contradicciones por diferencias en las concepciones sobre política económica de los gobiernos y diverso grado de soberanía en su política exterior, así como algunos conflictos de intereses nacionales entre los Estados. No podría ser de otra forma en una región víctima del subdesarrollo, sometida desde su nacimiento a la opresión e injerencia fragmentadora de las potencias extranjeras y en la que se expresa en forma nítida la

lucha de clases en torno a la definición de un proyecto de desarrollo nacional.

Sin que esta fase de la evolución de América Latina haya generado aún un nuevo modelo de desarrollo, sin duda han quedado atrás los peores rasgos del Consenso de Washington (1989) y se ha avanzado en la construcción de un nuevo consenso en el que se revaloriza el papel del Estado, la prioridad de impulsar el desarrollo económico y el progreso social, el control nacional sobre los recursos naturales estratégicos y el multilateralismo en las relaciones comerciales con Estados Unidos.

Asimismo, ha cobrado importancia la cooperación económica intrarregional, la solución pacífica de los conflictos entre los países, facilitada por la mediación latinoamericana (como en la reciente crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela) y la solidaridad regional con los gobiernos legítimos que hacen frente a conspiraciones para desestabilizarlos, como en el caso del gobierno boliviano.

En las secciones anteriores hemos descrito en forma detallada la evolución de la integración energética como una de las vertientes

más importantes y estratégicas de los procesos de integración regional. En la presente sección abordaremos el análisis de las perspectivas de la integración energética de América Latina, en el contexto más amplio de los avances esperados en los procesos de integración regional, en particular los referidos a la consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur. En primer lugar, estudiaremos la importancia relativa del factor político-ideológico y los intereses geoestratégicos en juego en los recientes esfuerzos de algunos gobiernos por revitalizar y ampliar el proceso de integración regional. En particular, nos referiremos a la inclinación a retomar las políticas de desarrollo como objetivo de los procesos de integración. A continuación revisaremos el nuevo lugar que ocupa en la agenda de la integración latinoamericana el sector energético y evaluaremos su capacidad para contribuir a la cohesión de los países de la región, así como sus posibles efectos disgregadores. En tercer lugar, dentro del campo energético, analizaremos los conflictos entre los intereses privados, principalmente transnacionales (fortalecidos por la privatización previa de una parte del sector público y las reformas neoliberales) y los intereses públicos que se expresan a través de los Estados; en suma, la difícil relación entre capital extranjero e interés nacional y el papel esperado de las empresas estatales y de las privadas en los nuevos proyectos de integración regional. Para terminar, y a manera de conclusión, haremos algunas consideraciones sobre la posible construcción de una visión común del desarrollo económico latinoamericano y su relación con la integración energética, al igual que su eventual capacidad de convocar a la mayoría de los países de la región.

4.2 De la lógica del mercado a la revalorización de la política de desarrollo

Tras el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones y del desarrollismo durante la crisis de la deuda de los ochenta, uno tras otro los países latinoamericanos aceptaron las prescripciones del Plan Baker y de las instituciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial) que lo secundaban. Al lado de la desregulación y apertura económica, también la privatización, la disciplina fiscal y el repliegue del Estado pasaron a constituir los pilares del nuevo dogma neoliberal de la política económica. En materia de integración regional, esta orientación se reflejó en el énfasis en la rápida liberalización intrarregional de los mercados de bienes, servicios y capitales, el “trato nacional” a la inversión extranjera y la búsqueda de la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. Estos procesos se cumplieron tanto individualmente, a través de la apertura unilateral, como colectivamente, por medio de lo que la Cepal denominó “regionalismo abierto”.

La nueva religión del mercado terminó imponiendo el concepto de que la integración comercial no sólo promovería por sí misma el desarrollo económico de los países sino que el “derramamiento” de sus beneficios (*spill over*) daría un impulso decisivo a la integración social y política. Dentro del economicismo subyacente en esta visión, la esfera política es completamente subsidiaria de la economía, y la función de los Estados es validar los dictados del mercado y de sus protagonistas: empresas y capitales privados. Bajo los supuestos de este nuevo consenso ideológico, Estados Unidos aprovechó para promover desde 1994 su proyecto de integración hemisférica: el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. Parte esencial de este proyecto era la Integración Energética Hemisférica (IEH) “sustentada en la privatización, la apertura comercial y la desregulación del sector” (Acosta, 2008).

En respuesta a los deseos estadounidenses, los gobiernos latinoamericanos se apresuraron a reformar el sector público. El subsector energético también fue adecuado, en diverso grado, en sintonía con estas directrices. Mientras algunos países como Argentina procedieron a la privatización completa del sector público en los noventa, otros como México privatizaron sectores como las comunicaciones, pero se limitaron a segmentar los procesos del sector energético, eliminando la integración vertical y abrieron a la inversión extranjera los negocios *downstream*, como el transporte y la comercialización. En todo caso, como señala Óscar Guzmán:

Las políticas neoliberales de los noventa se extendieron a toda América Latina, comprendieron el sector energético con el repliegue del Estado, la privatización de las empresas públicas y el otorgamiento de concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos [...] las reformas y privatizaciones de los años noventa en Suramérica cambiaron los marcos legales y normativos del sector energético y de las empresas y agentes que actúan en él (2008: 107-108).

Las directrices del llamado Consenso de Washington (1989) fueron activamente promovidas no sólo bajo la presión del FMI, sino con el apoyo condicionante de la banca multilateral de desarrollo. Los organismos multilaterales de este campo, como el Banco Mundial y el BID, reorientaron sus créditos (tradicionalmente ligados a la construcción de infraestructura) a los programas de reforma del Estado diseñados para atraer la inversión privada y facilitar al capital internacional el aprovechamiento de las ingentes oportunidades de ganancia que ofrece el sector público y, de manera particular, el sector energético en América Latina. Éste es el origen de la proliferación de los nuevos tipos de préstamos del Banco Mundial desde la segunda mitad de los años 80, altamente condicionados a la adopción de reformas estructurales ortodoxas. Las presiones hacia la reforma se habían iniciado incluso desde antes, en el marco de la renegociación de la deuda latinoamericana. Como señala Barbara Stallings:

En particular con el anuncio del Plan Baker en 1985, el Banco Mundial fue el centro de la política económica del Tercer

Mundo. El Plan Baker enfatizó el ajuste estructural y el Banco Mundial se convirtió en la organización líder de dichas actividades a través de grandes concentraciones de SAL (préstamos de ajuste estructural) y SECAL (préstamos sectoriales de ajuste estructural). La compensación para estos grandes préstamos fueron la implementación de una economía extensa o los programas de ajuste sectorial. Los préstamos fueron la encarnación del nuevo consenso ideológico que ya existía desde hace un tiempo entre los economistas y los gobiernos de los países industrializados y las instituciones financieras internacionales. El consenso incrementó el valor de la liberalización y la privatización; los préstamos fueron los mecanismos para llevarlas a cabo (1994: 111).

Más adelante, en 1993, en su informe “El rol del Banco Mundial en el sector energético”, este organismo redefinió el rumbo de su política crediticia en este campo hacia el fomento de la inversión privada, la orientación comercial de las empresas públicas, la integración regional y los cambios en la regulación estatal del sector acorde con estos postulados. Lo propio hizo el BID, si bien lo vino a reconocer mucho después (Honty, 2006). La completa identidad de éstos con la política seguida por el Eximbank estadounidense, comprueba dónde estaba el centro político de la nueva unanimidad sobre la función política del crédito internacional.

Mientras tanto, en el marco de las negociaciones multilaterales del ALBA, presididas por Estados Unidos, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron en 2001 expresamente con una política de integración energética hemisférica, IEH, “orientada a impulsar procesos de integración, apertura de mercados y transformación de los Estados productores en Estados normadores, fiscalizadores y reguladores, dejando los sectores productivos en manos privadas” (IEH, 2001: 4).

Sin embargo, ya desde finales de la década de los noventa, el estancamiento económico, el aumento de la desigualdad y la crisis social latinoamericana hicieron evidente el fracaso de este paradigma. En muchos de los países de la región se inició un creciente movimiento de rechazo al ALCA, que terminó con su hundimiento en 2005. La dinámica de la IEH inició su declive desde los primeros años del nuevo siglo. Asimismo, desde 1999 se empezó a producir el progresivo relevo de los gobiernos neoliberales, alineados con Washington, por gobiernos llamados de centro izquierda, caracterizados principalmente por disentir de las políticas económicas promovidas por Estados Unidos.

En la primera década del siglo XXI cada vez más gobiernos latinoamericanos han venido restableciendo la función del Estado en la regulación de los mercados y han retomado las políticas de promoción directa del desarrollo. Esto se refleja con especial claridad en el sector energético, campo donde a escala mundial se viene observando un cambio de la tendencia sobre la propiedad de las empresas y la reducción del papel de los privados, que se manifiesta en un número creciente de nacionalizaciones o estatizaciones. La reversión al Estado de empresas petroleras que se habían privatizado en países como Rusia es un ejemplo obvio allende a la región latinoamericana; esta última, por sí misma, la más representativa de tal tendencia. Esta nueva inclinación, que se expresa también en la renuencia a la renovación de concesiones petroleras a las empresas transnacionales tanto en Latinoamérica como en Rusia y en algunos países del Medio Oriente, se puede relacionar tanto con la creciente preocupación de los países por el agotamiento de sus recursos no renovables, como por el incremento de las capacidades

técnico-económicas y administrativas de las empresas locales (Acosta, 2008: 46).

Por otra parte, frente a la prioridad absoluta otorgada en el pasado a la integración comercial, la apertura de mercados y los tratados de “libre comercio”, en las cancillerías latinoamericanas empieza a prevalecer el enfoque de la integración y complementación productiva, la cooperación internacional y los grandes proyectos de inversión estatal en infraestructura. La confianza en el automatismo del mercado y en la iniciativa privada ha dado paso a los acuerdos intergubernamentales, a nivel bilateral y multilateral, para adelantar en conjunto proyectos de desarrollo en diferentes áreas. Es evidente que se ha entrado a revisar la concepción liberal y se ha retomado la preocupación por el problema del desarrollo. La crisis financiera y económica mundial, desencadenada recientemente en Estados Unidos, no ha hecho más que reforzar y amplificar este cambio de perspectiva.

Destacando la prioridad de la integración productiva sobre el simple intercambio comercial, la Cepal ha venido proponiendo a los gobiernos una política de “transformación productiva con equidad”, vinculada a la integración regional y a la transformación social. En particular, son los blancos de estas iniciativas algunos sectores económicos considerados estratégicos. Entre ellos, se observa un nuevo énfasis en la preservación y planeación estatal de los mercados energéticos.

El alcance de tales iniciativas también se ha ampliado más allá de los antiguos procesos de integración como la CAN o el Mercosur. Desde el año 2000, y mediante una sucesión de cumbres presidenciales, Brasil ha promovido con éxito la integración de Suramérica en la Comunidad Suramericana de Naciones, hoy rebautizada como Unasur. Por otro lado, Venezuela actualmente impulsa la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, y la integración energética latinoamericana con proyectos como Petroamérica, que en realidad se desglosa en tres mecanismos subregionales de cooperación y asociación: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

Ambos países se proponen liderar el fortalecimiento de la integración regional bajo sus particulares enfoques y apoyados en sus respectivas fortalezas. Brasil, bajo un esquema de economía mixta, con dirección estatal de los procesos pero un papel relevante del sector privado. Y Venezuela, con una concepción inclinada al capitalismo de Estado, donde las empresas estatales y la inversión pública tienen el rol protagónico. Si bien han aflorado algunas divergencias entre ellos (como la relacionada con el fomento de los agrocombustibles que defiende Brasil), prevalecen las convergencias que se traducen no sólo en la participación de Venezuela al lado de Brasil en Unasur, sino en la creación de instrumentos fundamentales de integración como el Banco del Sur.

La recuperación de la iniciativa política suramericana, que no se limita al caso de estos dos países, es proporcional al retroceso de la influencia de Washington en la región como consecuencia del desprestigio creciente de su política neoliberal para América Latina. El consenso ideológico antiestatista, construido por Estados Unidos y sus aliados europeos desde los ochenta, se resquebraja, y por algunas de sus mayores grietas continuamente emergen gobiernos que representan propuestas alternativas en América Latina. En Suramérica, especialmente, la nueva geopolítica replantea el papel del subcontinente en la búsqueda de una relación más equilibrada con el norte desarrollado. Ello ha revalorizado la integración Sur-Sur como instrumento de progreso y de disminución de la dependencia económica y política respecto al centro capitalista desarrollado. Al mismo tiempo, el impulso hacia el adelanto se entiende ligado a una relación más equilibrada con el mundo en crecimiento, cuyo vehículo parece ser la formación de bloques regionales.

Brasil, en su condición de potencia regional, avanza en su aspiración de liderar el proceso de unificación regional construyendo consensos con sus vecinos tendientes a ampliar la autonomía política suramericana. Su peso en la economía mundial lo convierte en vocero natural de la región ante la OMC, el G-8 y otras instancias de coordinación de los países poderosos. Por otro lado, la diplomacia petrolera

del gobierno de Chávez aglutina un grupo de países alrededor de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, la más definida réplica antineoliberal al ALCA estadounidense. Su liderazgo gravita fuertemente en Bolivia, Ecuador, Argentina y, en creciente medida, en Centroamérica y el Caribe.

Hasta el momento, estos esfuerzos –diversos en su radicalidad, estilo y áreas de énfasis– han confluído en la construcción de un frente común para contrarrestar el unilateralismo que ha caracterizado al gobierno de Washington, particularmente en los dos períodos del gobierno de George W. Bush. La derrota del ALCA en 2005 es una demostración del poder de esta convergencia. El éxito del Grupo de Río en la superación de la crisis colombo-venezolana-ecuatoriana en 2008, en la que se conjuró un inminente choque bélico que pudo desembocar en una indeseable intervención estadounidense, es otra. Unos y otros gobiernos regionales han impulsado la propuesta de un mundo multipolar y una interlocución internacional equilibrada. Esto hace que la integración tenga hoy una connotación política que no tuvo en el pasado, invirtiendo los términos tradicionales: la concertación política precede ahora a la integración económica e influye decisivamente en su configuración.

4.3 Seguridad energética e integración regional

El abastecimiento energético es tema crítico y de preocupación para muchos países. Tanto Europa y Japón como Estados Unidos adolecen de un déficit creciente en la fuente actual más importante de energía: el petróleo. En el caso de este último país, el pe-

tróleo constituye un factor determinante de su política exterior. Como señala Ariela Ruiz-Caro de la Cepal:

Los pronósticos de Estados Unidos indican que su producción en el largo plazo no se incrementará. Dado que el consumo continuará creciendo, las importaciones también lo harán. Se estima que para el año 2020, el 66% del consumo de petróleo deberá importarse. A juicio de las autoridades norteamericanas, esta creciente dependencia de las importaciones de petróleo puede constituirse en una amenaza para su seguridad nacional y su bienestar económico (2006: 10).

En contraste, América Latina no sólo dispone de un importante excedente en hidrocarburos, carbón y energía hidráulica, sino que sus reservas petroleras son aproximadamente cinco veces mayores que las de Estados Unidos y seis veces y media las de Europa (Ruiz-Caro, 2006). Existe desde hace muchos años un activo mercado petrolero Sur-Norte en el hemisferio. Además de Canadá, México y Venezuela son los principales exportadores de hidrocarburos al mercado estadounidense, que obtiene en el continente el 40% de sus importaciones petroleras. Esto explica el interés de Washington en abrir el sector energético a la inversión extranjera directa, especialmente a través de los tratados de libre comercio que establecen un marco normativo favorable al acceso indiscriminado y protección legal del capital estadounidense en la región. Este era también el espíritu de la iniciativa multilateral de IEH, hundida en 2005 junto con el ALCA. De igual manera, las reservas de petróleo pueden contribuir a explicar la mayor injerencia estadounidense en la región andina y en el conflicto colombiano.

Sin embargo, e independientemente de lo anterior, para América Latina es un hecho

geológico que la distribución de los recursos energéticos no es uniforme en la región. Los países de mayor desarrollo industrial, situados en el Cono Sur, están expuestos a restricciones energéticas pese a las importantes inversiones realizadas desde los años setenta, que incluyen la construcción de grandes hidroeléctricas binacionales, gasoductos entre los países e interconexiones eléctricas. Como se puede deducir de las cifras del anexo 2, en comparación con la producción, los niveles de consumo energético tienden a ser significativos en Chile, Argentina y Brasil, lo que los hace vulnerables a los problemas de abastecimiento. Esta vulnerabilidad quedó en evidencia en 2004 con la crisis de abastecimiento de gas natural en Argentina, que afectó gravemente a Chile y Uruguay.

También los centroamericanos y caribeños, a pesar de su bajo nivel relativo de industrialización, deben importar gran parte del petróleo y el gas natural que consumen. De ahí que el logro de la seguridad energética para los países de la región sea un imperativo de la cooperación latinoamericana y una condición fundamental para el desarrollo de los países de la región. Con la revitalización del proyecto latinoamericano, la integración energética dejó de ser “hemisférica” (y determinada por Estados Unidos) para ser de alcance regional. Asimismo, el enfoque desde la política pública y la responsabilidad estatal ha desplazado al énfasis en la apertura de mercados y la ganancia privada, como lo había instaurado la banca multilateral.

Este nuevo escenario pone en manos de los países que disponen de grandes excedentes en la región un importante instrumento para promover la integración regional. En Suramérica estos países son principalmente Venezuela y Bolivia, en petróleo y gas natural; y Brasil, segundo productor mundial de etanol. Hasta ahora sólo el primero ha adelantado una política eficaz de cooperación por medio de la diplomacia petrolera de Chávez. Brasil ha limitado su iniciativa a la renegociación de los contratos de compra de gas a Bolivia y proyectos conjuntos con Venezuela (como la proyectada refinería de Pernambuco),

orientados a garantizar su propia seguridad energética. Su interés directo en uno de los proyectos estratégicos, el llamado Anillo Energético del Sur (que conectaría en materia de gas natural a Perú, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia) es apenas obvio siendo uno de los beneficiarios directos del proyecto.

En parte, el limitado protagonismo brasileño se explica porque Petrobras sólo hasta hace poco alcanzó la autosuficiencia petrolera. Sin embargo, es inevitable pensar que la reciente gestión del presidente Lula da Silva en Centroamérica, dirigida a la construcción de plantas de etanol, tiene más que ver con el interés brasileño de exportar sin restricciones al mercado de Estados Unidos (aprovechando que el Cafta, tratado de este país con los centroamericanos, lo permite), que con proporcionar a los países de América Central una alternativa de seguridad energética. De acuerdo con los análisis de Eduardo Gudynas:

Su posición (de Brasil) es la de ejercer un liderazgo regional por consenso, o un liderazgo benévolo, donde busca promover cierta integración regional, pero no está dispuesto a asumir los costos de ese liderazgo, tanto en lo económico como en lo político... Es más, Brasil ha anunciado que realizará una negociación por separado del resto del Mercosur por un acuerdo estratégico con la Unión Europea, mientras alienta la idea de ingresar a la OCDE (organización de los países industrializados) (2007: 5-6).

Las contradicciones inherentes a esta postura se reflejan en aspectos como las dificultades de la relación brasileña con Bolivia, a propósito del cambio en los términos económicos del abastecimiento de gas natural y a la afectación de los intereses de Petrobras por la política de nacionalización de los hidrocarburos del gobierno de Evo Morales. También ha experimentado discrepancias con Paraguay sobre la repartición de los ingresos de la energía eléctrica producida binacionalmente. Al mismo tiempo, esta política no supera sustancialmente la modalidad tradicional de integración, basada en la interconexión energética y los convenios de compra-venta de gas o energía eléctrica.

Mientras tanto, el gobierno de Venezuela incorpora a la estrategia tradicional de interconexión y comercio energético, fórmulas novedosas basadas en la cooperación. Por ejemplo, el intercambio de petróleo por productos y servicios procedentes de sus socios, como en el caso de Cuba y los 14 países integrantes de Petrocaribe. En el marco de este proyecto, también ha ofrecido, al lado de sistemas amplios de financiación del suministro de petróleo, la creación de fondos de inversión para programas destinados a impulsar el desarrollo económico y disminuir la pobreza. En otros casos, como los de Petroandina y Petrosur, la cooperación venezolana adopta la forma principal de inversiones conjuntas con las empresas estatales de otros países en proyectos de explotación, producción o refinación, así como de construcción de infraestructura. Se trata de sociedades mixtas alrededor de costosos proyectos de inversión, constituidas entre Pdvsa, la empresa petrolera venezolana, y sus pares como YPF (Bolivia), Enarsa (Argentina), Ancap (Uruguay), Petroecuador o Petrobras. Algunos convenios incluyen el acceso de sus socios a proyectos en territorio venezolano, en reciprocidad por la participación de Pdvsa en los proyectos que se desarrollan en territorio de los primeros. En otros casos, Pdvsa ha asumido el 100% de la inversión, como en la construcción del nuevo gasoducto que permite la exportación de gas natural colombiano a Venezuela, en la perspectiva de que en el futuro funcione en el sentido inverso y se pueda extender a Panamá, Costa Rica y Nicaragua.

En realidad, la integración energética no es una idea nueva. Así lo atestigua la creación desde los años setenta del siglo XX de organizaciones como la Comisión de Integración Eléctrica Regional, CIER, o la Organización Latinoamericana de Energía, Olade. No obs-

tante estos antecedentes y a pesar de la participación destacada de las empresas estatales en el sector que se daba entonces, los alcances de esos proyectos descansaban exclusivamente en la importancia económica de la interconexión entre los mercados nacionales de países vecinos (con énfasis en las zonas de frontera) y desestimaban el potencial de este campo para convertirse en eje de la integración regional. Tampoco se transitó eficazmente hacia la creación de mercados comunes de energía, regulados por una normativa compartida.

Pero en el mundo de hoy la importancia de la seguridad energética se ha incrementado notablemente. Si para países como Estados Unidos constituye un problema de seguridad nacional, para América Latina no significa menos, porque se trata de una condición indispensable para la industrialización, el desarrollo y el mejoramiento del bienestar de la población. El excedente energético actual no garantiza que la abundancia relativa de estos recursos se prolongue indefinidamente. Para el año 2020 se prevé que el consumo energético de la región se duplicará (Honty, 2006: 24). Esto hace indispensable una política de preservación y uso racional de los recursos no renovables, que tiene sus mejores posibilidades en el marco de una integración regional avanzada. Recíprocamente, los intereses comunes en el sector energético parecen ofrecer la mejor condición para construir una convergencia política que conduzca a acelerar la integración de la región.

Por la amplitud de su composición y metas, Unasur constituye un proyecto de integración en el que se vislumbra esta perspectiva. El sector energético representa uno de los ejes de la misma. Un antecedente de la

integración centrada en lo energético fue la reunión de Caracas en 2005, donde se presentó a Petroamérica como proyecto de inversión conjunta de los países latinoamericanos. En forma resumida, se trata esencialmente de la alianza estratégica entre las empresas estatales de este sector en los respectivos países, orientada a facilitar a todos el acceso a los recursos energéticos y a hacer uso de ellos en la lucha contra la desigualdad social y la pobreza (Le Calvez, 2008: 6).

Posteriormente, en la reunión de los jefes de Estado suramericanos en Isla Margarita, Venezuela, en 2007 (donde se lanzó la Unasur) se definió la integración energética como instrumento “para promover el desarrollo económico-social y la erradicación de la pobreza” y se señalaron como protagonistas de la misma al “Estado, la sociedad y las empresas del sector” (Gudynas, 2007: 1). Además de conciliar las posiciones opuestas de los gobiernos brasileño y venezolano sobre el tema de los agrocombustibles y de reafirmar el apoyo a Petroamérica, la cumbre creó el Consejo Energético de Suramérica, conformado por los ministros de energía de los países integrantes y encargado de proponer un tratado energético suramericano y prepara una estrategia en este campo y un plan de acción. Si bien las declaraciones de estas cumbres suelen expresar sólo los lineamientos generales, cabe acotar que los emanados de la reunión de Isla Margarita parecen orientados en la dirección correcta y establecen tanto mecanismos como objetivos concretos para desarrollar las políticas enunciadas.

Crece la expectativa por la formulación de una propuesta brasileña equivalente, que puede constituir el complemento necesario a la iniciativa venezolana. Si bien, como destaca Eduardo Gudynas, actualmente “en Brasil se vive una fuerte tensión entre el deseo de integración regional y las obligaciones y costos que esta tarea requiere” (2007: 6), la vocación brasileña de liderazgo latinoamericano ejerce un importante peso sobre las prioridades en su política exterior regional, en directa proporción a su necesidad de contar con una Suraméri-

ca unida que apoye sus legítimas aspiraciones geopolíticas dentro del sistema internacional.

Desde luego que en lo que se refiere a la integración energética no todo son posibilidades esperanzadoras, también hay riesgos. Así como los recursos energéticos tienen un elevado potencial para cohesionar a los países de la región, también en algunos casos pueden instrumentarse en la dirección opuesta. Es el caso de la difícil relación bilateral entre Bolivia y Chile, donde Bolivia ha recurrido a su capacidad de negar a Chile el suministro de gas natural del que este último carece, para presionar así una solución a su justa aspiración de recuperar la salida al mar que Chile le arrebató a Bolivia en el siglo XIX, en la Guerra del Pacífico. Sin embargo, no se observan muchos otros casos como éste en la región suramericana y todo hace pensar que aún conflictos como el mencionado tendrán eventualmente una solución aceptable por la vía de la concertación y la diplomacia.

4.4 Integración y modelos alternativos del sector energético

El potencial económico de la integración regional latinoamericana ha sido reconocido ampliamente desde hace varias décadas. Sin embargo, mientras unos ven en la liberalización de los mercados y los incentivos a la inversión privada la mejor o, tal vez, la única ruta para dinamizar el crecimiento económico, otros consideran decisiva la gestión del Estado y la política económica para impulsar el desarrollo. Por consiguiente, para los primeros, las empresas privadas son las llamadas a generar los negocios y a ocupar el espacio económico común creado por los países con los tratados. Por el contrario, los partidarios de la promoción directa del desarrollo desde el Estado ven en las empresas públicas los ejecutores claves de las iniciativas estratégicas, aun admitiendo un papel complementario del sector privado. En otras palabras, su respuesta al problema del subdesarrollo y el papel de la integración regional es la economía mixta y no la economía liberal.

En la medida en que el fundamentalismo de mercado se impuso en Latinoamérica durante las dos últimas décadas del siglo XX, los cambios en los procesos de integración y los nuevos proyectos recibieron su sello. La integración se volvió predominantemente un asunto de desgravación recíproca de aranceles y cambios regulatorios para facilitar la inversión extranjera. Tanto en la CAN como en el Mercosur y el MCCA, los países avanzaron notablemente en el terreno comercial pero abandonaron casi por completo los esfuerzos previos centrados en coordinación de políticas industriales y complementación productiva, así como de cooperación interestatal con eje en las empresas públicas. Estas últimas entraron en un proceso de desfinanciación y decadencia y, en no pocos casos, de privatización, en sintonía con la ortodoxia neoliberal sobre el desmantelamiento del Estado como actor económico.

Como señala Jorge Schvarzer, refiriéndose al caso de Mercosur:

La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década de los ochenta... hasta que el proyecto fue modificado en la década de los noventa. Argentina tuvo, desde ese momento, un rol motor en las demandas de construir, lo más rápido posible, un mercado único acorde con los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica (2003: 19).

Pero la promoción del libre mercado pronto mostró sus límites. Los países que más profundamente adelantaron las políticas de desregulación y privatización del sector energético han sido los primeros en descubrirlo. Por ejemplo Argentina, que tras la devaluación de su moneda a raíz de la crisis de 2001,

vio esfumarse del todo la escasa inversión de las transnacionales que se instalaron cómodamente en el negocio del gas natural y el petróleo luego de la privatización total del sector público, adelantada en los noventa por el gobierno de Carlos Menem. La ausencia de inversión productiva por parte de las transnacionales condujo en 2004 a una escasez de gas y a la necesidad de racionamiento de energía, precisamente cuando avanzaba rauda la recuperación de su economía. La visión eminentemente rentista y de corto plazo de los operadores privados ha sido un obstáculo para la exploración y ampliación de la explotación de los hidrocarburos, lo que ha provocado la pérdida de autosuficiencia energética de Argentina. El evidente fracaso de los mecanismos de mercado en este campo explica la creación por el gobierno argentino, ese mismo año, de la nueva empresa del Estado (Enarsa), enfocada al desarrollo del sector energético.

Otro caso, estrechamente vinculado a la integración energética, es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica, Iirsa. Los objetivos aprobados en su agenda de implementación consensuada 2005-2010, incluyen como objetivo principal de los proyectos energéticos de la misma “promover acciones tendientes a crear las condiciones necesarias para que se desarrollen eficientes interconexiones energéticas regionales bajo un marco regulatorio que promueva la competencia y el libre comercio” (Honty, 2006: 17). El propósito central de los 31 proyectos aprobados en noviembre de 2004 es conectar los principales centros productivos de la región con los puertos. Para ello se cuenta con el respaldo financiero del BID y la Corporación Andina de Fomento, CAF, entre otros. Pero como señala Gerardo Honty:

Este tipo de iniciativas incrementa la deuda externa pública de los países de la región en megaproyectos de infraestructura [...] que van a servir a los intereses de las grandes compañías constructoras, pero que no tienen un vínculo claro con la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población. Se asume que la conectividad entre las regiones centrales y metropolitanas con los puertos va a resultar de por sí en un desarrollo humano sustentable. Se asume también que sacar más fácilmente la producción primaria (soja, productos forestales, mineros, etc.) supone una mejora para los países. En general puede observarse que es poca la ganancia nacional de estos productos, es pobre la cantidad y calidad de empleos y son capitales extranjeros los que explotan cada vez mayores extensiones de tierras o explotaciones mineras (2006: 17).

Si se juzga por sus resultados netos, la capacidad transformadora de la integración de los mercados como estrategia se ha mostrado insuficiente para superar los graves problemas para el desarrollo del mercado interno planteados por la precaria infraestructura, los desequilibrios sociales, la escasez de capital físico y humano y el atraso tecnológico.

Los fracasos han dado lugar a una reacción. Como destacamos en un trabajo anterior, “la reversión de esta tendencia supone una reorientación de la estrategia de desarrollo que conduzca a promover una industrialización más homogénea y diversificada, vinculada horizontalmente con los otros sectores económicos, mediante la cual se propague extensamente el desarrollo económico y el progreso social” (Cancino y Albornoz, 2007: 137). Asimismo, Jaime Acosta sostiene que:

La integración productiva debe tener como orientación principal avanzar hacia el desarrollo de actividades de alto contenido tecnológico [...] que permitan diversificar las economías y agregar valor a las actividades-sectores no tradicionales más promisorios en el comercio mundial... Está comprobado que las sociedades que avanzaron en la transformación productiva, también avanzaron en la transformación social. La evidencia también indica un grado de coherencia entre transformación productiva -con indicadores de calidad de la educación y de desarro-

llo de la ciencia y la tecnología- y la capacidad de emprender de las sociedades (2008: 42).

En lo que respecta al sector energético, sin oponerse abiertamente a los proyectos de la Iirsa, Petroamérica introduce algunos elementos claves de planeación económica y promoción estatal del desarrollo e integración energética, adelantando los principios de solidaridad y complementariedad del ALBA que el gobierno venezolano ha proclamado como alternativa a la lógica del libre comercio y la ganancia privada. En la Declaración de Caracas, de septiembre de 2005, donde se fijaron los objetivos de Petroamérica en el marco de la Comunidad Suramericana de Naciones, se estableció que con este proyecto se propone la disminución de las asimetrías de la región en materia energética y la disminución de los altos costos para los países, así como fortalecer la interacción entre los diferentes procesos regionales de integración.

Pero quizá ningún evento como la reunión ministerial de la Olade, en septiembre de 2006, expresó con más claridad los nuevos criterios que inspiran el proyecto de integración bolivariana, con eje en el sector energético:

El quid radica en concebir la integración como un proyecto de Estado a fin de que el esfuerzo esté guiado por una voluntad política, con visión económica y con vocación social. Esto, ciertamente, por muy altruistas que puedan ser nuestros sectores privados, no es su razón de ser. En cambio, sí debe ser la del Estado (2006).

De aquí se deriva un ordenamiento lógico de los actores económicos: puesto que la estrechez de los intereses particulares no permiten al sector privado desempeñar una función estratégica como la que requieren los países, a las empresas privadas les corresponde subordinarse a la política de desarrollo trazada por los gobiernos y no convertirse en el centro de las mismas, como postula el neoliberalismo. En el caso de las compañías transnacionales, las limitaciones de la empresa privada desde el ángulo del interés general tienden a ser aún mayores, ya que sus estrategias de acumulación a escala mundial generalmente entran en conflicto con las metas de desarrollo nacional de los países anfitriones.

Conclusiones

Lejos de ser un fin en sí misma, desde el punto de vista de sus gestores la integración energética es un medio para promover la convergencia socioeconómica de los países y su cohesión política. Como señala Marc Le Calvez, “la integración energética no tiene que estar analizada desde una perspectiva exclusivamente sectorial sino desde una perspectiva general para entender su vertiente geopolítica” (2008: 9).

Sin embargo, una perspectiva geopolítica de la integración regional sólo puede llegar a tener consistencia si logra unificar los países alrededor de una visión compartida sobre el proyecto de desarrollo que la integración aspira a potenciar. Como ésta es en esencia una cuestión política, la consecuente politización del proceso de integración puede ser fuente de divergencias, como advierten algunos analistas. Pero también puede propiciar una convergencia que tendría un alcance mucho mayor que el que se puede derivar de las ventajas coyunturales resultantes de los beneficios comerciales.

En este sentido, la visión de la integración como la suma de interconexiones y acuerdos bilaterales de suministro, como enfatizan proyectos con el enfoque del Iirsa, no parece tener el alcance necesario para convertir al sector energético en un eje de integración regional. Ello no implica desconocer la dimensión de nuestro rezago en infraestructura de transporte y comunicaciones. Es forzoso abordar este problema, aunque posiblemente con una perspectiva menos sesgada hacia el comercio

extrarregional, que tiende a reforzar el patrón de especialización latinoamericano en la economía extractiva y primario exportadora. Por otro lado, algunos proyectos de infraestructura, como el Anillo Energético del Sur, parecen más justificados desde el ángulo de una política de desarrollo industrial. No obstante, cabe preguntar: ¿la interconexión y el transporte son suficientes para producir integración?, ¿puede consolidarse la integración regional sin programas de transformación productiva?

La solución no parece tan simple como la visión “interconexionista” pretende. Para conseguir la seguridad energética, los países no pueden limitarse a perseguir las ventajas particulares del intercambio, restringidas e inciertas. Incluso el concepto de cooperación bilateral resulta estrecho y debe extenderse al ámbito multilateral para garantizar la oportunidad y suficiencia de los recursos. Pero esto sólo es posible bajo una perspectiva más amplia que la tradicional del bilateralismo o las iniciativas liberalizantes de la CAN y el Mercosur. Tal perspectiva tendría que surgir en un espacio de coordinación regional como Unasur, alrededor de un proyecto de transformación productiva y social.

Por otra parte, la integración energética aparece como una de las áreas prioritarias del proyecto suramericano de integración, tal como quedó expresado en la cumbre presidencial de Isla Margarita, en 2007. Por eso, más allá de los pasos decisivos para reactivar la cooperación en este campo, principalmente por Venezuela a través de Petroamérica, resulta imperativo definir los alcances de la integración energética.

A este respecto, surgen varios interrogantes frente a las propuestas conocidas. Por ejemplo, con todo lo importante que son para el desarrollo, ¿son suficientes las inversiones compartidas en infraestructura, refinación o petroquímica? La disminución de los costos de transacción que se dice procurar, ¿exige un marco normativo común del sector energético? ¿Es posible y conveniente evolucionar hacia un mercado común de la energía?

La racionalización de costos operativos y de inversiones derivados del esquema de mercado común parece no dejar duda sobre esta última cuestión: representaría una enorme ventaja económica, en especial para un grupo de países en desarrollo como los suramericanos. Significaría evitar la realización de proyectos energéticos de tamaño subóptimo y, por lo tanto, la duplicidad de inversiones, y haría posible asegurar economías de escala en la provisión de energía. Pero no es un logro fácil. Un punto de referencia que ilustra la complejidad de esta meta es que, casi 15 años después de iniciado el Nafta, Estados Unidos, Canadá y México no han podido constituir un mercado energético común. Conflicto de intereses entre los paí-

ses, diferencias entre las políticas públicas de los mismos e, incluso, intereses particulares que influyen en el esquema tarifario han impedido que se alcance el umbral mínimo de cooperación internacional necesario para ello. Nada asegura que, pese a sus indudables ventajas en reservas energéticas y poderosas empresas estatales como Petrobras o Pdvsa, Suramérica pueda tener éxito allí donde han fracasado tres países cuyas economías sumadas son varias veces mayores que las de nuestro subcontinente.

Pese a ello, la respuesta a los problemas de la integración puede estar más en la esfera de la política que en la de los mercados. Una de las debilidades de los tratados de integración creados sobre la base del libre comercio (como el Nafta) es que están expuestos a las fuerzas centrífugas de los intereses privados y los Estados eligen autolimitarse como factor organizador de la economía. En cambio, al desprenderse del lastre ideológico neoliberal, los países suramericanos pueden lograr construir una visión común del desarrollo, jalonada por los Estados. Con base en ella, podrían edificar un verdadero sistema energético regional suramericano. Este último puede tomar o no la forma de un mercado común de la energía, pero probablemente se aproximaría a dicho concepto.

Cualquiera que sea la fórmula que se adopte, lo esencial es que el esfuerzo de cooperación entre los gobiernos de la región desemboque en un consenso fundamental sobre la construcción del futuro de nuestras sociedades. Este consenso no puede basarse sino en un genuino equilibrio entre los intereses de los países y un apoyo recíproco en la búsqueda del progreso económico y social. Su éxito depende de la capacidad de convocatoria de una visión común del desarrollo latinoamericano. Unasur parece ser hoy el instrumento de centralización política más apropiado para lograrlo, siempre que prevalezca la voluntad política orientada a la unión, como sugiere su nombre.

Bibliografía

- Acosta, J. (2008). El factor energético en la creación de la Unasur. En Schutt, K. y Carucci, F. (eds). *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. (pp. 37-66). Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - Fescol.
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (2001). *Toward a sustainable energy future*. París. www.iea.org/
- Álvarez, C. G. (2000). *Economía y política petrolera*. Bogotá, Indepaz.
- Androli, J. (2008). Un debate: seguridad vs. soberanía energética. Recuperado de [www. Mabnacional.org.br/noticias/241008_soberania_energ.html](http://www.Mabnacional.org.br/noticias/241008_soberania_energ.html).
- Bacon, R. (1999). A scorecard for energy reform in developing countries. *Public Policy for the Private Sector*, 175, World Bank.
- Baldwin, D. (1993). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press.
- Beltrán, S. y Zapater, E. (2006). Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela. *Pensamiento Iberoamericano*, 264-282.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y soberanía: hacia la empresa multiestatal de hidrocarburos latinoamericana*. Buenos Aires: Biblos.
- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 78.
- Campodónico, H. (2007). *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado*. Santiago de Chile: Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 121.
- Cancino, A. y Albornoz, C. (2008). Desarrollo económico e integración regional en América Latina. En *América Latina y la Globalización: algunas reflexiones* (pp. 109-132). Bogotá: Universidad Central.
- Cardozo, E. (2007). La integración energética regional: factor de gobernabilidad y seguridad. en Schutt, K. y Carucci, F. (eds). *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Caracas: ILDIS - Fescol.
- Chevalier, J.M. (1995). *Economie de l'Énergie*. París: Dunod.

- Chong, A. y López de Silanes, F. (eds) (2005). *La privatización en América Latina: mitos y realidad*. Bogotá: Banco Mundial, Alfa Omega Colombiana S.A.
- Cruz, É. (2004). *Contexto y debate de las interconexiones energéticas internacionales*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Grupo de investigación del sector eléctrico colombiano.
- Dobson, W. (1991). Economic policy coordination: réquiem or prologue? *Revista Javeriana*, 125 (618).
- Escribano, G. (2006). Seguridad energética: concepto, escenario e implicaciones para España y la Unión Europea. Documento de trabajo, 33. Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, .
- Fontaine, G. y Puyana, A. (2008). *La guerra del fuego: políticas petroleras en América Latina*. Quito: Flacso.
- Franco, A. y Robles, F. (1998). *Interdependencia en integración: un nuevo enfoque de economía política internacional*. En Lombaerde, P. y Jaramillo, M. (1998). *Integración Internacional*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- García, J. G. (2008). *Problemas e interrogantes de la integración regional*. *Cuaderno de Estudios Latinoamericanos*, 3, 15-22.
- García, M. (ed) (2006). *Sistemas de seguimiento a mercados eléctricos internacionales: aplicación a los países de la región andina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Gilpin, Ro. (1987). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL. Colección Relaciones Internacionales.
- González Silva, M. (2008). Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur, ¿cambios paradigmáticos? En Schutt, K. y Carucci, F. *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Ildis - Fescol.
- Gudynas, E. (2007). La diplomacia de la energía y el cruce de caminos de la integración suramericana. Recuperado el 20 de junio de 2007 de www.ircaamericas.org
- Guillén, R. (2001). De la integración cepalina a la integración neoliberal. *Comercio Exterior*. México, D.F.
- Guzmán, O. (2008). El factor energético en la integración de la Unasur. En Schutt, K. y Carucci, F. *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Ildis - Fescol.
- Heidrich, P. (2008). *Energía e infraestructura en América del Sur: economía política de la integración*. Buenos Aires: Cosude.
- Honty, G. (2006 a). Mercosur: una interconexión energética sin integración política. *Revista del Sur*, 165, 13-26.
- Honty, G. (2006 b). Energía en Suramérica: una interconexión que no integra. *Nueva sociedad*, 204.
- Isbell, P. (2009). *Energía para el Hemisferio Occidental: otra mirada al panorama energético latinoamericano ante la 5ª cumbre de las Américas*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Iniciativa Energética Hemisférica: avances, retos y estrategias*. Secretaría Coordinadora, V Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, marzo de 2001. Recuperado de www.summit-america.org
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Boston: University Press.
- Kendell, R. (1998). *Measures of oil import dependence*. EIA, OECD.

- Lahoud, G. (2005). *Soberanía energética e integración regional suramericana: una aproximación teórica a la soberanía energética*. Recuperado en marzo de 2005 de www.salvador.edu.ar/csoc/idciso/docs/arep016.pdf
- Larrain, S. (2008). *Política energética en América Latina presente y futuro: críticas y propuestas de los pueblos*. Santiago de Chile: Programa Chile Sustentable.
- Le Calvez, M. (2008). *La integración energética en la región latinoamericana desde la perspectiva bolivariana: estudios de sus fundamentos, procesos y necesidades*. Documento de trabajo, 10, Observatorio Socioambiental, Clacso.
- Mansilla, D. *Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración*. Recuperado de www.energiasur.com
- Mendoza, Ca. y Quiroz, Ra. (2007). La energía como factor activo de la integración latinoamericana. En Schutt, K. y Carucci, F. *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Ildis - Fescol.
- Miranda Pacheco, C. (2005). *Gas y geopolítica en el Cono Sur*. Caracas: Ildis.
- Moncayo, E. (1999). *Las relaciones externas de la Comunidad Andina de Naciones*. Lima Secretaría General CAN.
- Obando, J. (2008). La energía como cuestión de seguridad en América del Sur. En Schutt, K. y Carucci, F. *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Ildis - Fescol.
- Olade (2006) Declaración Ministerial "Integración energética regional" XXXVII Reunión de Ministros de la Olade. México, D.F.
- Pérez, L. (1998). *Multinacionales, Estado y petróleo*. Villavicencio: Fondo Arauca.
- Policy Paper* (2006). "Colombia ante la interconexión e integración energética" Grupo de Integración, 20.
- Rosenau, J. (1997). *Along the domestic foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University, Press.
- Ruiz Caro, A. (2006). *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe en CEPAL*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 106.
- Sánchez, F.V. (2007) *Economía política del gas en América del Sur: entre el mercadocentrismo y el nacionalismo energético*. Tesis de maestría en economía, Universidad Nacional de Colombia.
- Santiso, J. (2008). La emergencia de las multilatinas. *Revista Cepal*, 95.
- Sosa, A. (2004). *La integración suramericana*. Recuperado de www.amersur.org.ar
- Stanislaw, J. (2008). El juego de la energía: el nacionalismo de los recursos, la lucha global por la energía y la necesidad de interdependencia mutua. *Cuadernos de Energía*, 23.
- Stolovich, L. (1998). El sector energético en América Latina: el mismo modelo para distintas realidades. *El Tercer Mundo Económico*, 109.
- Strange, S. (1988) *States and Markets*. Londres: Pinter Press.
- Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. En Acosta, J. (comp) *Integración, desarrollo económico y competitividad*. Bogotá: Creset.
- Van der linde, C. (2006). Energy supply security and geopolitics: a European perspective. *Energy Policy*, 34.

- Vargas, M. (2006). El sector energético en América Latina: apuntes sobre la expansión de las transnacionales españolas. *Observatorio deuda en la globalización*. Cataluña.
- Vargas, R. (2008). *La compleja integración energética sudamericana*. Recuperado de www.energiadebate.com.mx/articulos/marzo2008/Vargasmazo2008.htm.
- Vasconcellos, C. (2007). Cada uno por su cuenta: proliferación de proyectos de GNL. *Revista América Economía*, 345.
- Vieira, E. (2008). *Formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello.
- Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. *Papel Político*, 18, diciembre.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Adisson wesley.
- Westphal, K. (2007). Flujos energéticos, cambios en la correlación de poder y relaciones internacionales: una visión comparada de la macro-región europea y las Américas. En Schutt, K. y Carucci, F. *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Ildis - Fescol.
- Williams, J. (2003). Measures of petroleum vulnerability in OECD countries. *Middle East Economic Survey*, 46 (16).
- Zaconetti, J. (2005). *Las políticas energéticas en la comunidad andina*. Lima: Secretaría General.

Anexo 1. Reservas de petróleo, gas natural y carbón 2007			
País	Petróleo (billones de barriles)	Gas natural (trillones de pies cúbicos)	Carbón (millones de toneladas)
México	12,882	15,985	1211
Argentina	2,320	18,866	430
Bolivia	0,441	24,000	ND
Brasil	11,243	11,515	10,113
Chile	0,150	3,460	ND
Colombia	1,542	4,040	6,661
Cuba	0,750	2,500	0
Rep. Dominicana	0	0	0
Ecuador	4,630	0,345	ND
Guatemala	0,526	0,109	0
Paraguay	0	0	0
Perú	0,930	8,723	1,060
Trinidad y Tobago	0,990	25,880	0
Uruguay	0	0	0
Venezuela	79,729	151,391	479
TOTAL	116,246	266,815	21,104

Fuente: British Petroleum

Anexo 2. Producción y consumo de gas natural, petróleo y carbón en 2006						
País	Gas natural (trillones de pies cúbicos)		Petróleo (billones de barriles por día)		Carbón (millones de toneladas)	
	Producción	Consumo	Producción	Consumo	Producción	Consumo
México	1713	1,978	3707,18	1996,68	12,66	21,06
Argentina	1028	1,475	802,44	489,44	0,18	1,562
Bolivia	0,466	0,085	60,98	52,83	0	0
Brasil	0,349	0,683	2166	2231,44	7,03	23,796
Chile	0,067	0,263	13,57	252,99	0,88	5,661
Colombia	0,255	0,255	544,44	262,74	70,22	4,121
Cuba	0,014	0,014	75,28	203,54	0	0
Ecuador	0,010	0,010	536,79	160,47	0	0
Trinidad y Tobago	1,344	0,760	190,24	28,73	0	0
Venezuela	1,006	1,006	2802,75	620,13	8,22	0,077
Perú	0,0663	0,0663	114,94	167,87	0	1,257
Paraguay	0	0	-0,001	27,41	0	0
Uruguay	0	0,004	0,94	38,23	0	0,003
Guatemala	0	0	20,14	74,23	0	0,437
TOTAL	6906	6632	11068,97	7599,05	89,21	56,50

Fuente: Energy Information Agency, Department of Energy, U.S.A



Fuente: www.olade.org.ecu

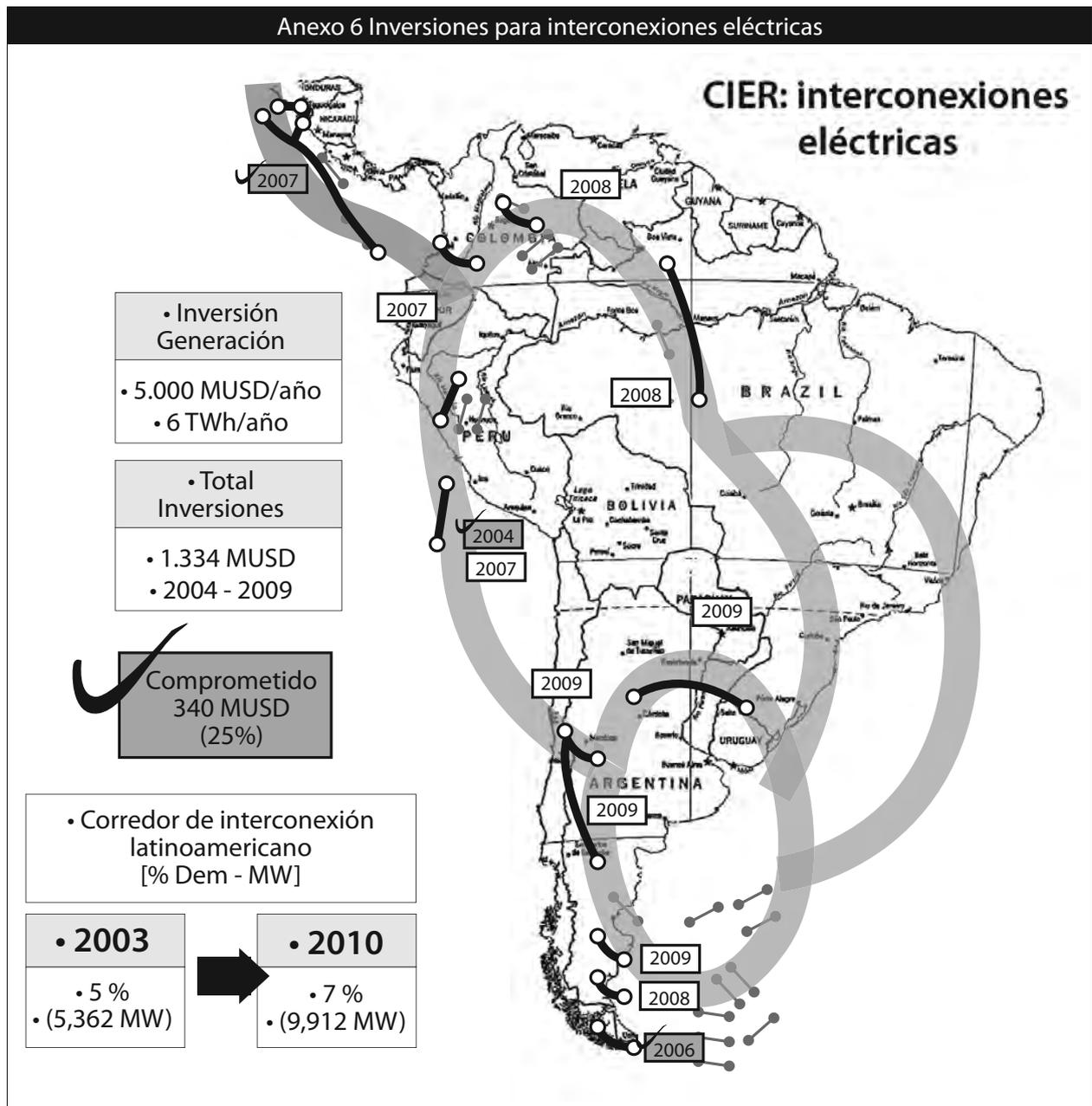
Anexo 4. Interconexiones eléctricas en la región Andina			
Región	Voltaje en Kv.	Capacidad de transporte en MW	Fecha de operación
Colombia-Ecuador			
Quito – Pasto	220 Kv.	250 MW	2003
Tulcán-Ipiales	115/138 Kv.	35 MWA	1999
Quito (Pomasqui) - Pasto (Jamondino)	230 Kv.	250 MW	2007
Colombia-Venezuela			
Líneas de alto voltaje			
Tibú (Col.)- La Fría (Ven.)	115 Kv.	36 MW	1969
Cuestecita (Col.) - Cuatricentenario (Ven.)	230 Kv.	150 MW	1992
San Mateo (Col.) – El Corozo (Ven.)	230 Kv.	150 MW	1996
Líneas de bajo voltaje			
Cúcuta (Col.) - San Antonio de Táchira (Ven.)	13.8 Kv. y 34,5 Kv.	0.7 MW y 2.0 MW	1964
Arauca (Col.)- Guasdualito	13.8 Kv.	0.7 MW	1975
Arauca (Col.)- Guasdualito (Ven.)	34.5 Kv.	0.7 MW	1988
Casuarito (Col.)- Puerto Ayacucho (Ven.)	13,8 Kv.	0.7 MW	2008
Inírida (Col.)- San Fernando de Atabapo (Ven.)	13,8 Kv.	0.7 MW	2008
San Felipe (Col.) - San Carlos de Río Negro (Ven.)	13,8 Kv.	0.7 MW	2008
Puerto Colombia (Col.)- Maroa (Ven.)	13,8 Kv.	0.7 MW	2004
Ecuador-Perú			
Zorritos (Perú) –Machala (Ecuador)	230 Kv	100 MW	2004
Brasil-Venezuela			
Boa Vista (Brasil)-Guri (Ven)	230/400 Kv	200 MW	1988

Fuente: Olade, Unidad de Planeamiento Minero-Energético (UPME). Colombia

Anexo 5. Estructura de interconexión en Mercosur	
Líneas eléctricas de interconexión en operación	Capacidad en megavatios (MW)
Argentina-Brasil	
Paso de los Libres (Argentina)-Uruguayana (Brasil)	50
Rincón de Santa María –Garabí (Argentina)-Ita (Brasil)	2.000
Argentina-Chile	
Paso de Sico (Argentina)-Atacama (Chile)	642
Argentina-Paraguay	
Clorindare (Argentina)-Guarambaré (Paraguay)	80
El Dorado (Argentina)-Mariscal Antonio López (Paraguay)	30
Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay)	10
Salidas de Central Yacyretá	800
Uruguay-Argentina	
Cuadrilátero de Salto Grande	2.000
Concepción (Argentina)-Paysandú (Uruguay)	100
Colonia Ela (Argentina)-San Javier (Uruguay)	1000

Uruguay-Brasil	
Rivera (Uruguay)-Livramento (Brasil)	70
BRASIL-PARAGUAY	
Salidas de Central Itaipú	6.300
Foz de Iguazú (Brasil)-Acaray (Paraguay)	30
CAPACIDAD DE INTERCONEXIÓN	13.142

Fuente: Ampliaciones y nuevos emprendimientos en países del Mercosur, 1º Foro de Integración Energética Regional México, septiembre 2006.



Fuente: Cepal 3º Congreso de Integración Energética. División de Recursos Naturales Buenos Aires, octubre 23-35 de 2006.



Fuente: PDVSA Planes <http://www.pdvsa.com.interface.sp/database/fichero/doc/571/10.pdf>

Anexo 8 Interconexiones futuras de gas natural en América Latina y el Caribe



Anexo 9. Proyecto del gasoducto suramericano



8.000 Kms
 5 BPCD
 5 a 7 años
 20-25 mil MM USD

- ■ ■ ■ ■ Gasoducto del Sur
- ◇ ◇ ◇ ◇ ◇ Otros proyectos de gasoducto
- ● ● ● ● Gasoductos existentes

Fuente: Gas Energy (Artículo The Economist 11-02-06)

Anexo 10. Acuerdos energéticos de alcance parcial	
Referencia del Acuerdo	Contenido y alcance geográfico
ALADI/AAP.PC/1 -31/1/92 ALADI/AAP.CE/16.5. -12/1/93	Acuerdo para el suministro de gas natural (Argentina y Uruguay). Interconexión gasífera y suministro (Argentina-Chile).
ALADI/AAP.CE/16.21. -23/1/98	Interconexión Eléctrica y Suministro (Argentina y Chile).
ALADI/AAP.CE/16.24. -6/12/99	Comercialización, explotación y transporte de hidrocarburos líquidos, petróleo crudo y gas licuado (Argentina y Chile).
ALADI/AAP.PC/16 -15/03/1994	Acuerdo de alcance parcial para el suministro de gas natural (Bolivia-Paraguay)
ALADI/AAP.CE/2.64 -16/03/2006	Acuerdo de interconexión eléctrica entre Brasil y Uruguay
ALADI/AAP.PC/19 -9/12/05	Acuerdo marco de complementación energética en el Mercosur

Fuente: Memorias II Foro de Integración Energética Regional (FIER) 2007.

Anexo 11. Comparación de los paradigmas mercadocéntrico y estadocéntrico aplicados a la integración energética		
	Políticas públicas orientadas al mercado	Políticas públicas orientadas a la intervención estatal
	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor inversión privada en infraestructura. • Apertura de los mercados nacionales, privatización y capitalización. • El Estado asume funciones de planeación y regulación. • Iniciativas de integración entre países por razones de rentabilidad económica. • La energía como un bien transable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor gasto público en infraestructura. • Mayor tendencia a aplicar políticas nacionalistas. • Tendencia al retorno del Estado empresario. • Iniciativas de integración entre países por razones sociales y geopolíticas. • La energía como un bien geoestratégico
	Mercadocéntrico	Estadocéntrico
Países representativos	Perú, Chile, Colombia	Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina
Papel del Estado	Regulador	Actor dominante
Papel sector privado	Actor principal: la competencia genera eficiencia	Subordinado a los intereses estatales
Fase <i>Upstream</i> (exploración y producción)	Rentabilidad económica, contratos tipo concesiones	Contratos con mayoría accionaria estatal: asociaciones estratégicas
Fase <i>Downstream</i> Actividades de distribución	Empresas Transnacionales privadas	Empresas mixtas
Regulación	Ente independiente	Responsabilidad estatal
Autonomía empresa estatal	Autonomía empresarial, rentabilidad económica	Dependiente del gobierno: garantizar rentabilidad económica y social
Integración regional	Apertura de mercados e interconexión rentable	Acuerdo político interestatal visión geopolítica

Fuente: elaboración propia con base en Sánchez (2007), Linkhor (2006).

Anexo 12. Gasoducto del Sur, integración PDVSA-PETROBRAS



Fuente: Plan Siembra Petróleo 2005-2030 www.pdvsa.com

Anexo 13. Visión comparativa de Petrobras y Pdvsa en la integración energética suramericana

El panorama energético suramericano se encuentra estancado por dinámicas contradictorias de gestión empresarial, ya que junto a compañías estatales de hidrocarburos y producción de electricidad, operan estructuras empresariales privadas de capital transnacional, que han desarrollado versátiles mecanismos de reposicionamiento mediante fusiones, adquisiciones de activos energéticos, y asociaciones para la producción y comercialización de energía (Álvarez, 2000).

El objetivo de esta sección del documento es identificar las principales interacciones entre las dos empresas petroleras paraestatales más poderosas en la región en las iniciativas de cooperación e integración energética, mostrando las rupturas y continuidades entre lógicas estatales y de mercado en la construcción de la integración energética regional (IER), con sus fortalezas y debilidades.

Bajo la idea del "nuevo multinacionalismo" (Santiso, 2008), las empresas transnacionales involucradas en las actividades de explotación y comercialización de flujos energéticos han dejado de ser únicamente de los países desarrollados, emergiendo actores transnacionales de países en desarrollo. La Empresa de

Petróleos de Brasil (Petrobras) y la Empresa Petróleos de Venezuela (Pdvsa) son modelos representativos de esta nueva realidad empresarial*.

Para estos dos casos, la expansión empresarial transnacional es vista como funcional a los intereses económicos del Estado (Petrobras) y complementaria de los objetivos de política exterior de un proyecto político (Pdvsa).

Ambas empresas han atravesado por recientes estrategias de internacionalización tendientes a mejorar su capacidad de inversión en proyectos energéticos, así como su rol de jugadores globales en negocios energéticos extrahemisféricos**, posicionándose como grandes compañías energéticas del mundo, y como casos paradigmáticos de la internacionalización de las "empresas multilatinas".

Petrobras y Pdvsa son los principales protagonistas del mercado energético suramericano, siendo exponentes de empresas estatales eficientes y dirigidas por gobiernos progresistas, que están poniendo en entredicho el predominio tradicional del capital transnacional norteamericano y europeo en las inversiones en hidrocarburos para América Latina. En un contexto regional de países con grandes reservas, con empresas paraestatales que compiten de igual a igual con las gigantes petroleras de los países desarrollados -gracias al manejo de tecnología avanzada*** y la proyección de seductoras iniciativas de integración energética- se observa que:

comercialmente está peligrando el monopolio energético del capital transnacional (...) y políticamente tambalea el modelo petrolero antinacional heredado del neoliberalismo, abriéndose un presente hidrocarborífero prometedor para la región, siempre y cuando el excedente energético se vuelque hacia adentro, y se sometan la exploración y la explotación a un modelo energético racional, promotor del crecimiento y del desarrollo social sostenido (Bernal, 2005, : 30).

Análisis de Petrobras

En relación con la IER, Petrobras hasta los años 80 se concentró en inversiones externas desarrolladas en asociaciones y concesiones petroleras, pero a partir de los años 90 adoptó la estrategia de compra de empresas en distintos sectores de la cadena productiva, aprovechando el contexto regional de privatización y desregulación del sector energético****.

Consolidada como la primera empresa energética de América Latina, Petrobras no ha descuidado su mercado interno, el cual representa más del 70% de las inversiones totales de la compañía, con un claro acento nacionalista y la preocupación por suplir las necesidades energéticas de Brasil a mediano y largo plazo.

* Estas empresas representativas del fenómeno de las "multilatinas", ocupan respectivamente el puesto 10 y el puesto 15 en el escalafón de las mayores multinacionales latinoamericanas, y son la 2ª y la 3ª petroleras más grandes de la región (América Economía, 2009, :24), están desarrollando fuertes planes de expansión regional, que en ambos casos complementan sus inversiones en sus mercados de origen, así como sus negocios más allá del plano regional. Para mayor información, consultar sus respectivos planes de inversiones a futuro: Plan siembra petróleo 2005-2030 en www.pdvsa.com, y Plan estratégico de Petrobras 2020 en www.petrobras.com.br.

** Petrobras se compone de cinco empresas subsidiarias (Gaspetro, Transpetro, Petrobras Distribuidora, Petroquisa y Braspetro), actúa en 18 países de América Latina, Asia y África en actividades *upstream* y *downstream* en gas y petróleo. Pdvsa es una de las empresas líderes en el mundo en el negocio de la refinación de crudo, con una capacidad instalada de procesamiento de 3.3 millones de barriles diarios, cuenta con 24 plantas de refinación (6 en Venezuela, 1 en Cuba, 8 en EE.UU, y 9 en Europa), y bajo sus filiales PDV y Citgo ha establecido diversos puntos de distribución y lubricantes en 20 países de la región. (Campodónico, 2007).

*** Petrobras posee la tecnología más avanzada para la producción de petróleo en aguas profundas, por ello fue premiada en 2001 por la Offshore Technology Conference (OTC).

**** Petrobras adquirió activos en sectores de distribución del gas en Uruguay y Bolivia, petroquímica y comercialización de derivados del petróleo en Argentina (...), en 2002 consolidó su posición en el mercado energético argentino al comprar el 60% de la empresa Pecom Energía perteneciente al conglomerado Pérez Companc, en 2005 compró activos de la empresa angloholandesa Royal Dutch Shell, gracias a lo cual obtuvo operaciones en Colombia, Paraguay y Uruguay; para las operaciones en Argentina y la región Andina creó su subsidiaria Petrobras Energía SA (Mansilla, 2008).

Sin embargo, las actuaciones externas de Petrobras en algunos casos se han distanciado de la estrategia integracionista del gobierno de Lula, como lo evidencian los casos de Ecuador y Bolivia****, situación influenciada por su parcial privatización accionaria, o lo que los analistas han llamado “la agudización de la extranjerización de Petrobras”*****.

No obstante, a pesar de esta amenaza interna y de las condiciones actuales desfavorables (apertura petrolera desventajosa, vigencia de legislación neoliberal como los contratos de concesión petrolera y privatización parcial del sistema energético brasileño) la empresa insignia de Brasil, gracias a su capacidad exploratoria y tecnológica acumulada en el período del monopolio estatal, permanece como fuerte competidora en un mercado energético regional totalmente desregulado y abierto a los oligopolios transnacionales (anexo 14).

Análisis de Pdvsa

Para el caso de Pdvsa, parece primar la lógica de cooperación energética con enfoque estatal, articulada a la política exterior (diplomacia petrolera) del actual gobierno, mediante asociaciones con sus pares petroleras estatales de la región y acuerdos preferenciales de suministro de crudo*****.

En este sentido se observa un giro radical en la política de internacionalización de la compañía desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, ya que la política de Pdvsa durante los años 80 y 90 se ligó fundamentalmente a incrementar sus inversiones en Estados Unidos y la Unión Europea dejando relegado al mercado regional*****.

La expansión de inversiones de Pdvsa en América Latina en los últimos cinco años ha sido un proceso que, indiscutiblemente, ha jalonado nuevos espacios de cooperación energética y se ha convertido en eje de nuevas propuestas de integración energética como Petroamérica, así como proyectos específicos de suministros transfronterizos de hidrocarburos (Gasoducto del Sur).

Venezuela es el país con más energía concentrada por kilómetro cuadrado de territorio (350 mil millones de barriles en menos de un millón de kilómetros cuadrados) y por el potencial de sus reservas está llamada a cumplir un rol protagónico en el camino de la integración energética. Como lo expresara Alí Rodríguez, ex presidente de Pdvsa: “Somos el 5° país en el mundo en materia de reservas convencionales probadas de petróleo, lo cual representa el 45% del total de reservas de crudo en las Américas, y 57% del total de América Latina. Al ritmo actual de producción nuestras reservas durarán 70 años e incluyendo las reservas de la faja del Orinoco, el país estaría en capacidad de ofrecer petróleo durante los próximos 285 años (...) esta realidad, junto con una privilegiada ubicación geográfica, nos otorga insuperables ventajas para jugar un rol estelar en la satisfacción de la creciente demanda mundial de energía” (Bernal, 2005, : 219).

Esta realidad se sintetiza en la evolución de acuerdos y convenios con distintos países vecinos desde la

**** En Ecuador, además de adeudar impuestos, por cerca de US\$100 millones, fue la principal compañía en oponerse a la decisión del gobierno de Rafael Correa de aumentar la participación estatal en ganancias extraordinarias de los precios del petróleo. En Bolivia, donde controla la operación de gasoductos, a pesar de lograr un aumento significativo de sus utilidades, no realizó inversiones significativas de riesgo (pozos de exploración) para garantizar el abastecimiento futuro, limitándose a la lógica de maximizar la extracción de reservas descubiertas por la empresa local Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB); además, adquirió las dos refinerías a YPFB, las cuales luego fueron recompradas por la estatal boliviana a mayores precios que los abonados por Petrobras. (Miranda Pacheco, 2007: 195).

***** Esta privatización parcial comenzó en 1997 gracias a la Ley 9.478 que abrió las actividades de la industria petrolera brasileña al sector privado durante el gobierno de Fernando H. Cardozo, marcando el fin del monopolio estatal. Actualmente la participación accionaria en la empresa se distribuye así: 40,6% propiedad estatal, 36,3% de capital privado transnacional y 23,1% de capital privado nacional, modificándose la correlación de fuerzas a favor del sector privado. Petrobras hoy es una empresa de economía mixta.

***** Mediante la creación de Petrocaribe, Pdvsa ha desarrollado alianzas estratégicas con países del Caribe, garantizándole a la compañía venezolana nuevos mercados energéticos en su política de diversificación de la oferta de hidrocarburos. Bajo esta estrategia se han creado varias empresas mixtas con predominio accionario de Pdvsa (Le Calvez, 2008, 22).

***** En 1990 Pdvsa compró la totalidad de las acciones de la compañía norteamericana Citgo, entrando a controlar el 10% del mercado de distribución de combustible en dicho país y concentrando el 25% de su capacidad de refinación.

lógica de negociaciones directas entre empresas estatales, tal como ha sucedido en la alianza de negocios con la estatal argentina Enarsa para la exploración de un bloque petrolero en la faja del Orinoco en territorio venezolano.

Lo significativo de resaltar en el análisis de Pdvsa es que su reciente estrategia de alianzas energéticas intrarregionales se enmarca en los principios de complementariedad y soberanía energética, en las que la rentabilidad empresarial no es en sí el objetivo fundamental, a diferencia de las actuaciones de Petrobras. En vez de realizar inversiones directas comprando activos en países vecinos, Pdvsa ha apostado a las iniciativas de cooperación e integración energética para fortalecer su posición en el mercado latinoamericano, bajo una mirada geopolítica del petróleo.

El asunto básico de los convenios firmados por Pdvsa, reside en el espíritu de negociaciones que autorizan la explotación conjunta de hidrocarburos, en condiciones tales que permitan singularizar el petróleo como una valiosa mercancía política, cuyo manejo estratégico responde más a cánones de relación subsidiaria que a móviles de rentabilidad (Le Calvez, 2008).

No obstante, esta estrategia tiene debilidades, principalmente en relación con la capacidad institucional de países vecinos que aún carecen de empresas estatales de hidrocarburos consolidadas (casos de Argentina y Bolivia), ante lo cual Petrobras es vital para profundizar las iniciativas venezolanas de IER (ver anexo 12). Pero para la estatal brasileña este tipo de acuerdos no parecen atraerle a corto plazo, ya que está más preocupada por asegurar para Brasil su autosuficiencia energética por medio del desarrollo de proyectos de gas natural licuado (GNL) y biocombustibles a gran escala, lo cual puede terminar profundizando diferencias en la visión y el contenido de dicha integración.

Con distintas estrategias y trayectorias, Petrobras y Pdvsa han resistido a los procesos de desnacionalización energética que ha sufrido la región, desarrollados durante la era neoliberal de los años noventa, en la cual se abrió el mercado energético a la competencia privada, pero debilitando la participación estatal, dando como resultado mercados energéticos dominados por capital transnacional y pasando del monopolio estatal al oligopolio internacional (Bernal, 2005, : 219).

Es importante resaltar que Petrobras y Pdvsa, a diferencia de las transnacionales de los países desarrollados, se han interesado en fortalecer sus inversiones en actividades de tipo *upstream* (exploración, explotación y producción), mientras el capital transnacional se ha ido especializado paulatinamente en actividades *downstream* (refinación, transporte y comercialización), las cuales implican menores riesgos de inversión, y se limitan a explotar al máximo los yacimientos actuales en pro de la rentabilidad a corto plazo (ver anexo 13).

El desafío para ambos actores será el de construir y consolidar un nuevo modelo energético para la región, guiado por parámetros de racionalidad en la explotación de recursos, socialización de sus beneficios y enfocado hacia el desarrollo regional con base en el uso de sus excedentes, para lo cual la renacionalización de la renta petrolera -léase soberanía energética- será un tema fundamental, articulando interesantes propuestas tales como la necesidad de apalancar un plan energético y reindustrializador latinoamericano (Bernal, 2005), construido en torno a la integración energética de la región.

