

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales
de cooperación y conflicto**

Alumna: Micaela Finkielsztoyn

Tutor: Jorge Battaglino

Firma del tutor

Julio, 2013

Abstract

La presente tesis de maestría se propone analizar los factores que contribuyen o perjudican la constitución de un proceso de integración energética regional en América del Sur, en términos geopolíticos, regulatorios, institucionales, de infraestructura y de eficiencia económica. Para ello, se dividirá en 6 secciones: una primera sección introductoria; una segunda en la que se expondrá el marco teórico que sustentará la investigación y se construirán las principales variables de estudio (nivel de integración energética alta, media o baja); una tercera sección analítica, en la que se describirá el capital energético de América Latina, haciendo especial foco en los países más grandes de la región –Brasil, Argentina y Venezuela; una cuarta y una quinta sección, en la que se fundamentarán los factores a favor y en contra de dicha integración regional, en función del análisis de las variables, los recursos existentes y los procesos institucionales en curso en la actualidad y, finalmente, una sección de síntesis y conclusiones, en la que se recogerán los puntos más sobresalientes de la investigación.

La realización de este trabajo reviste particular importancia ya que, en las últimas décadas, América Latina ha experimentado un importante crecimiento económico, hecho que está directamente correlacionado con el crecimiento en la demanda energética. Sin embargo, la falta de inversión en estrategias de racionalización en la utilización del recurso energético ha conllevado a su vez a una disminución de la eficiencia energética en el mismo período, es decir que, para producir una misma unidad de PBI, se utilizan en 2013 más unidades energéticas de las que se empleaban con anterioridad. Frente a un escenario en el que el mundo desarrollado (OECD, sobre todo Europa) racionalizará e incrementará su eficiencia energética a razón de un 1,8% anual para 2035 (BP Energy Outlook 2035), América Latina ha registrado una reducción del 7% de su eficiencia energética desde la década del 1980 (CEPAL, 2002).

Con precios cada vez más altos del petróleo, y una demanda energética en incremento, los países de América Latina se verán en la necesidad de asegurarse un suministro energético confiable, que a su vez logre integrar a los 46 millones de latinoamericanos que aún no tienen acceso a una fuente de electricidad (IEA, 2002). La integración energética del continente, según estimaciones de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), podría hacerse ahorrar al continente entre 4.000 y 5.000 millones de dólares al año.

Palabras clave: integración energética-UNASUR-MERCOSUR-América del Sur- seguridad energética- hidrocarburos.

Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales de cooperación y conflicto

“La puesta en común de las producciones de carbón y acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes para el desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de estas regiones (...). La solidaridad de la producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible.” – Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950.

“¿Qué nos hace más independientes: extraer nuestro propio petróleo con el aporte de capitales extranjeros, o importar petróleo, pagando a países extraños las regalías, el trabajo, el transporte, los seguros?” – Declaración de Rogelio Frigerio ante la Comisión Investigadora de los contratos petroleros de la Cámara de Diputados de la Nación, 1964.

“La política petrolera argentina ha de basarse en los mismos principios en que descansa toda la política económica: conservación absoluta de la soberanía argentina sobre la riqueza de nuestro subsuelo y explotación racional y científica por parte del Estado” – Juan Domingo Perón, discurso del 13 de diciembre de 1947.

I. Introducción

En un mundo en constante crecimiento –económico y demográfico–, la demanda global de energía crece exponencialmente. Se estima que, anualmente, esta reporta un crecimiento de un 1,6%, hecho que para el año 2030, significará un aumento del 36%. La mayoría de este incremento (un 93%) provendrá de los países en desarrollo (no OECD), entre los cuales se encuentran los países de América Latina, quienes durante el mismo período, registrarán un incremento en la demanda energética del 3%, es decir, cifras por encima de la media global (BP Energy Outlook 2030).

Estas cifras suponen un desafío evidente para la región, sobre todo en términos de seguridad y eficiencia energética. Este desafío puede ser afrontado individualmente por cada uno de los estados, o colectivamente, a través de diferentes procesos de integración energética regional, que frente a un panorama de precios en ascenso, permita disfrutar de los beneficios de las economías de escala, reduciendo costos y asegurando la provisión del servicio (World Energy Council, 2008: 7).

El presente trabajo de investigación se propone analizar los factores a favor y en contra de la integración energética regional en América Latina, en términos institucionales, geopolíticos, regulatorios, de infraestructura y de eficiencia económica. Para ello, se dividirá el trabajo en 6 secciones: una primera sección introductoria, una segunda la que se expondrá el marco teórico que sustentará la investigación y se construirán las principales variables de estudio (nivel de integración energética alta, media o baja), una tercera sección analítica, en la que se describirá el capital energético de América Latina, haciendo especial foco en los países más grandes de la región – Brasil, Argentina y Venezuela–, una cuarta y una quinta sección, en la que se fundamentarán los factores a favor y en contra de dicha integración regional, en función del análisis de las variables, los recursos existentes y los procesos institucionales en curso en la actualidad y, finalmente, una sección de síntesis y conclusiones, en la que se recogerán los puntos más sobresalientes del trabajo.

La realización de este trabajo reviste particular importancia ya que, en las últimas décadas, América Latina ha experimentado un importante crecimiento económico, hecho que está directamente correlacionado con el crecimiento en la demanda energética. Sin embargo, la falta de inversión en estrategias de racionalización en la utilización del recurso energético, ha conllevado a su vez a una disminución de la eficiencia energética en el mismo período, es decir que, para producir una misma unidad de PBI, se utilizan en 2013 más unidades energéticas de lo que se empleaban con anterioridad. Frente a un escenario en el que el mundo desarrollado (OECD, sobre todo Europa) racionalizará e incrementará su eficiencia energética a razón de un 1,8% anual para 2035 (BP Energy Outlook 2035), América Latina ha registrado una reducción del 7% de su eficiencia energética desde la década del 1980 (CEPAL, 2002).

Con precios cada vez más altos del petróleo, y una demanda energética en incremento, los países de América Latina se verán en la necesidad de asegurarse un suministro energético confiable, que a su vez logre integrar a los 46 millones de latinoamericanos que aún no tienen acceso a una fuente de electricidad (IEA, 2002). La integración energética del continente, según estimaciones de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), podría hacerle ahorrar al continente entre 4.000 y 5.000 millones de dólares al año (Linkohr, 2006: 5).

Desafortunadamente, América Latina no cuenta en la actualidad con una estrategia energética a largo plazo que permita combinar la interconexión de

infraestructura energética con un plan político de integración energético-económica en el mediano plazo. Si bien existen numerosas instituciones, tales como la OLADE, el Consejo Energético de UNASUR, las iniciativas comprendidas dentro de PETROAMÉRICA, el IIRSA, que buscan de algún modo impulsar la interconectividad y la integración en el subcontinente –en UNASUR se hablaba incluso de la sanción de un Tratado Energético para 2010 y uno de Seguridad Energética para 2012, ninguno de los cuales ha superado la etapa de borrador–, las declaraciones políticas aún no se han materializado en una iniciativa concreta, que permita la constitución de un arancel unificado, así como la homogeneización de las regulaciones, por no mencionar la seguridad en el suministro de energía de un país a otro. La voluntad de regionalización coexiste, a la vez, con un fuerte nacionalismo energético, que a menudo lleva a la sobrepolitización de las negociaciones y, por ende, al conflicto (Arnson, Fuentes *et al*, 2008: 6). Estas diferencias profundizan las brechas entre los países productores (y exportadores) de energía, que buscan fijar las reglas de juego en la región y los países consumidores (e importadores) de energía, que se niegan a ser meros aceptadores de los términos, sobre todo porque –paradójicamente, o como señalaría Friedman, debido a la “maldición de los recursos naturales” (Cardoso, 2006: 2), son los países consumidores los que tienen los mayores recursos económicos, a pesar de no contar con los energéticos.

América Latina es una región rica en energía. En su paper “Energy and Development in South America”, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos –José Miguel Insulza– afirma que la región posee un 9,7% de las reservas mundiales de petróleo y contribuye con un 13,8% de la producción mundial. Teniendo en cuenta que en el subcontinente apenas se consume un 8,1% de la producción global, esto deja un 1.6% (equivalente a 3,3 millones de barriles diarios) para la exportación (Arnson Fuentes *et al*, 2008: 1). El principal consumidor de las exportaciones petroleras de América Latina es Estados Unidos, quien en 2011 compró un total de 951.000 bbl/d de barriles de petróleo crudo a Venezuela, sin contar las compras que le realizan a otros países, sobre todo a México y Trinidad y Tobago (US Energy Information Administration, 2012).

Por otra parte, la región es también rica en recursos energéticos renovables, hecho que hace que tenga una de las matrices energéticas más diversificadas del mundo, a pesar de todavía demostrar una fuerte dependencia del petróleo. Brasil es el principal productor de etanol a base de caña de azúcar y el segundo productor mundial

total de dicho alcohol, ventaja que ha capitalizado gracias a la progresiva conversión de su flota automotor (en más de un 80%) al combustible mixto. Asimismo, un 11% del total de la energía consumida en América Latina proviene de la energía hidroeléctrica, además de las fuentes de energía eólica, nuclear y biomasa que se utilizan. Esta gran diversidad y autosuficiencia a escala continental permite pensar en un espacio de complementación y estabilidad energética que podría subsanar los desequilibrios de la región, a la vez que contribuiría a mejorar su inserción en el mercado internacional, dado que se encuentra al margen de los vaivenes político-económicos que implican la dependencia energética de Asia Central o de Medio Oriente, como de hecho le sucede a Estados Unidos y la Unión Europea.

La energía es el idioma en el que Latinoamérica deberá hablarle al mundo en el futuro próximo. Si bien se espera que para 2030 Norteamérica alcance la autosuficiencia energética —e incluso se transforme en una región exportadora neta de petróleo, hecho que sin duda alterará el balance global de poder en términos energéticos, afectando también a la producción petrolera de América Latina—, la región aún tendrá para ofrecer la basta experiencia en recursos renovables, que harán de Brasil uno de los principales socios de los Estados Unidos. Asimismo, la exploración en el área del Gas Natural Licuado (LNG) ampliará los mercados de exportación hacia las potencias emergentes, como India y China, cuya gravitación en el mercado energético latinoamericano es aún escasa, debido a la dificultad de transportar el combustible a tan largas distancias (Iturre & Mendes, 2010).

Pero, para que todo esto suceda, es preciso consolidar la visión de bloque al interior de la región. Y aún quedan numerosas tensiones geopolíticas por resolver. La primera, y la principal de ellas, es el rol que jugará Brasil en la región en los próximos años. Su reciente recalificación como potencia emergente, integrante del grupo BRICS, fruto de su poderío económico y demográfico, le da un matiz de líder regional nato. Sin embargo, aún queda por resolver si verdaderamente Brasil desea ejercer su influencia en América Latina, para lo que deberá proveer bienes públicos regionales, tales como su contribución a la estabilidad, la seguridad y la interconectividad, o si desea directamente jugar en el tablero global (Flemes & Wehner, 2012). Asimismo, será también necesario evaluar la reorientación de las políticas exteriores de las potencias de segundo orden —Argentina y Venezuela— respecto de la decisión geopolítica de Brasil, y la manera en que esta nueva dinámica regional impactará en la consecución

de un proceso regional de integración energético y en la profundización o estancamiento de las iniciativas ya existentes.

Todo ello sin mencionar los conflictos políticos ya existentes, como las tensiones entre Bolivia y Brasil como producto de la decisión de Evo Morales de nacionalizar las compañías de gas bolivianas y elevar los precios de exportación, privilegiando el consumo nacional; los conflictos limítrofes entre Bolivia y Chile –el hecho de que este último le niegue la salida al mar al primero, motivo por el cual Bolivia se rehúsa a que su gas llegue, de cualquier manera, a suelo chileno–, así como la crisis de infraestructura e inversión energética argentina –fruto de décadas de desinversión, a causa de la privatización de las compañías, y su consecuente vaciamiento, seguido de una profunda crisis económica–, que ha disminuido considerablemente la capacidad productora de hidrocarburos de Argentina, dificultando la provisión doméstica y, por ende, impidiendo la exportación a países energético-dependientes, como Uruguay y Chile.

La reciente suspensión de Paraguay del MERCOSUR constituye también un importante freno a la integración, no sólo económica, sino también energética, dado que el país es un importante productor de energía hidroeléctrica.

Claramente, si bien existen condiciones objetivas que favorecerían la integración –como la distribución geográfica de los recursos, así como el relativo aislamiento geopolítico de la región, sumado al potencial futuro de Latinoamérica como región exportadora de energía–, existen también fuertes desincentivos locales, sobre todo de índole política, a materializar dicho proceso de integración. En este sentido, cobran especial interés las empresas recientemente nacionalizadas, como Petróleos De Venezuela Sociedad Anónima, PETROBRAS, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina) e Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, que juegan un rol ambivalente en el tablero de la integración. Si bien la nacionalización de los recursos devuelve el poder de negociación y gestión a los estados, quienes suelen privilegiar lógicas de cooperación entre ellos, sobre todo en miras a una integración regional, al mismo tiempo el nacionalismo petrolero –que lleva a privilegiar el consumo local por sobre la exportación hacia el extranjero–, impone serias restricciones al avance en la cooperación, como el caso boliviano y argentino ilustran.

Todas estas son algunas de las múltiples aristas del problema de la integración energética en América Latina que analizaremos más en detalle a continuación.

II. Geopolítica, seguridad energética e integración regional

Para poder proceder a la investigación, recurriremos a un marco teórico ecléctico, conformado por tres disciplinas: la geopolítica, el estudio de la seguridad energética y las diferentes teorías de integración regional. Comencemos por la geopolítica. Como señala Osterud en su artículo “Uses and abuses of Geopolitics”

In the abstract, 'geopolitics' traditionally indicates the links and causal relationships between political power and geographical space; in concrete terms it is often seen as a body of thought carrying specific strategic prescriptions based on the relative importance of land power and sea power in world history (Osterud, 1988: 192).

La disciplina empezó como una voluntad racionalista –y en cierta manera también, darwinista– de estudiar las interrelaciones entre dotaciones materiales (geográficas) y poder, como ingrediente de una teoría de las relaciones internacionales en la época del imperialismo. Esta es la escuela alemana de la geopolítica, que luego fue retomada por algunos pensadores nazis, lo cual hizo que fuera desestimada durante mucho tiempo luego de la posguerra.

Ratzel, en su libro *Politische Geographie* (1897), estudió la evolución de los estados desde una perspectiva similar a la de la biología: el poder estatal era resultado de su *Raum* [espacio] y su *Lage* [ubicación], por lo que el avance y crecimiento de los estados, a través de la anexión de otros, era una mera consecuencia natural y evolutiva. El objetivo de esta geopolítica era establecer los puntos nodales de la dominación mundial: algunos pusieron su énfasis en la conquista de los mares (Mahan) y otros de la tierra, sobre todo en la dominación del centro de Europa (Mackinder).

Esta escuela alemana fue la que de algún modo influenció a Hitler y a los ideólogos del Tercer Reich para justificar su “*Drang nach Osten*” [expansión hacia el Este], como modo de proveer un espacio vital para los habitantes de la Gran Alemania y consolidar su poder como potencia mundial, si bien el uso o no de la *Geopolitik* por parte de Hitler sigue siendo un asunto sujeto a discusión (Osterud, *ídem*: 6). Esta visión determinista de la geopolítica perdió fuerza e hizo que la disciplina hibernara hasta mediados de los ‘70s, cuando eventos como la crisis del petróleo de 1973, la guerra de Vietnam, la guerra de los Seis Días y la revolución iraní hicieron renacer la

importancia de estudiar las aristas geográficas de un conflicto para poder comprender sus dimensiones político-económicas.

Surgieron así dos nuevas escuelas: la escuela liderada por Immanuel Wallerstein y sus teorías de los sistemas-mundo, según la cual hacia los años '50s el mundo había alcanzado su configuración político-territorial definitiva, y que ningún estado podría cuestionar el *statu quo* (Biresselioglu, 2010: 9); y la escuela francesa, liderada por el geógrafo Yves Lacoste y el grupo de la *Révue Hérodote*. En su libro *La Géographie, ça sert d'abord à faire la guerre* (2010), Lacoste transforma el pensamiento tradicional acerca de la geografía, reviviendo –con importantes modificaciones– el concepto decimonónico de la geopolítica, atravesado por el tamiz de la teoría crítica y el giro lingüístico. Lacoste define entonces a la geopolítica como

L'analyse et l'explication des rivalités des pouvoirs sur des territoires géographiques, qu'ils soient de grande ou petite taille, en prenant notamment en compte les protagonistes, chacun d'eux avançant des représentations, des droits historiques, plus ou moins anciens, pour justifier ses actions (2010 : 46).

La escuela francesa de la geopolítica problematiza los territorios, como los espacios de intersección de diferentes poderes y voluntades, con el fin de poner a la luz las creencias y la ideología en las decisiones de política exterior y doméstica.

El estudio de la integración energética en América Latina requiere de un análisis geopolítico, en las dos componentes que la escuela francesa recoge. Por un lado, precisa un análisis crítico de los procesos ideológicos y políticos que están teniendo lugar en la región, y que necesariamente resignifican las políticas energéticas, sobre todo aquellos procesos de renacionalización de los recursos, corolario de un proceso de restitución histórica de la autonomía política de las naciones latinoamericanas. Por otro lado, requiere también de un análisis preciso, cuantitativo y descriptivo acerca de las capacidades, necesidades y recursos, para establecer de manera adecuada estrategias de poder en la región.

El análisis geopolítico, asimismo, y como las crisis de la década de los '70 lo demuestran, requiere de una componente de seguridad. Como sostiene Biresselioglu, una parte tradicional de la lucha por el territorio entre estados se debe a la pugna por el control de los recursos, –hoy en día, particularmente– los recursos energéticos. En consecuencia, la geopolítica y la seguridad energética están necesariamente

imbricadas, siendo esta última uno de los aspectos fundamentales en el estudio de la geopolítica contemporánea (Biresselioglu, *ídem*: 9). El académico turco continúa afirmando que

The geopolitics of energy and energy security are related to both the static and dynamic aspects of location. In terms of the static aspect, the geographic location of reserves and production, and the location of consumption, have a profound implication for energy security, particularly when they do not coincide.

In terms of the dynamic aspect of location, there is a security concern related to the transport of oil and gas from its site of extraction to the consumer. Changes in political and economic systems can have a profound impact on the availability of oil and gas flows (*ídem*).

Puede leerse entonces que el problema de la seguridad atraviesa longitudinalmente a todo el proceso energético, desde la extracción hasta el consumo, en el que se diferencian riesgos, que deben ser contemplados por los estados, si es que desean preservar y/o proyectar su poder y su posición en el sistema internacional.

El propio concepto de seguridad energética, a pesar de su corta existencia, ha ido mutando a través del tiempo, para abarcar aspectos cada vez más amplios. Una de sus últimas ampliaciones abarca la cuestión de la sustentabilidad, puesto que se considera que la salud del medio ambiente del que se extraen los recursos, y en el que se consumen, es también parte de un concepto más amplio de seguridad. En este sentido, cualquier alteración –sea producto del estallido de un conflicto entre naciones proveedoras de petróleo o de tránsito; sea una catástrofe ambiental o la falta de inversión que genera una mala producción– tendrá efectos sobre el precio de los hidrocarburos, alterando las condiciones iniciales de provisión, y poniendo en jaque la capacidad de un estado de proveerse normalmente. Todos ellos son focos de inseguridad energética.

Si rastreamos los orígenes del concepto de seguridad energética, veremos que surge en el momento mismo en que Churchill se percató de la importancia del combustible para el éxito o el fracaso de las operaciones en la Primera Guerra Mundial, razón por la que ordena cambiar la fuente de aprovisionamiento de la Marina Real de carbón a petróleo. Es decir que, en un principio, la seguridad energética era concebida sobre todo como un problema estratégico militar y económico, especialmente luego de la crisis de la OPEP, que demostró la vulnerabilidad del sistema global. Hasta este momento, la variable fundamental de la seguridad era el precio. De acuerdo con David

Deese (1980: 140), la seguridad era aquella condición en la que un Estado podía conseguir recursos adecuados a precios accesibles.

El incremento de la interdependencia, fruto de la profundización del modelo liberal globalizador, la caída de la Guerra Fría y la repentina conciencia de que los combustibles fósiles son un recurso escaso, que habrá de acabarse en el futuro mediano, cambió las perspectivas. Académicos y políticos se percataron de que la lucha por la posesión y el control de los recursos tenía importantes connotaciones políticas, que podrían alterar el mapa de la distribución global del poder, así como el futuro y estabilidad de muchas naciones. De este modo, se amplió el concepto de seguridad energética, hasta incluir nuevas variables. De acuerdo con Yergin, en su texto fundacional “Ensuring Energy Security” (2006), los nuevos elementos fundamentales a tener en cuenta son:

- La importancia de diversificar las fuentes de aprovisionamiento, de modo de evitar la dependencia;
- La resiliencia, es decir, la capacidad de disponer de cierto margen de reservas o de alternativas en el aprovisionamiento, en caso de algún incidente;
- El valor de la información. Como con cualquier otro elemento estratégico, la inteligencia –es decir, la obtención y procesamiento de información– tienen una importancia fundamental, a la hora de la planificación;
- La colaboración entre los consumidores –teniendo en cuenta la cartelización de los productores, que contribuye a fijar la oferta– y entre consumidores y productores. Este último punto resulta de vital importancia en América Latina, puesto que las desigualdades en el plano energético se dan debido a la tajante división entre naciones productoras y consumidoras y a la falta de solidaridad entre ellas;
- En una escala global, la expansión de la Agencia Internacional de la Energía hacia la China y la India. Sugerimos reformular el argumento de Yergin hacia el desplazamiento de la discusión energética del ámbito de la OECD a un ámbito global, que articule en su interior discusiones regionales, de modo de contemplar a todas las naciones, haciendo particular énfasis en la necesidad de contar con la opinión de los principales países en desarrollo y, por lo tanto, los principales consumidores de aquí en más;

- La inclusión de infraestructura de seguridad en la totalidad de la *supply chain*, de modo tal de evitar incidentes como la toma de rehenes en la planta petrolera en Argelia el pasado enero de 2013;
- Mercados robustos, pero a la vez, flexibles, de modo de evitar efectos de contagio;
- Interés renovado en la eficiencia, tanto por motivos energéticos, como ambientales. Este es otro de los puntos sobre los cuales América Latina deberá hacer especial énfasis, debido a la notoria reducción de la eficiencia energética ya mencionada, que demuestra que –aún en situaciones de recesión, el consumo energético no disminuye;
- Flujos de inversión. Sobre este punto, la región necesita un profundo debate acerca de la orientación y las implicancias de los modelos económicos elegidos, con la consecuente transformación de la fuente de los flujos de inversión. La presencia de las grandes empresas estatales hace sentir todo su peso en esta área, siendo ellas –en el caso de que la inversión del sector privado se vea restringida por motivos legales o prácticos– las principales impulsoras;
- Investigación y desarrollo, otro punto fuertemente conectado con el anterior y con la cuestión de la eficiencia energética. Para optimizar los procesos y para encontrar fuentes alternativas, es preciso invertir más en la formación de personal calificado, así como en la profundización de la articulación entre las universidades y centros de investigación y el sector productivo.

En una palabra, no sólo es necesario asegurarse la oferta y provisión del recurso, sino también la demanda, la confiabilidad de la fuente, así como la seguridad física de la infraestructura.

Por último, y para poder comprender en profundidad los desafíos geopolíticos de la energía, es preciso realizar una segmentación de mercados. No es lo mismo el comercio del petróleo, que del gas. Sendos estos recursos tienen características propias, que generan diferentes condiciones de seguridad en el aprovisionamiento. Además, los usos que se le dan a cada uno son distintos: mientras que el petróleo se utiliza básicamente para el transporte, el gas se emplea mayormente para la generación eléctrica y la calefacción.

Estas diferencias hacen que, desde el año 2006, los precios del gas y del petróleo se hayan desacoplado. Desde el año 2000, el precio del petróleo registra en términos

generales un incremento, tendencia que no parecerá reducirse en el mediano plazo, puesto que –por más que nominalmente aumenten las reservas con los descubrimientos de nuevas fuentes alternativas– su extracción es muy compleja, hecho que produce desequilibrios entre la oferta y la demanda.

Para empezar, el mercado del petróleo, no sólo se encuentra *commoditizado*, sino también internacionalizado, motivo por el cual ningún estado puede alterar unilateralmente los precios del barril. Las instituciones internacionales que pueden de alguna manera influir en la fijación del precio internacional –como la OPEP– tienen miembros latinoamericanos (Venezuela y Ecuador), pero ninguno de ellos puede alterar por sí solo los precios. La internalización del mercado de petróleo, y las facilidades para el transporte y almacenamiento de los barriles, desincentivan la integración energética en dicho mercado, puesto que es muy sencillo obtener sustitutos de cualquier parte del mundo. La única manera en la que los estados pueden intervenir para estrechar los lazos internacionales en materia petrolífera, es a través de la venta de barriles subsidiados. Para que esto suceda, es preciso que la racionalidad económica sea subyugada a la intención política, hecho que –de todos modos– suele suceder en América Latina.

A diferencia del petróleo, el gas natural es comercializado mayormente en gasoductos, hecho que condiciona no sólo la diversificación de mercados, sino que también tiene un fuerte impacto sobre los costos, puesto que en la ecuación gasífera intervienen muchas variantes (distancia, creación de mercados regionales, derechos y permisos ambientales, etc.) que no participan de la ecuación petrolera. Por este motivo, además, el mercado gasífero se maneja con el establecimiento de acuerdos comerciales de largo plazo –20 años aproximadamente–, mientras que el mercado petrolero se maneja desde el día a día. Aún hoy en día no existe una internacionalización del mercado del gas. Los mecanismos para el establecimiento de los precios del gas, como los define Mokrani (2008), son los siguientes:

-*Competencia Gas/Sustitutos*: el precio del gas se establece a partir de fórmulas que indexan el precio pactado del suministro, en función del precio de su sustituto –en general, y en el caso argentino, el fuel oil. Este mecanismo no hace sino internalizar las tendencias de comportamiento del petróleo, puesto que de él provienen la mayoría de los sustitutos;

-*Competencia Gas/gas*: el exportador se vuelve un tomador del precio de mercado de destino;

-*Precio de mercado*: el precio se establece en grandes puntos de consumo (*hubs*);

-*Costos de oportunidad*: el precio del gas se fija de acuerdo al costo de la mejor alternativa perdida.

De todos modos, dicho mercado ha encontrado la manera de romper con la tiranía de las distancias, a través de la comercialización del Gas Natural Licuado (GNL), si bien esta dinámica requiere de la construcción de terminales de regasificación, que elevan los costos y hacen que esta alternativa no sea accesible para todos. Estas innovaciones han llevado al gas a un estado de “semi- *commoditización*”, que han contribuido al descenso de los precios del gas de 700 a 500 U\$\$/ton de los años '90 a 2004. Mientras que las reservas de petróleo parecieran agotarse, las reservas gasíferas siguen incrementándose, sobre todo con el fenómeno del *shale gas*.

Lo anteriormente mencionado hace que el mercado del gas, junto con el de la electricidad, sean mucho más idóneos para la integración regional, puesto que de la interconexión física y las negociaciones regionales depende el precio de su comercialización.

Pasemos, en última instancia, a definir los supuestos teóricos de las teorías de integración energética regional. En principio cabe afirmar que la integración energética, *grosso modo*, puede ser concebida como la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos relacionados con el sector energético, cuya implementación dependerá luego del mercado energético del que se esté hablando. En el caso del mercado gasífero/eléctrico, la integración se materializará en términos de la interconexión física, que genere mercados integrados –motivo para lo cual se requiere también la armonización del marco jurídico y regulatorio entre los estados que son parte. En el caso del petróleo, la meta es la inserción en los mercados internacionales, así como el desarrollo de un mercado de explotación del recurso, dentro del cual se deberá regular la presencia y nivel de colaboración entre los sectores público y privado.

Milko Luis González Silva (2007:3) sostiene que:

En el caso de la integración energética sudamericana, es difícil disociarla o separarla del proceso de integración que como conjunto ha experimentado la región en las últimas décadas. El solo hecho de que la integración como proceso general haya asumido lo energético como instrumento para alcanzar estadios más amplios (con lo cual se reemplazó la cooperación/ integración económica) es un indicador claro de la inseparabilidad de ambos aspectos.

Esta afirmación es un buen punto de partida, si bien altamente discutible. A diferencia del proceso de integración europeo, que claramente empieza con un proceso de integración energética a partir de la formación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (siendo el carbón la principal fuente de energía del momento) y luego la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), el proceso de integración latinoamericano tiene múltiples comienzos, a partir de varios caminos. Si bien es cierto que luego de los shocks petroleros de 1973 se funda la OLADE (Organización Latinoamericana de la Energía), la integración energética, en esa instancia, marchaba por un camino diferente –si bien no disímil– de la integración regional, iniciada una década antes de la mano del proyecto cepalino de la ALALC (luego ALADI).

La integración latinoamericana no se inicia con la integración energética, si bien se suma prontamente al ideal integracionista latinoamericano. Sí se inicia con una voluntad de integración económica de corte funcionalista, si bien desde un principio imbuida de fuertes vetas geopolíticas.

Además, también es argumentable el hecho de que la integración energética venga a ser una instancia superadora de la integración comercial regional, que incluso llegue a “reemplazar” la comercial, sino que en realidad este pareciera ser el resultado de una deriva política de la región, si bien Silva pareciera arribar a la conclusión, sin vislumbrar las causas que llevaron a ello.

Aún antes de proceder al estudio de las iniciativas energéticas de América Latina, me atrevería a decir que la integración energética es hoy el punto más avanzado en la agenda integracionista por una cuestión coyuntural –el descubrimiento reciente de recursos energéticos importantes en casi toda la región: Brasil, Bolivia, Perú, Argentina, etc.– y por una cuestión de la orientación política de subcontinente. En un contexto de gobiernos reformistas, menos proclives a las estrategias de libre mercado y, por ende, más propensos al proteccionismo que sus anteriores, resulta normal que la vía de la integración comercial se estanque y que surjan por ella más conflictos que cooperación. Los ejemplos de las pujas comerciales entre Argentina y Brasil y la reducción del comercio intrarregional en el MERCOSUR en el último decenio son una clara muestra de ello.

La integración energética, sin embargo, tiene importantes matices geoestratégicos, como la explotación de recursos propios por sobre la importación desde fuera, que permiten la consolidación de un discurso latinoamericanista desde la

protección de recursos estratégicos y la consolidación de un bloque unificado, de cara al mercado mundial. Además, se trata de uno de los mercados en el que resulta más compleja la autosuficiencia, sobre todo sin una fuerte política de inversión estatal y uno de las áreas en las que las naciones promotoras de la integración –Venezuela, sobre todo– se encuentran más propuestas a colaborar, puesto que se trata de un recurso que poseen en abundancia. La integración energética, en ese sentido, se muestra como una perfecta estrategia política que desplaza la integración del discurso economicista y comercial hacia uno geopolítico, en el que incluso pueden proliferar los grandes discursos, sin que necesariamente se ejecuten las acciones en el plazo inmediato, puesto que las obras necesarias requieren de tiempos y capitales importantes, a diferencia de la liberalización de los mercados, que es un fenómeno que se percibe a diario, y que por lo tanto también, experimenta complejidades a diario.

Entonces, el proceso de integración energética no puede dejar de ser pensado en sistema con la integración comercial y regional, sobre todo porque se rigen por los mismos paradigmas, si bien en la práctica, se encuentran bastante separados y diferenciados, al tiempo que uno pareciera haber reemplazado momentáneamente al otro.

Por todo lo anteriormente expuesto, y para poder seguir estudiando el fenómeno de la integración energética regional, es preciso abordar las principales teorías de integración que estuvieron vigentes en el subcontinente y su relación con el contexto político-económico.

La primera gran teoría de integración es el acercamiento funcionalista, que pretende buscar el acercamiento de las naciones a partir de cuestiones técnicas, siendo el momento político una instancia posterior, más compleja. En su obra *The Process of International Government*, Mitrany (1933:125) describe a la organización funcional de un gobierno como una instancia en la que “los problemas técnicos pueden separarse de los políticos y la cooperación técnica por parte de los servicios administrativos nacionales se puede llevar a cabo exitosamente en la esfera internacional”. El proceso de integración regional, como lo concibe Jacob Viner (1950), por ejemplo comenzaría por la supresión de las barreras aduaneras –puesto que facilitarían el comercio entre las naciones, generando más bienestar para los consumidores y mejorando la eficiencia los productores– y luego se volcaría en forma de *spill over* hacia otras áreas más complejas de las relaciones internacionales.

En una palabra, la integración económica llevaría inevitablemente a la integración política. Los estados, de todos modos, siguen siendo los principales agentes de esta política. Este modelo de integración regional se corresponde con el período cepalino de América Latina, en el que a caballo entre la sustitución de importaciones y una progresiva liberalización del mercado internacional, se concibió la integración latinoamericana como una estrategia para fomentar el desarrollo y reducir la dependencia de los núcleos centrales.

La segunda teoría es una modificación de la primera. Se trata del paradigma neofuncionalista. Al igual que su antecesor, propugna una progresiva federalización a través de *spill overs* técnicos y luego políticos. Sin embargo, y en línea con el paradigma global de transnacionalización de los capitales y las relaciones económicas, privilegia un acercamiento menos estadocéntrico, otorgándole al sector privado la capacidad de intervenir activamente en dicho proceso, y haciendo consecuentemente foco en el concepto de la interdependencia como relación articuladora y sustento principal de la integración. Entre los principales impulsores de dicha teoría se encuentran Joseph Nye, con su obra *“Patterns and Catalysts of Integration”* (1965) y Ernest Haas con su trabajo *Beyond the State. Functionalism and International Organizations* (1964).

El neofuncionalismo llega tarde a América Latina, pues si bien el paradigma neoliberal se encuentra en su apogeo en la región ya en los ‘70s, la existencia de regímenes militares y de una lógica de competencia y conflicto de las naciones, hace que estas ideas no se implementen sino hasta los años ‘90, con el advenimiento de las democracias y la vuelta de los procesos de integración regional (CAN, MERCOSUR, entre otros). En la región, tal y como lo define la CEPAL, el neofuncionalismo se impulsó bajo el concepto de “regionalismo abierto”, es decir, el “proceso que surge al conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales de mercado resultantes de la liberalización comercial en general”. El regionalismo abierto buscaba que “las políticas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional” (CEPAL, 1994). En este marco, el estado nacional actuaba como garante de las condiciones de participación, estableciendo un marco regulador bastante laxo, y eran las empresas privadas las encargadas de llevar a cabo la integración, bajo la propia lógica de su transnacionalización.

Existe un tercer paradigma de integración regional, el federalista, que aboga por la puesta en común de soberanía por parte de los estados miembro en una forma de gobierno supranacional, regida por un ordenamiento de tipo constitucional, que obliga los integrantes. El federalismo es un concepto laxo y maleable, si bien en mayoría de sus expresiones implica una dialéctica compleja entre centralización y descentralización, a través de los principios de primacía y subsidiariedad. La Unión Europea en principio adheriría a algún modo de federalismo, si bien los Estados Miembro aún conservan competencias vitales para el ejercicio de su soberanía –como el manejo de la política fiscal y la defensa, que sigue siendo una competencia compartida. En América Latina, la única institución con estructuras de tipo supranacional es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), naturaleza que queda confirmada por los fallos y el tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en donde se establece la primacía del derecho comunitario andino por sobre los ordenamientos legales nacionales (Pizzolo, 2010:480).

La crisis socio-económica y política que experimentó la región a fines de la década de los '90s signó el final del período neoliberal y, con él, del avance de la integración de corte neofuncionalista. La agenda post-liberal de las nuevas izquierdas latinoamericanas –entre cuya batería de políticas se incluyen medidas contra-cíclicas, la búsqueda de generación de empleo nacional a través del sostenimiento de un tipo de cambio competitivo y la cancelación de las deudas con los organismos internacionales de crédito– viene necesariamente acompañada de una fuerte componente de nacionalismo, al menos en lo económico-comercial, y de un re-empoderamiento del estado, que volvió a ocupar una posición central en la gestión y administración de la vida política, con la consecuente revalorización del concepto de lo público.

Esta transformación política de la región generó una serie de efectos paradójicos en las relaciones intrarregionales. Por un lado, generó un *impasse* (Bouzas, 2001: 192) en los procesos de integración comerciales, de corte neofuncionalista, como el MERCOSUR. Pero, por otra parte, conforme las economías nacionales fueron mejorando, generó un renacimiento de la retórica de la integración, desde una tónica geopolítica, más cercana a la visión cepalina de los '60s. González Silva habla de un regreso al funcionalismo con contenido geopolítico (2007: 14), en el que los Estados vuelven a sentar las bases del proceso de integración, e incluso a controlarlos, desdeñando todo tipo de institucionalización intrusiva, que interfiera en el ejercicio de

competencias soberanas de los estados, siendo el manejo de la política energética una de dichas competencias.

La retórica de la integración regional, desprovista ya de su componente comercial –puesto que se privilegia el proteccionismo por sobre el libre comercio, con miras a fortalecer las economías nacionales, lógica que lleva a que incluso las naciones aledañas se transformen en potenciales competidoras– se abocó entonces a un área en la que los estados sólo pudieran complementarse, en un proceso de integración que pudiera avanzar en los hechos –sobre todo por cuestiones de imperiosa necesidad, como la acuciante demanda energética, fruto de años de desinversión luego de la crisis–, pero que no requiriera de una gran institucionalidad para poder funcionar: la integración energética, en su variante física, de interconexión.

Pero lo más paradójico de este fenómeno es la naturaleza de su constitución: frente a la profusión de firma de acuerdos multilaterales de integración (UNASUR, CELALC, ALBA), se da –a la vez– un aumento exponencial en la firma de acuerdos bilaterales, que obstruyen y hasta contradicen los acuerdos colectivos. González Silva define a este fenómeno como el “Síndrome de la sobreintegración” (*ídem*: 16), que a la larga termina contribuyendo a la tendencia generalizada de *desintegración* –energética, sobre todo– que se da en los hechos, a pesar de la normativa en contrario. Los conflictos bilaterales, frutos del resurgimiento del nacionalismo en la región, incrementan la desconfianza entre los estados, aún a pesar de la búsqueda generalizada de amistad entre los pueblos, a la que asistimos hoy en Latinoamérica, y esto se traduce en una creciente desintegración, debido a la primacía de la lógica del conflicto por sobre la cooperación.

La integración regional en América Latina –particularmente en el campo de la energía– se ha vuelto un dilema de acción colectiva, en el que la carencia de un liderazgo regional y de un marco regulatorio común ha transformado al conjunto de la región en una suerte de “espacio público”, que, víctima de la llamada “Tragedia de los Comunes”, ha sido librado a la competencia entre los estados, recelosos de cooperar en los hechos el uno con el otro.

Para sustentar esta última afirmación, procederemos a la definición y operacionalización de la variable “grado de integración energética regional” (alta-media-baja) a partir de las siguientes variables independientes:

	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA
Interconexión física	Interconexiones bilaterales	Interconexiones multilaterales, si bien no es total	Completa	Completa
Política comercial	Cada estado fija la suya	Mercado regional que coexiste con los mercados nacionales	Mercado único	Mercado único
Precios	Cada estado tiene su precio. No es poco habitual ver competencia de precios entre estados.	Intento de armonización de precios	Directivas comunitarias que fijan estándares mínimos para fijación de precios	Precio único, grupos de compra de recursos
Marco regulatorio	Asimetrías regulatorias. Acuerdos bilaterales para futura armonización.	Ciertas reglas comunes, supervisadas por ente regulador regional	Marco regulatorio unificado, supervisado por organismos comunitarios	Marco regulatorio unificado, supervisado por ente supranacional <i>ad hoc</i>
Institucionalidad/ mecanismo de solución de controversias	Nula. De haber alguna, se trata de acuerdos bilaterales u organizaciones intergubernamentales que no ejercen competencia directa en la materia.	Organismo intergubernamental <i>ad hoc</i> . Solución de controversias regladas por Derecho Internacional Público (arbitraje)	Organismo supranacional. Controversias resueltas por tribunal supranacional comunitario.	Organismo supranacional <i>ad hoc</i> , con mecanismo de solución de controversias propio. Capacidad de gestionar política exterior común y fondos propios.

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que esta taxonomía está elaborada en función de una cierta tipología y que en la realidad la cuestión es más dinámica. Lo ideal sería graficar la evolución de la integración regional sobre un eje, puesto que de hecho se trata de un *continuum*. Dado que cada proceso de integración es único y responde a los intereses de los estados que lo componen, podremos encontrar tantos estadios de integración energética, como voluntad de los grupos de estados de profundizarla. La división en cuatro momentos de la integración fue hecha a mero título ilustrativo, tomando como ejemplo los procesos existentes más sobresalientes.

Para la formulación de esta taxonomía, hemos tomado como marco de referencia a la Unión Europea (integración energética alta), en la cual –si bien la política energética es parte del mercado único y se encuentra regulada desde los tratados fundacionales, Paris y EURATOM– aún restan muchas áreas de la política sin comunitarizar, como por ejemplo la elección que realizan los Estados Miembro de explotar tal o cual recurso, o consumir tal o cual otro. La política energética, según el Tratado de Lisboa, sigue siendo una de las políticas compartidas entre Bruselas y los Estados Miembro, pudiendo la Comisión apenas fijar Directivas marco. Las controversias entre estados en materia energética se resuelven en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como cualquier otra diferencia. Y, a pesar de que existan necesidades regionales comunes –como por ejemplo, la necesidad de una compra comunitaria de gas, hecho que le daría a la Unión Europea mayor poder de negociación y fijación de precios frente a un gigante gasífero como Rusia– los Estados siguen garantizándose el abastecimiento energético por ellos mismos.

Teniendo en cuenta todas estas falencias, el ex Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, elaboró un informe titulado *Vers une Communauté européenne de l'énergie: un projet politique* (Andoura, Hancher, Van der Woude, 2012), en el que se sientan las bases para la profundización de la integración energética en Europa, señalando sus principales falencias –falta de medidas de estabilización de precios, falta de recursos propios, de mecanismos de gestión de crisis–, y proponiendo la creación de una nueva Comunidad de la Energía en Europa, ya sea a través de la modificación de los tratados existentes, como también a través de la creación de una nueva institución, opción que Delors prefiere. Estos lineamientos, que aún no han sido

implementados, son los que hemos considerado para la elaboración de la categoría de integración energética “muy alta”, que como se puede ver, es aún una proyección.

Para la elaboración del nivel de integración energético medio se ha recurrido a la caracterización del mercado centroamericano de la energía, sobre todo en materia de electricidad. Allí, el 30 de diciembre de 1996, se firmó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, conforme el cual Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá se comprometieron a la interconexión de sus redes de energía a través de la llamada “Línea Sepia” (SIEPAC). Dicho mercado energético es considerado un séptimo mercado que coexiste con los nacionales. Con él se busca armonizar la regulación, para que los diferentes estados puedan comerciar energía eléctrica. El Tratado Marco del MER [Mercado Eléctrico Regional] contempla el derecho de todos los estados parte a comprar y vender electricidad libremente, sin discriminación; el acceso libre a todas las redes de transmisión nacionales y regionales; la exención del pago de derechos de tránsito y de cánones de importación y exportación entre los estados parte (World Energy Council, 2008: 30). En una palabra, se trata del primer mercado eléctrico en el continente americano.

Sin embargo, el área que nos concierne a nosotros, es decir –América Latina, al sur del istmo de Panamá– es un área mucho más compleja, políticamente hablando sobre todo, que todas las antes mencionadas. Para empezar, en un mismo subcontinente, se superponen una serie de procesos de integración (CAN, ALBA, MERCOSUR, UNASUR, CELAC) con diferentes dinámicas y diferentes objetivos. En este trabajo, nos dedicaremos a estudiar la evolución de la integración energética en el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Paraguay¹) y sus miembros asociados (Chile y Bolivia²) y luego en la escala del UNASUR, siempre teniendo en cuenta que el principal foco del estudio estará en los países unasureños integrantes del MERCOSUR.

En sendos procesos, el nivel de integración energética es bajo y predomina la lógica de la intergubernamentalidad e incluso, la de los acuerdos bilaterales. Como se señala en Cuaderno No. 89 de la CEPAL acerca de la “Energía y desarrollo en América Latina y el Caribe” (ONU, CEPAL, OLADE, GIZ. 2003: 219), los principales problemas de la región en términos de integración energética son:

¹ Actualmente suspendido.

² En junio de 2013, Bolivia comenzó las negociaciones para ser un miembro pleno del MERCOSUR, al igual que Ecuador, que las inició el pasado julio de 2013.

- Las asimetrías regulatorias regionales que desincentivan el desarrollo de los sistemas energéticos: en el MERCOSUR (y en UNASUR) aún no se ha producido siquiera un nivel mínimo de armonización de marcos regulatorios;
- Los precios de los energéticos dificultan la integración: los diferentes mecanismos de fijación de precios que cada estado adopta dificultan la armonización, sumado al hecho de que en cada contrato de compraventa se fija un precio distinto de gas, situación que se evidencia claramente en los últimos contratos firmados entre Brasil y Bolivia y Argentina y Bolivia, en los que los precios que ofrece el exportador a cada nación son distintos (Aguilar & Valdivia, 2011);
- El desigual tratamiento conceptual de la energía: algunos países la consideran un bien estratégico; otros, una materia prima, hecho que dificulta la formulación de políticas públicas para todos los estados;
- Existen barreras (licencias no automáticas, frenos al ingreso, negativa a la exportación por parte de Bolivia a Chile) a los intercambios de energía;
- Las políticas energéticas de la región no se rigen por una metodología única, lo que impide formular una política unificada para el área;
- Falta claridad sobre las oportunidades de cooperación e incluso se han dado numerosas situaciones de conflicto –como por ejemplo, durante la llamada “Guerra del Gas” boliviana;
- Dificultad para hacer participar a los actores que compiten entre sí por los mercados. En muchos países de América Latina, luego de la caída del modelo neoliberal, la articulación entre el sector público y el sector privado ha sido compleja, produciendo en general resultados subóptimos;
- Existen numerosas barreras de política interna al comercio energético (subsidios, precios máximos, impuestos);
- Los marcos normativos de los diferentes países de la región son muy distintos y aún no se ha ideado un mecanismo de solución de controversias que pueda mediar entre los Estados Parte, que no sea el Tribunal Permanente de Revisión en el caso del MERCOSUR;
- En muchos estados persiste la idea de la autosuficiencia, que compite y se contrapone a la idea de abastecimiento a partir de la cooperación e integración regional;

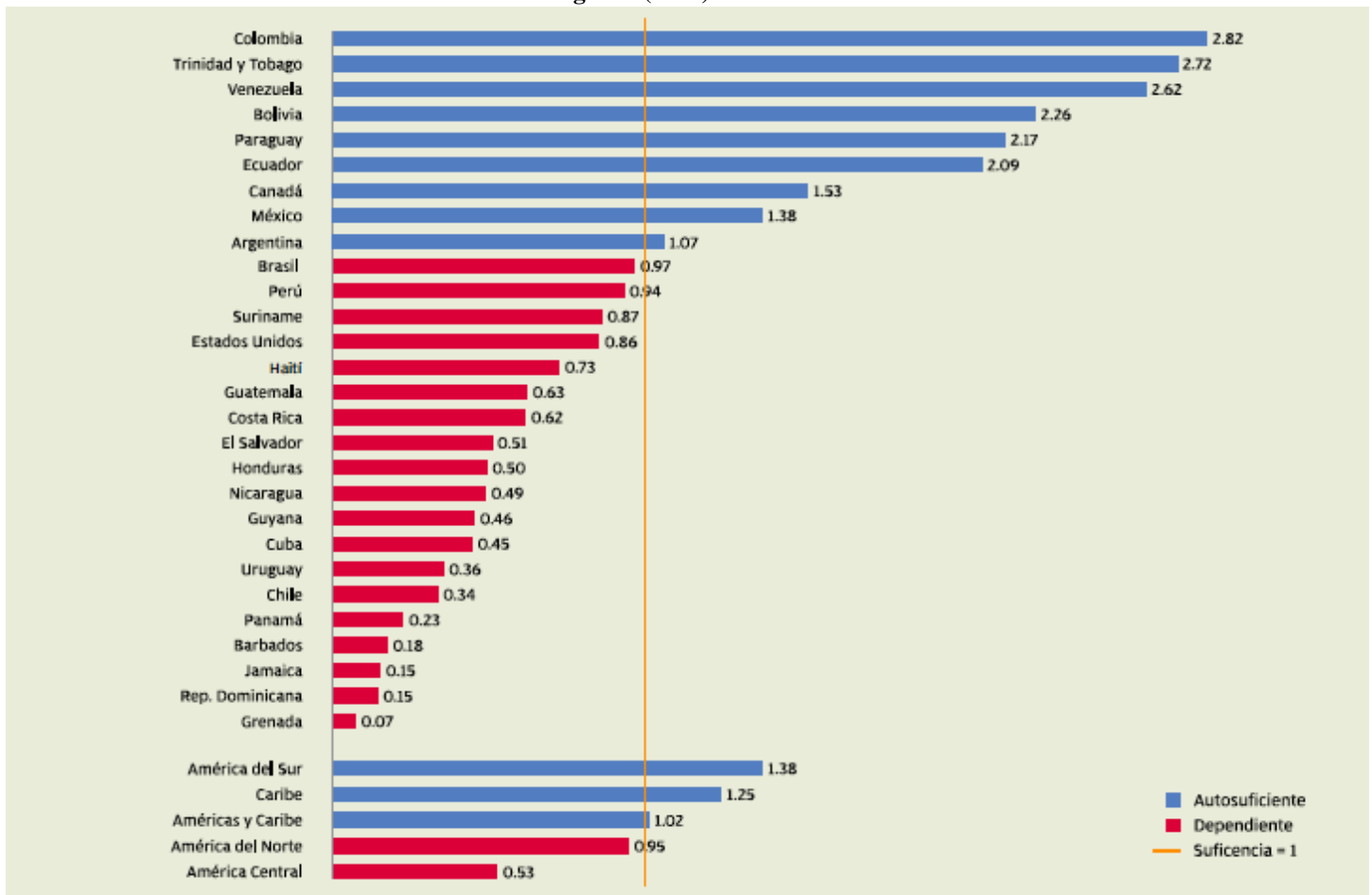
- No existe una estrategia regional energética y tampoco una matriz energética regional;
- Por último, hay fuertes barreras políticas y culturales a la integración, siendo el nacionalismo energético una de las más importantes.

Se estudiará en particular cada una de estas problemáticas en las próximas secciones del estudio.

III. Matriz energética latinoamericana e interconexiones locales. Oportunidades y desafíos

América del Sur es una región superavitaria y autosuficiente en recursos energéticos. Si bien la mayoría de los recursos utilizados son no renovables, siendo en su mayoría de origen fósil, la región tiene una de las tasas de renovabilidad más altas del mundo (32% frente a una media global de 13%), hecho que demuestra la diversificación de su matriz. El siguiente gráfico demuestra el índice de suficiencia energética de los principales países de la región y de América del Sur en su conjunto.

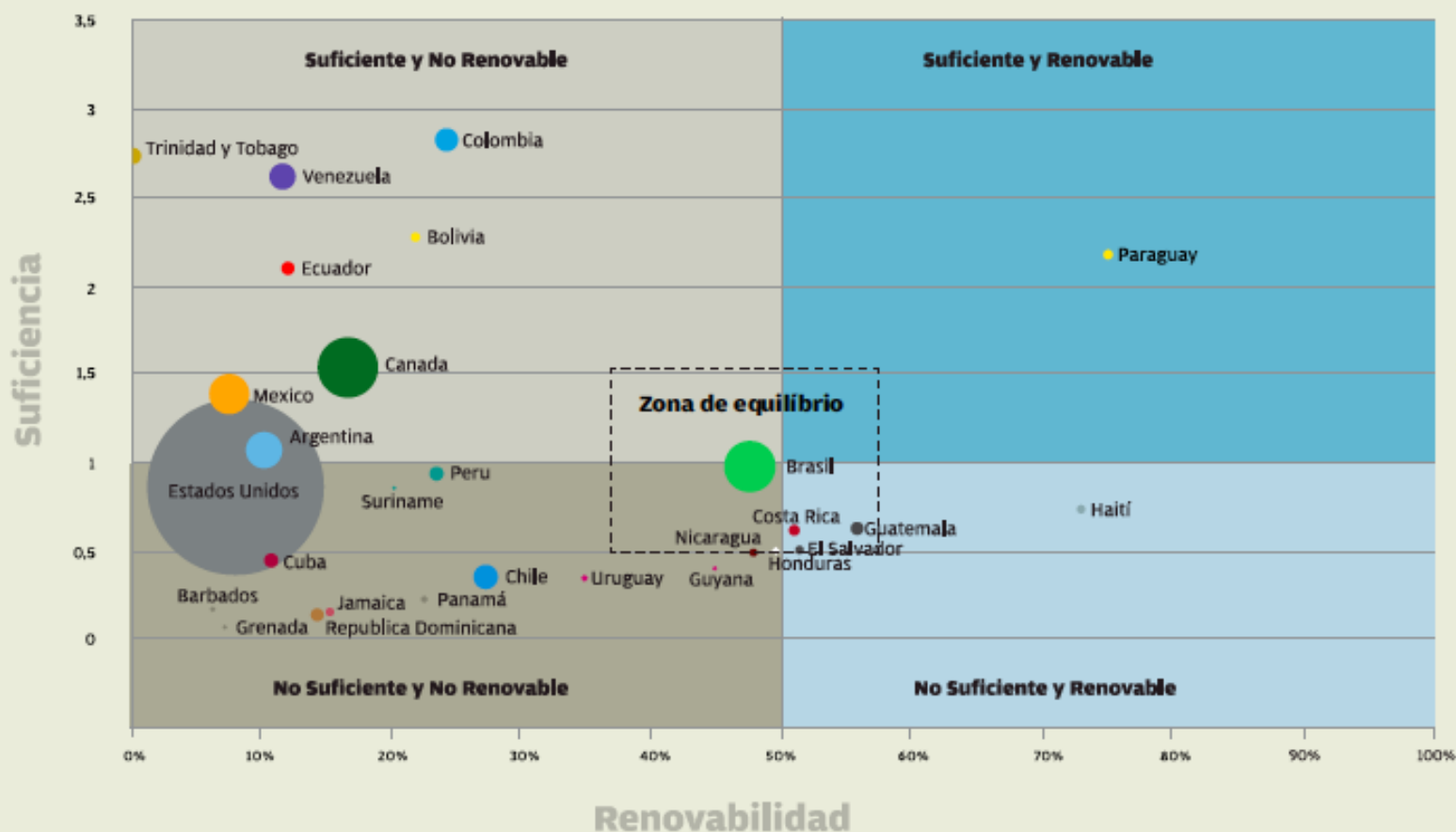
Gráfico 1: índice de suficiencia energética (2011)



Fuente: OLADE

Como puede observarse del gráfico, existen importantes diferencias entre los países de la región. Si bien las economías más grandes (Argentina, Brasil y Venezuela) han alcanzado la autosuficiencia, o están prontas a hacerlo, el análisis demuestra que claramente existen países productores y consumidores de energía en América Latina y que dicha complementariedad podría traducirse en una mejor distribución del consumo energético a partir de un proceso de integración regional. Puesto de otro modo, en un par de ejes cartesianos que combinan la renovabilidad y la autosuficiencia, la situación energética latinoamericana es la siguiente.

Gráfico 2: situación energética en América Latina (2011)



Fuente: FIESP-OLADE, en base a IEA

La combinación de sendas variables (renovabilidad y autosuficiencia) muestra un panorama muy distinto a aquel ilustrado en el gráfico 1. Aquí se revela la vulnerabilidad de las principales economías, sobre todo de Argentina y Venezuela,

quienes –a diferencia de Brasil, que se encuentra próximo al punto de equilibrio– no han diversificado su matriz energética, por lo cual su autosuficiencia es relativa, puesto que depende en gran medida de combustibles fósiles, sobre todo del petróleo.

De todos modos, y como decíamos con anterioridad, la región es en promedio superavitaria en energía, hecho que también permite la exportación de los excedentes, posicionando al subcontinente con un *player* importante en el tablero energético. El siguiente gráfico ilustra el balance energético de la región.

Tabla 1: balance energético de América Latina (2011)

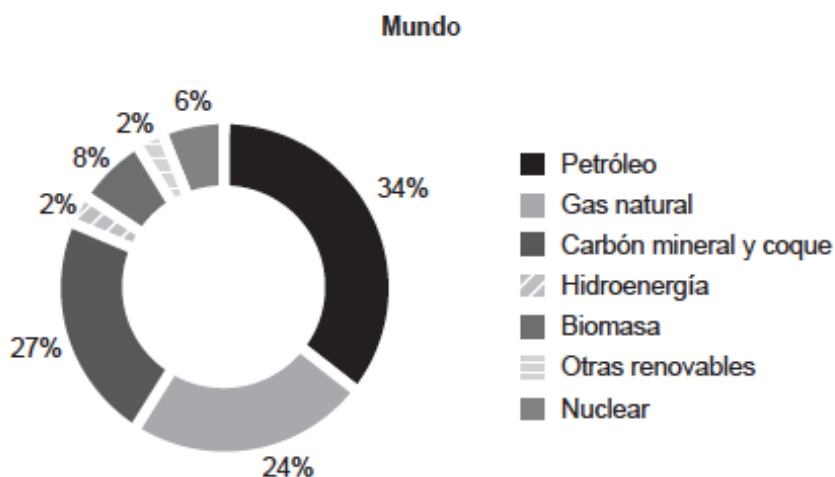
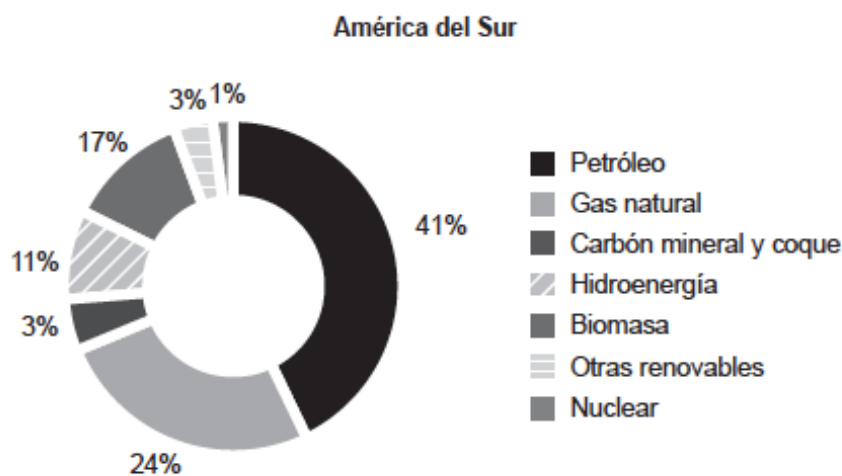
ENERGÍA EN AMÉRICA LAT	PRODUCCIÓN	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	CONSUMO TOTAL
En kbep	24.341.994	4.408.501	5.786.060	23.654. 673
% petróleo	34	55	70	41
% carbón	23	21	13	18
% gas	26	22	13	21
% hidráulica	3	--	--	
% biomasa	6	--	--	6
% nuclear	7	--	1	
% geotérmica	1	--	--	
		2 (electricidad)	3	14

Fuente: elaboración propia a partir de OLADE

El principal destino de las exportaciones energéticas de la región es Estados Unidos, seguido de lejos por algunos de los países de la Unión Europea, quien es a su vez el principal país de proveniencia de las importaciones energéticas de la región. El comercio energético con China, si bien es representativo para las economías nacionales de algunos países –como Brasil, Argentina y Colombia que exportan petróleo hacia allí–, no lo es en el agregado, sobre todo debido a que Venezuela –el mayor exportador del continente– no tiene un comercio significativo con el gigante asiático, exportando el 53% de su petróleo hacia Estados Unidos (OLADE-FIESP, 2011).

Para terminar de comprender el panorama energético latinoamericano, es preciso recurrir a dos gráficos más: una comparación de la matriz energética de la región y la matriz energética global y un detalle de la producción de gas y petróleo a nivel regional. El gráfico 3 nos muestra las matrices energéticas.

Gráfico 3: matriz energética de América del Sur vs. matriz energética global (2010)

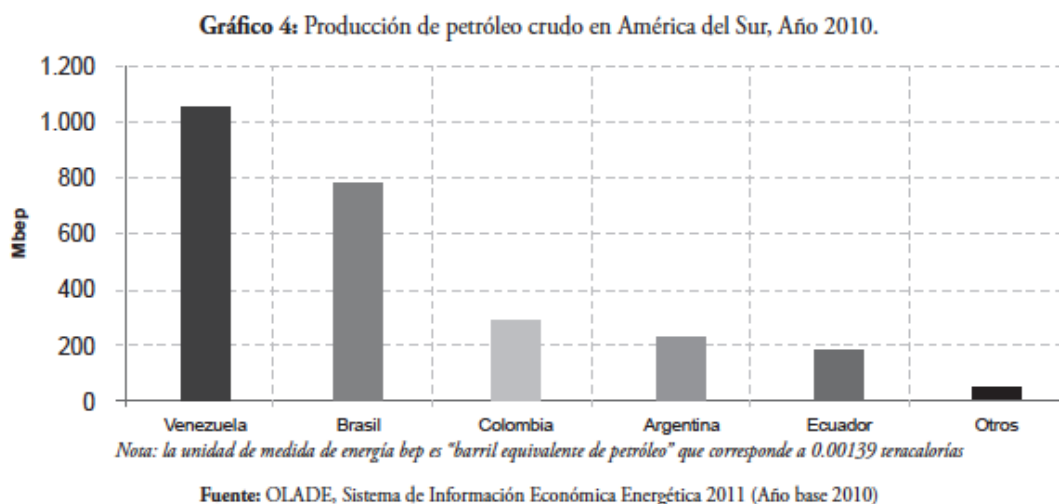


Fuente: OLADE, Sistema de Información Económica Energética 2011 (Año base 2010)

Comparativamente, la región es más dependiente del petróleo que el resto del mundo, debido sobre todo a la abundancia de dicho recurso, si bien lo es menos del carbón –en especial, si se la compara con los miembros de la OCDE. En segundo y tercer orden de consumo, América Latina muestra un perfil más diversificado que el resto, reemplazando el carbón (si bien no el gas) por energía hidroeléctrica –cabe destacar que la región tiene la tasa de utilización de energía hidroeléctrica más alta del mundo–, biomasa y otras energías renovables, entre las que se destaca el etanol.

Como sostiene el informe de la OLADE “UNASUR: un espacio que consolida la integración energética” (OLADE, 2011), los estados miembro de dicho proceso de integración regional, con un total de 2505 millones de barriles anuales, contribuyeron en 2010 con un 12% de la producción mundial de crudo. Con estos niveles de

producción, la región cuenta entonces con unas reservas probadas para unos 129 años. Sin embargo, la distribución y capacidad de explotación de esas reservas es muy desigual, ya que el alcance de las reservas venezolanas es de 293 años, mientras que el de las reservas argentinas y colombianas –de acuerdo con los niveles de producción actuales– se encuentra por debajo de los 10 años. El gráfico 4 muestra la producción de petróleo crudo de los miembros de UNASUR y sus niveles de reservas.



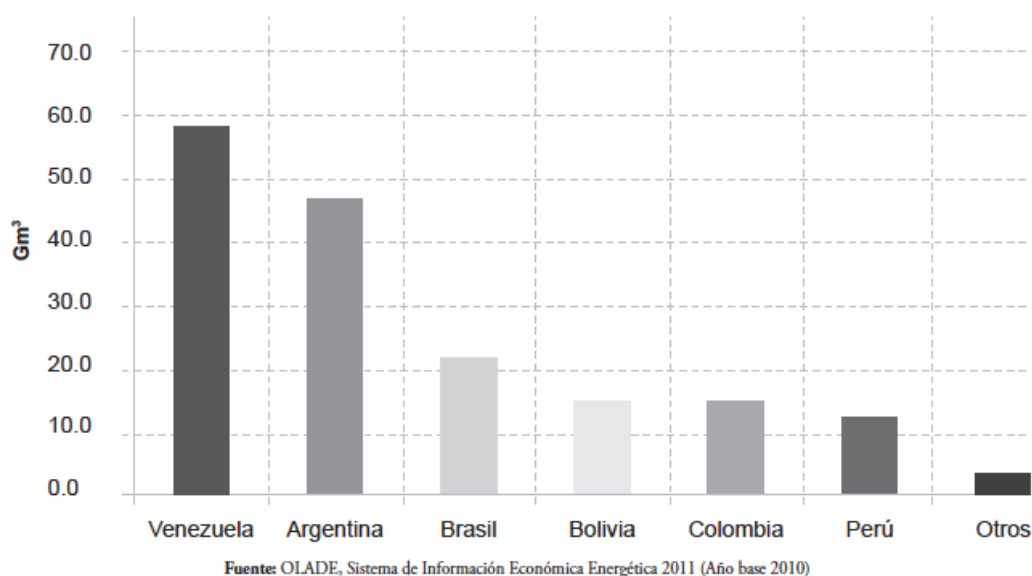
Reservas de Petróleo de América Latina - Año 2006 (en millones de barriles y porcentajes)			
Países	Millones de barriles	% del Mundo	% AL&C
Venezuela	87.035,00	7,1	68,7
Brasil	18.174,31	1,5	14,3
México	10.648,00	0,9	8,4
Ecuador	4.464,93	0,4	3,5
Argentina	2.586,76	0,2	2,0
Subtotal	122.909,00	10,1	97,0
Total AL&C	126.719,93	10,4	100,0
Total Mundial	1.218.560,71	100,0	

Fuente: OLADE.

En lo que respecta a la producción de gas, las reservas de la región registradas en 2010 alcanzan los 7 billones de metros cúbicos, es decir, un 3.8% del total mundial. Casi un 80% de dicho volumen pertenece a Venezuela, si bien se trata fundamentalmente de gas asociado al petróleo, por lo cual su extracción y

comercialización se encuentran atados a las disposiciones de la OPEP. Solamente un 15% de las reservas venezolanas son de gas libre. Por este motivo, a pesar de contar con reservas considerablemente inferiores, es Bolivia el principal exportador de gas natural de América del Sur, con 11.616 millones de metros cúbicos en 2010. Dichas exportaciones están dirigidas en un 80% a Brasil y en un 20% a la Argentina, otro productor de gas que, debido a las políticas de congelamiento de precios y falta de inversión –sumado a un importante aumento en el consumo energético, fruto de la recuperación económica, que lo ha convertido en el principal consumidor de gas de América Latina–, ha pasado de ser un exportador neto a ser un importador de gas en los últimos 5 años. El gráfico 5 muestra la producción de gas de los miembros de UNASUR y sus niveles de reservas.

Gráfico 5: Producción de gas natural en América del Sur

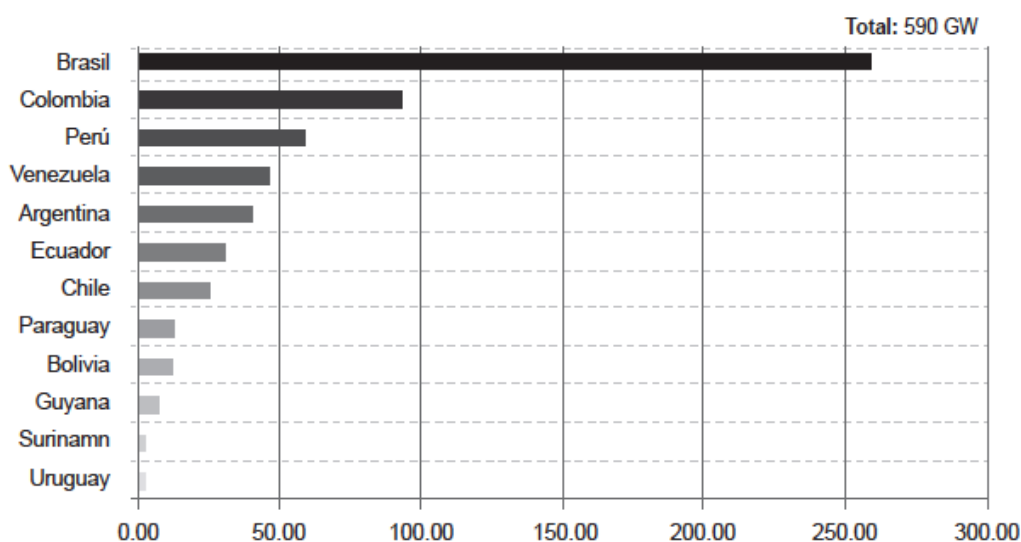


Reservas de Gas Natural de América Latina - Año 2006 (en Giga metros cúbicos y porcentajes)			
Países	Giga Metros Cúbicos	% del Mundo	% AL&C
Venezuela	4.708,00	2,6	58,6
Brasil	588,62	0,3	7,3
México	536,81	0,3	6,7
Bolivia	616,00	0,3	7,7
Argentina	446,16	0,2	5,6
Subtotal	6.895,59	3,8	85,8
Total AL&C	8.035,31	4,4	100,0
Total Mundial	182.226,70	100,0	

Fuente: OLADE.

Finalmente, cabe destacar la situación de una de las fuentes de energía renovables más importantes del continente: la energía hidroeléctrica, que aún se encuentra poco aprovechada, puesto que apenas hay infraestructura montada para beneficiarse de un 23% del potencial total. En este mercado, uno de los principales productores es Paraguay, quien podría beneficiarse notablemente de la complementariedad y el intercambio, puesto que su producción hidroeléctrica es considerable (un 70% de su energía proviene de allí), pero sin embargo sigue siendo dependiente en un 100% de las importaciones de petróleo, lo cual impacta negativamente en su balanza de pagos (OLADE, FIESP, 2011). El gráfico 6 muestra el potencial hidroeléctrico regional para el año 2010.

Gráfico 6: potencial hidroeléctrico regional



Fuente: OLADE, Sistema de Información Económica Energética 2011 (Año base 2010)

Como se desprende de estos gráficos, la distribución de recursos energéticos en América Latina es bastante desigual: no sólo existen países ricos en recursos y países pobres; sino que además las capacidades de explotación de dichas fuentes energéticas son desiguales. Suele suceder que los países poseedores del recurso no necesariamente son los que disponen del capital y las inversiones para poder explotarlos y aprovecharlos para sí mismos. Uno de los principales objetivos de la integración energética –en su fase de interconexión física, al menos– es tratar de saldar dichas asimetrías en la provisión de los recursos, a través del diseño de iniciativas, tales como

centrales eléctricas binacionales y gasoductos que permitan la importación y el comercio, respondiendo al incremento en la demanda industrial y doméstica de energía que la región ha experimentado durante los últimos años.

Interconexión eléctrica

Como sostiene el informe de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión de Integración Energética Regional (CIER) (2012), América Latina ya dispone de un alto grado de integración eléctrica. Desde el año 1995 hasta el 2012, la capacidad instalada se ha multiplicado considerablemente, pasando de los 500MW a 5.000MW. Dicha integración comenzó a partir de la construcción de importantes represas hidroeléctricas binacionales, tales como Salto Grande –construida entre Argentina y Uruguay, con una capacidad de 1.800 MW–, Itaipú –entre Paraguay y Brasil, con una capacidad de 14.000MW– y Yaciretá –entre Argentina y Paraguay, con 1.800MW.

La mayoría de estas represas se construyeron a lo largo de la década de los ‘70s y ‘80s, siendo la prueba más fehaciente de que, a pesar de que las condiciones políticas fueran en contra de la integración –dado que la mayoría de los gobiernos eran dictaduras militares, cuya visión nacionalista y estratégica de los recursos naturales hacían que tuvieran una visión competitiva, más que cooperativa del manejo de la política energética–, la necesidad de aprovisionamiento es más poderosa y acuciante, sobre todo cuando se trata del abastecimiento de las naciones más grandes de la región, Argentina y Brasil. De todos modos, si bien dichos proyectos beneficiaron de manera importante a sus dos impulsores, también lo hicieron y de una manera más que proporcional a los socios menores, Uruguay y Paraguay –cuya matriz eléctrica depende en más de un 75% de la energía hidroeléctrica generada por dichas represas.

La segunda etapa de la integración eléctrica se dio a través de la exportación de energía eléctrica, a través de la construcción de tendidos eléctricos transfronterizos. El próximo gráfico muestra las principales vinculaciones eléctricas existentes entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Gráfico 7. Vinculaciones eléctricas en el MERCOSUR

Países interconectados	Nombre
ARG ↔ BRA	RINCON – ITA – 1000 MW entró en operación en mayo de 2000. La línea es propiedad del grupo ENDESA. La energía exportada se vende a FURNAS y ELECTROSUL siendo suministrada por las centrales COSTANERA, DOCK SUD y CTBB de Argentina.
ARG ↔ BRA	Paso de Los Libres – Uruguayana 50 MW
ARG ↔ ROU	Aprovechamiento en conjunto de la C. H. Salto Grande e interconexión en 500 kV Colonia Elia – San Javier.
ARG ↔ PAR	Aprovechamiento en conjunto de la C. H. Yacretá
ARG ↔ PAR	Interconexión Clorinda – Guarambaré – 230 kV. 50 MW
ARG ↔ PAR	Interconexión El Dorado – Carlos Antonio Lopez – 132 kV. 30 MW
ARG ↔ CHI	Interconexión COBOS - Norte Grande Chile (SING)- 345 kV. 650 MW
BRA ↔ ROU	Interconexión Rivera – Libramento 70 MW.
BRA ↔ PAR	Aprovechamiento en conjunto de la C. H. ITAIPU : Tiene la mitad de sus generadores (20 en total) produciendo a cada una de las dos frecuencias. Los grupos que producen en 50 Hz abastecen la demanda de Paraguay y el resto de producción es transportada hasta la zona de San Pablo por medio de una línea de Corriente Continua (+/- 600 kV) que vincula la central con la demanda.
BRA ↔ PAR	Campo Grande - Ponta Porá

Fuente: BID, 2001.

Las redes de interconexión eléctrica entre Colombia y Venezuela son también importantes de destacar. Las dos principales son a) Cuestecita-Cuatricentenario y b) San Mateo-Corozo. La primera de ellas permite intercambiar 150MW a lo largo de 128 kms (42.2 en Colombia y 85.8 en Venezuela). La segunda de ellas intercambia 140 MW y tiene una longitud de 48.5km (10.1 en Colombia y 38.4 en Venezuela). Se planea extenderlas en el futuro cercano para cubrir el déficit energético de la región occidental de Venezuela (Bermeo, 2010: 15).

Además de las interconexiones ya mencionadas, existen en la región una serie de interconexiones futuras proyectadas, a realizarse con financiamiento del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional). Estas son:

- La represa hidroeléctrica Garabí, entre Argentina y Brasil, que busca aprovechar el potencial energético del río Uruguay, aguas arriba de la represa de Salto y se construirá entre las ciudades de Santo Tomé (Argentina) y San Borja (Brasil). Tendrá una potencia instalada de entre 1400 y 1800 MW y su generación energética anual promedio rondará los 7000 a 7500 GWh/año;
- La represa hidroeléctrica Inambarí (Perú-Brasil): se trata de un ambicioso proyecto para aprovechar un potencial eléctrico de 20.000MW en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes. La planta Inambarí ya existe, tiene un potencial de 2200MW y se encuentra a 260kms de la frontera con Brasil. La posibilidad de exportar ese capital energético aún no explotado hacia Brasil a

partir de la integración de dicha planta al sistema de represas brasileño interesó a sendos países, ya que podría incrementar en 90MW diarios la energía producida por este último (CAF-CIER, 2012);

- El proyecto de integración de la represa Cachuela-Esperanza (Bolivia-Brasil) depende íntimamente de la elaboración de Inambarí, ya que se encuentra aguas debajo de esta. Se trata, una vez más, de la integración de una planta boliviana de 2200MW de capacidad al sistema brasileiro (CAF-CIER, 2012);
- Proyecto de interconexión eléctrica entre Brasil y Uruguay, que se realizará con los fondos del FOCEM (Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) y que consistirá en la instalación de líneas de transmisión en territorio brasileiro, una estación convertora de frecuencia y líneas de transmisión en Uruguay, para que sendos países puedan intercambiar 500MW diarios. El convenio, suscripto en 2010, prevé una obra de 310.000.000 dólares;
- La represa hidroeléctrica de Corpus Christi: la operación coordinada de los aprovechamientos binacionales sucesivos (Itaipú, Corpus Christi, Yaciretá e Itacorá-Itatí) permitirá alcanzar una generación de energía hidroeléctrica superior a los 123.000 GWh/año. CC podría contar con una potencia total de 4608 Mw y tendría una generación media anual de 20.100 GWh (IIRSA, 2009);
- Expansión de la represa hidroeléctrica de Yaciretá: se busca aumentar la producción de la energía eléctrica generada de 12.000 a 20.000 GWh por año. Con dicho incremento de la producción, se logrará una producción energética similar a la generada por la central nuclear Atucha I, pudiendo no sólo satisfacer las demandas del mercado interno argentino, sino también exportar a terceros países, mejorando los valores anuales de facturación (IIRSA, 2009);
- Interconexión Argentina-Brasil: proyecto CIEN: el CIEN se compone de dos líneas y de un enlace, con capacidad de 2000MW en la dirección Argentina-Brasil y de 800MW en la dirección opuesta. Dicha iniciativa permitiría aliviar las necesidades energéticas de Argentina, ya que Brasil –cuyo modo de producción eléctrica basado predominantemente en la hidroeléctrica con modulación anual no depende del gas y, por lo tanto tampoco del consumo estacional– enviaría a Argentina energía en invierno y esta la “devolvería” durante el resto del año (CAF-CIER, 2012);
- Interconexión Argentina-Paraguay-Brasil: la iniciativa busca construir una línea de 500kV, con una longitud de 321 km y una capacidad de 2.000MW en

Paraguay que conectarán las plantas binacionales de Yacyretá e Itaipú. Esta interconexión permitirá eliminar las interrupciones del suministro en Brasil en los años 2015 (229GWh) y 2016 (237GWh) y en Uruguay en 2017 (4GWh). Argentina ya no presentaría interrupciones.

Existe un tercer nivel de interconexión eléctrica, más allá del tendido físico, que permite directamente compartir reservas de electricidad y aprovechar la diferencia hidrológica –no sólo en términos geográficos, sino también en picos y valles de consumo. Este tipo de integración ya se ha logrado en América Central, a través del SIEPAC.

El siguiente gráfico resume las principales interconexiones eléctricas de América Latina.

Gráfico 8: interconexiones eléctricas de América Latina



Fuente: CAF-CIER, 2012.

Esta dinámica de integración energética, teniendo en cuenta los proyectos concebidos para el futuro presenta 4 ventajas fundamentales: en primer lugar, permite disfrutar de los beneficios de las economías de escala, a partir de la integración de las diferentes plantas hidroeléctricas binacionales, cuya sinergia hidrológica genera no sólo importantes ahorros sino también un incremento en el total de la energía firme producida. Además, las interconexiones incrementan la seguridad operativa (y por ende, la seguridad en la provisión y generación del suministro) y producen excedentes energéticos exportables, que mejoran las balanzas de pagos de todos los países involucrados. Por otra parte, la puesta en común de reservas energéticas y el aprovechamiento de la diversidad hidrológica mejora la seguridad energética dado que permite el diseño de mecanismos que eviten el desabastecimiento frente a crisis, garantizando la provisión continua. Por último, la optimización de la infraestructura existente, a través de las obras de extensión y conexión, no sólo permite importantes ahorros, sino también complementariedades y sinergias que antes no se habían pensado, como la complementariedad estacional entre Brasil y Argentina que podría producirse, si el CIEN entrara en pleno funcionamiento.

Interconexiones gasíferas

La decisión de transportar electricidad por cables o gas por gasoducto es el resultado del análisis económico y regulatorio. En mayoría de los casos, se trata de opciones que compiten entre sí, si bien suelen presentar cierto grado de complementariedad. Dadas las grandes distancias que se deben recorrer en América Latina, la construcción de gasoductos es, en general, compleja, y se prefiere el tendido de redes eléctricas binacionales, o como ya dijimos con anterioridad, directamente la compra de GNL. De todos modos, la diferencia de frecuencia entre Brasil (50Hz) y el resto del MERCOSUR ampliado (60Hz) dificulta la transmisión eléctrica, obliga al establecimiento de enlaces que agregan un costo de 5US\$/MWh. A pesar de las dificultades operativas y de infraestructura, sin embargo, el costo de transporte del gas por gasoducto sigue siendo más bajo que el costo del transporte eléctrico. El siguiente cuadro ilustra las diferencias de costos entre una unidad de gas (MBTU) y una unidad de energía eléctrica (MWh), así como también la información de los principales gasoductos del MERCOSUR ampliado.

Gráfico 9: Costo de los gasoductos

Transporte de gas				
Nodos	Capacidad (10 ⁶ m ³ /día)	Longitud (KM)	Costo del transporte	
			US\$/MBTU	Equiv. US\$/Mwh
Ar.Neuquén- Ch.Santiago	9	537	0.68	4,83
Ar.Buenos Aires- Ch.Santiago	9-12	1120	0.61	4,33
Ar.NEA-Ch.Norte Grande	8	1044	0.94-1.05	6,67
Ar.Buenos Aires-Br.Porto Alegre	15	1065	0.87	6,18
Ar.Buenos Aires- Br.Sao Paulo	11	3200	0.97	6,89
Bo.Santa Cruz- Br.Porto Alegre	30	3880	1.70	12,07
Bo.Santa Cruz- Br.Sao Paulo	30	3150	1.65	11,72
Bo.Santa Cruz-Ch.Norte Grande	8	570	1.18-1.29	8,38
Ar.Buenos Aires- Ur.Montevidео	2.5	215	0.15	1,07
Ar.Buenos Aires-Ur.Uruguaiana	9	480	0.5	1,07

Fuente: BID, 2001.

En lo que refiere a gasoductos de exportación en América Latina, por el momento la mayoría de ellos tienen como nodos principales a Argentina y a Bolivia. En 2004 se inició en Perú la explotación de los yacimientos de gas de Camisea, cuyas reservas son del orden de los 8.7 billones de pies cúbicos. Sin embargo, hasta ahora dicho gas se ha destinado en gran medida a México y una pequeña fracción para el consumo interno. Los gasoductos que se han construido para transportar el gas de Camisea están orientados hacia la costa peruana y no se integran con el resto del continente. De todos modos, y si bien hay gasoductos ideados para conectar Camisea con el resto de la región, las reservas de dicho gas podrían agotarse pronto, necesitando Perú importar gas en la próxima década. Como ya se señaló con anterioridad, Venezuela es el país que cuenta con mayores reservas gasíferas de la región, sin embargo su estrecha vinculación al petróleo ha hecho que –hasta el momento– la industria gasífera no se haya consolidado como una alternativa para la exportación

En Argentina, las explotaciones gasíferas han declinado a partir de 2008, debido a la falta de inversión y a la maduración de los pozos. En los últimos años se han encontrado reservas de *shale gas*, que consisten en los nuevos intentos por recuperar la posición de al menos autosuficiencia del país en materia gasífera, si bien la explotación de dicho recurso se encuentra apenas en estado exploratorio, constituyendo apenas un 5% de su producción total de gas (EIA, 2012). Las reservas de gas de Argentina en 2012 se calculan en 13.4 billones de pies cúbicos, un 50% menos que en 1992. Los gasoductos argentinos tienen una capacidad del orden de los 42,6 MMm³/día, exportando unos 17 millones a Chile y a Uruguay. Sin embargo, durante estos últimos años, y debido a insuficiencias de abastecimiento en el mercado interno, Argentina ha tenido que discontinuar dichas exportaciones e incluso comenzar a

importar gas desde Bolivia, con quien ENARSA firmó un convenio hasta 2026 par la importación de 7.7 millones de metros cúbicos de gas por día (272 MMm³/día).

En lo que respecta a los gasoductos bolivianos, los elevados precios de exportación hacia Argentina y Brasil y el descubrimiento de gas en la cuenca de Santos (Brasil) han generado dudas respecto del caudal exportador de Bolivia en el futuro. Esto complica seriamente la situación de la economía boliviana en el futuro, ya que en 2010, un 68% del gas boliviano (un 80% del total de las exportaciones) estaba dirigido a Brasil. El resto de las exportaciones se dirigen a Argentina. Los principales gasoductos son el gasoducto GASBO y Cuiabá, que conectan Brasil y Bolivia y YABOG, que conecta a este país con la Argentina. El siguiente cuadro resume los principales gasoductos de la región del MERCOSUR ampliado y el mapa con su ubicación.

Gráfico 10: gasoductos del MERCOSUR ampliado

GASODUCTOS DE EXPORTACIÓN								
País y gasoducto	Operador	Situación	Cabeceera-terminal	Diámetro longitud	Inversión (en millones dólares)	Capacidad en MM m ³ /día	Exportación actual	Porcentaje de utilización
Argentina								
Norandino	TGN	operativo 10-1999	Gasoducto del Norte-Paso Jama Chile	20"/380 km	241	5	1,3	26,0%
Atacama	CMS Energy	operativo 6-1999	Cnel. Comejo-Paso Jama Chile	20"/531 km	230	9	2,2	24,2%
Gasandes	TGN	operativo 7-1997	La Mora-Paso Malpo Chile	24"/313 km	162	10	5,8	57,7%
Pacifico	Nova Gas International	Operativo 12-1999	Loma La Lata-Paso Buta Martin Chile	20" y 24"/296 km	150	3,5	0,8	21,9%
Methanex YPF	Repsol-YPF	operativo 5-1999	El Cóndor-Posesión	12"/8 km	2	2	1,9	93,9%
Methanex SIP	Sipetrol	operativo 8-1999	Cabo Virgenes-Dungeness	8"/12 km	3	1,3	1,1	86,3%
Methanex PAN	Bridas SAPIC	operativo 1-1997	San Sebastian-Bandurias	10"/48.5 km	7	2	1,9	95,7%
TGM	TGN	operativo 8-2000	Aidea Brasileira-Uruguayana	24"/450 km	125	2,8	2,0	72,5%
Petrouuguay	TGN	operativo 10-1998	Gdto. Entremiano-Pte.Int. Artigas Uruguay	10"/15 km	4	1	0,1	7,0%
Cruz del Sur	British Gas	Operativo 12-2002	Punta Lara-Colonia	24"/55 km 18"/38 km	40	6	0,0	0,0%
Total Argentina					964	42,6	17,0	40,0%
Bolivia								
Bolivia-Brasil	Enron(Bv.) TBG (Petrobras) (Br)	operativo 6-1999	Santa Cruz de la Sierra- San Pablo	24" a 34"/557km. (Bolivia) 24" a 34"/2593 km. (Brasil)	2 300*	30	11,4	38,0%
Culbá	Gasoccidente	operativo 2000	Gasbol-Culbá	18"/267 km	120*	2,8	1,4	50,0%
Urug-PA	TBG	operativo 2001	SP-PA-Canoas**	400-500 km*	180*	2,8	1,8	64,3%
Total Bolivia					2 300*	35,6	14,5	40,7%

Fuente: Kosulj, CEPAL, 2004.



Fuente: BID, 2001.

En lo que respecta al futuro de la interconexión gasífera, de manera similar a lo que sucede con el tendido eléctrico, el objetivo es acompañar el crecimiento económico, y el consecuente aumento de la demanda energética en los principales centros urbanos, destacándose como objetivo primordial lograr la interconexión de Brasil –el mayor receptor del recurso– con el resto de la región. Algunos de los proyectos destacados a futuro son los siguientes:

- *Camisea*: la interconexión de la región de Camisea con el resto del continente tiene dos vertientes fundamentales: una es la conexión con Bolivia –con un gasoducto de 900kms– y la otra es la conexión con San Pablo, con un gasoducto de 3.350 kms. En sendos casos, se busca satisfacer la demanda

brasileña de gas, triangulando con Bolivia en la primera conexión, y de forma directa en la segunda;

- Gasoductos Argentina-Brasil: se contemplan tres nuevos gasoductos, que permitirían la eventual exportación de gas a Brasil, en el caso en que Argentina logre recuperarse de su déficit de producción. Se tratan del Gasoducto de Uruguiana, que llevará gas desde Entre Ríos (Arg) hacia la frontera con Brasil, con una extensión de 440kms; el Gasoducto del Mercosur, que aún se encuentra siendo estudiado, que conectaría el norte de Argentina con San Pablo, pasando por Paraguay, con una extensión total de 3.100 kms; y, por último, el gasoducto Austral, que llevaría gas del sur de la Argentina hasta Brasil, pasando por Uruguay, contando con una extensión de 3.700 kms.
- Otro nodo importante de la expansión del tendido gasífero es Venezuela, quien planea construir un gasoducto que la una con Colombia, el cual permitiría la retroalimentación mutua entre ambos países, puesto que en los últimos años Colombia también ha incrementado sensiblemente su producción de gas (OLADE, 2010: 125). Sin embargo, el punto más ambicioso y más importante en la agenda latinoamericana de la integración gasífera es el llamado “Gran Gasoducto del Sur”, liderado por Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Luiz Inácio “Lula” Da Silva en 2006, en el marco de la iniciativa Petrosur. Inicialmente, ha sido concebido para atravesar longitudinalmente a América Latina, conectando los campos gasíferos de Mariscal Sucre en Venezuela con Buenos Aires, pasando por los estados brasileños de Pará, Tocantins, Goiás, Minas Gerais y San Pablo, luego por Uruguay, arribando finalmente a Argentina. El trazado contempla así unos 6.603 km de extensión de la línea principal, con varias ramificaciones al interior de Brasil, que lo elevarían a 9.283km (Costa, Padula, 2010:4). El gasoducto transportaría unos 150 millones de metros cúbicos de gas a diario, lo cual significa un 20% de las reservas de gas de Venezuela en los próximos 20 años. Sin embargo, y si bien la primera etapa de construcción estaba prevista para 2009 y la segunda para 2017, aún no se sabe con exactitud el recorrido que habrá de tener el gasoducto ni si se contará con las fuentes de financiamiento necesarias. Asimismo, la larga distancia que debería recorrer el gas, y por ende, lo costoso que supone mantener la presión para que este pueda recorrerla, hace que quizás sea más conveniente convertir los excedentes de gas venezolano en GNL y comercializarlos por vía marítima. Todo esto sin tener en

cuenta los importantes reclamos medioambientales que trae aparejada la construcción de dicho gasoducto, puesto que –independientemente de por dónde pase- su trazado implica la tala de parte del Amazonas.

- Por último, uno de los más recientes proyectos, si bien demasiado ambicioso para realizarse, es el del *Anillo Energético del Sur*. La idea, impulsada por Chile tras la crisis energética sufrida por la interrupción del suministro argentino, consistía en la construcción de un gasoducto –con capitales privados– que conectara Chile, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, con la intención de hacerles llegar a todas estas naciones el gas peruano de la región de Camisea. Uno de los principales motivos para el fracaso de este proyecto fue logístico: Perú dispone de menos reservas de gas de las imaginadas, y la mayoría de ellas están destinadas a México. Resultaría más sencillo directamente construir un gasoducto que conectara Chile y Perú, sin que mediaran las demás naciones. Por otra parte, existen importantes objeciones geopolíticas y económicas al proyecto. En primer lugar, hay una divergencia ontológica entre la cosmovisión chilena del gasoducto y de la explotación de los recursos –privado, en el que diferentes compañías liciten por la construcción de los tramos– y la del resto de los países de la región, que bregan por una intervención cada vez más importante y constante del estado. Asimismo, el Gasoducto del Sur no contempla el paso por Bolivia, debido a la resistencia boliviana de proveerle gas a Chile, a causa del conflicto limítrofe que sostienen ambos países por una salida al mar de Bolivia. Sin el gas boliviano, difícilmente el gas peruano pueda alcanzar, siquiera para conectarse con los otros gasoductos ya construidos, sobre todo en lo que concierne a la conexión con Brasil (Ovando, Larraín, 2005).

Conclusiones de la integración física

Resulta evidente que en América Latina existe un importante potencial energético, desigualmente distribuido entre los diferentes países, que merece ser explotado. Poco sentido tiene la idea de importar energía desde otros países –tales como Australia, Argelia o Indonesia, hecho que además encarece al gas en 5 U\$\$/BTU–, cuando dichas necesidades se pueden suplir con suministros regionales, en los cuales no se debe pagar costos adicionales de transporte, sumado al hecho de que la cooperación regional puede redundar en facilidades de pago y estrategias de

compensación no monetaria –intercambio de hidrocarburos por materias primas, por ejemplo, como hacen Argentina y Venezuela.

El éxito de un proceso de integración energética depende de la seguridad energética, es decir, de la capacidad de dicho proceso de asegurar un suministro confiable y estable para todos sus miembros. En un contexto de naciones marcadamente consumidoras y otras marcadamente productoras, la seguridad energética se construye a base de la solidaridad y la interdependencia, dos valores claves para todo proceso de integración. Se trata de lograr un juego cooperativo –y no una estrategia de suma cero, en la que el consumo de una nación implique la escasez de otra, como vino sucediendo con el consumo de gas de Argentina y el de Chile. Para que esta lógica competitiva no suceda es preciso tener diversas fuentes de aprovisionamiento –es decir varias líneas eléctricas, diferentes gasoductos y GNL. Una de las principales maneras de diversificar el aprovisionamiento es diversificar la propia matriz energética: no depender de hidrocarburos (petróleo y gas) en más de un 50%. América Latina en ese sentido es pionera, puesto que ha logrado reemplazar gran parte de dicho consumo por fuentes de energía renovables, como la hidroeléctrica. La otra manera es contar con reservas –como en el caso de la electricidad–, que puedan ser utilizadas por los estados parte, o incluso lograr la complementariedad estacional, y diaria del consumo, desviando el exceso hacia aquellas regiones donde falte.

Pero el tendido de infraestructura física no es inocente, y está también atravesado por las lógicas político-económicas, conforme al momento en el que fue construida. La mayoría de los gasoductos de América Latina, sobre todo los gasoductos de exportación argentinos, son de capitales privados (Gas-Atacama, propiedad de CMS Energy y de Repsol YPF, a través de Astra y Pluspetrol; y Norandino, propiedad de Techint y Tractebel, operado por Soldati, Techint, Total y CMS Energy), contruidos entre los años '80 y '90s. Dicha naturaleza privada contrasta con la tendencia regional actual a la nacionalización y control estatal de los recursos, una de las principales causas del fracaso de la Construcción del Gasoducto del Sur. La iniciativa IIRSA –de la que hablaremos más adelante- intenta actuar a modo de puente entre sendas cosmovisiones, puesto que en ella, la construcción de la infraestructura regional está coordinada por los estados y es financiada por organismos regionales de financiamiento (CAF, BNDES, etc.), siguiendo una lógica de planificación estatal de la explotación de los recursos, por más que luego las constructoras sí sean de capitales privados.

Sin embargo, el mero hecho de que los gasoductos o cables crucen fronteras no implica una transnacionalización del consumo. Muchas de las iniciativas vigentes hoy en día son de naturaleza bilateral y los proyectos multilaterales que se han planificado cuentan con importantes contratiempos en materia geopolítica, que demoran por tiempo indefinido su construcción. Para que la integración energética –al menos desde el aspecto físico– pueda ser una realidad, es preciso transnacionalizar verdaderamente las redes, así como también terminar con aquellas barreras no físicas, que impiden el flujo de los recursos. La falta de armonización en los precios y en los marcos regulatorios entre país y país son los obstáculos principales para lograr un proceso exitoso.

Esto último demuestra que contar con recursos y potencial energético no es suficiente para lograr un objetivo eminentemente político. Una de las principales dimensiones de los procesos de integración –incluyendo la energética– es la institucional. El diseño de estructuras de articulación y gobierno del proceso, que redistribuyan costos, responsabilidades y ganancias es fundamental para lograr la solución pacífica de las controversias y la articulación de una visión unificada de futuro. Es, asimismo, en la historia institucional que la integración energética ha mostrado sus principales falencias en América Latina, hecho que explica el bajo nivel actual de integración, a pesar de que las necesidades energéticas actuales empujarían en sentido contrario. Pasemos, entonces, a continuación a analizar el peso de la dimensión institucional en el progreso de la integración energética latinoamericana.

IV. El rol de las instituciones en la integración energética en América Latina

Primero y principal, es preciso establecer una definición de institución. El historiador económico Douglass North define a las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los mecanismos diseñados por los humanos que modelan y constriñen las propias interacciones humanas” (1990:3) “son los constructos humanos que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales. Se trata de constricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, códigos de conducta) y formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (1991: 97). Como puede leerse, las instituciones son estructuras artificiales que los hombres se dan para ordenar la vida en sociedad.

En las Relaciones Internacionales, cuya lógica está gobernada por la anarquía, a falta de un Leviatán que gobierne a los estados, las instituciones son precisamente

aquellos acuerdos y contratos suscritos por los estados para obligarse a reglas mutuamente establecidas. Las instituciones internacionales pueden ser comprendidas en un sentido amplio, en el que los tratados internacionales y los regímenes serían en sí mismos instituciones, o en un sentido más estricto, que comprende solamente a los organismos de control, supervisión e implementación de dicha normativa internacional. Esta última es la acepción que tendremos en cuenta en este trabajo.

Las instituciones, con sus reglas, sus conductas y culturas, reducen los costos de transacción entre los estados. Generan reglas comunes y propician el espacio para la aparición de conductas cooperativas, en lugar de que prime una estrategia competitiva, digna de un mundo anárquico, sin regulación. Dentro de las instituciones internacionales, algunas de ellas están consagradas a la constitución de un proceso de integración, es decir,

The process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new and larger center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states (Haas, 1961: 366-367).

A la definición de Haas se le pueden hacer numerosas críticas, siendo la primera de ellas su enfoque teleológico: como exponente del funcionalismo, su concepción de integración apunta a un estadio final supranacional, en el que los Estados Parte hayan puesto en común su soberanía, a través de un gradual pero constante proceso de politización de la integración. Como se sostuvo con anterioridad, el funcionalismo busca el establecimiento de dicha politización a partir de áreas no politizadas, como puede ser la cooperación económica, y sostiene que dicha politización es gradual, y puede interpretarse como un *continuum* (Haas, Schmitter, 1964). Sin embargo, esta es una de las principales críticas que formula Nye, sobre todo cuando hace referencia a las falencias del *paper* de Haas y Schmitter “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”. Nye (1965: 871) formula una distinción entre “Alta” y “Baja” política, que puede ser muy útil para explicar la deriva de los procesos de integración latinoamericanos, sobre todo si se los compara con los europeos, como Haas y sus compañeros pretendían hacer. En “Patterns and Catalysts in Regional Integration”, Joseph Nye define a la alta política como “cargada de simbolismo, emotiva, basada en actitudes caracterizadas por una gran intensidad y duración” y a la baja política como

“más susceptible al cálculo racional, asociado con los problemas económicos” (1965: 871).

La diferenciación entre alta y baja política que formula Nye es una salida elegante para refutar la inexorabilidad de la “buena politización” de los procesos de integración que concebía Haas. Si bien es preciso dotar a la integración de un contenido programático que oriente el proceso (alta), es en general en el nivel de las burocracias (baja política) donde se llevan a cabo los principales avances de la integración en la visión funcionalista.

En el caso de América Latina, a nuestro entender, alta y baja política son mutuamente excluyentes y esto es lo que dificulta la utilización de las categorías del funcionalismo y el neofuncionalismo para los actuales procesos de integración, si bien podían ser de utilidad para el primer período cepalino y el período liberal, como señalaba Milko Luis González Silva (2007).

La politización de los procesos de integración de esta última etapa post-neoliberal se da de una manera discursiva y simbólica, para articular una sumatoria de nacionalismos emancipadores latinoamericanos bajo el ideal latinoamericanista (bolivariano, unasureño), conforme a las denominaciones que ha adquirido en los últimos años. Sin embargo, esta sobrepolitización sobre áreas tan controversiales como la política energética o los recursos naturales, no está acompañada de una integración más velada, sobre áreas consensuales, como podría ser la política económica. Paradójicamente, en la nueva integración latinoamericana, el comercio interregional se ha vuelto un factor de mayor conflictividad. En una palabra, la baja política ha sido fagocitada por la lógica de la alta política, hasta volverla inexistente y la sobrepolitización que esto conlleva acaba por producir un fenómeno de integración discursiva, pero de desintegración en los hechos.

Esto puede verse, sobre todo, en las dinámicas institucionales de los organismos recientemente creados: la superposición *ad infinitum* de diferentes órganos, con funciones similares, en lugar de la profundización de las competencias de una sola institución, o la ampliación de sus miembros. Prima, asimismo, la lógica de la intergubernamentalidad, en lugar de la supranacionalidad buscada por Haas.

Sin dudas, los defensores de la variante latinoamericana de la integración podrán desestimar esta argumentación de marcado tinte liberal, esgrimiendo que esconde las características propias del proceso sudamericano, al buscar compararlo con el europeo, en lugar de considerarlo como un fenómeno *sui generis*. Pero el propio

modus operandi de ir generando nuevas instituciones, conforme las anteriores van desapareciendo de la escala política de prioridades, independientemente de si estas han cumplido o no con sus objetivos, generando redundancias de personal, de legislación y de compromisos, sólo acaba por demostrar la ineficacia del proceso. Los organismos de integración latinoamericanos hasta ahora apenas han servido para ir contrarrestando los proyectos hegemónicos que han sido concebidos en el continente.

La integración energética, por desgracia, no ha podido escapar de dicha lógica, si bien la urgencia del aprovisionamiento energético y la importancia de la seguridad energética cuanto antes hacen de esta esfera de la política una de primera necesidad. Esta es una de las ventajas principales con las que cuenta la cartera energética, que no podrá sino incrementarse en los próximos años, impulsando la integración energética por una mera cuestión de realismo político, y no ya por una voluntad liberal integracionista o una intención filantrópica de adscripción continental. Es esta misma virtud la que puede hacer que vuelva la “baja” política, como de hecho sucede veladamente, cada vez que se tiende una línea energética entre naciones –como Colombia y Venezuela– cuyas relaciones políticas son más que tensas. El funcionalismo, ahora sí con su variante *à la latinoamericana*, es decir teniendo en cuenta todas las particularidades económicas e ideológicas antes mencionadas, puede finalmente tener una oportunidad en la región.

Pero, para comprender con claridad este *excursus* crítico-teórico, es preciso proceder al análisis detallado de la mecánica de cada una de las instituciones de integración energética que han aparecido a lo largo de la historia en América Latina. Comencemos por la OLADE.

Organización Latinoamericana de Energía

Creada a través del Convenio de Lima de 1973, la OLADE es la primera institución internacional latinoamericana, vinculada al tema energético. En la actualidad, se encuentra integrada por 27 Estados Miembro (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela), abarcando a la mayoría de los países de la región, a excepción de algunos pequeños estados insulares. Se trata de la institución energética más amplia hasta el momento, superando incluso a UNASUR.

En lo que respecta a sus objetivos, el art. 2 del Convenio de Lima establece que

La Organización es un organismo de *cooperación, coordinación y asesoría*, con personería jurídica propia, que tiene como propósito fundamental la integración, protección, conservación, racional aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la Región.

En este artículo se deja en claro el alcance de la Organización: se trata de una institución de coordinación y asesoría que, si bien tiene como fin propender hacia la integración, no se trata de un proceso de integración en sí, sino más bien de un organismo consultivo. Esto se evidencia sobre todo en las cláusulas preambulatorias del Convenio, en las que se hace fuerte hincapié en el carácter “soberano” de los Estados Miembro y en la competencia individual de cada uno de ellos para decidir respecto de la explotación y uso de sus recursos naturales.

El estrecho margen de maniobra del que dispone la OLADE queda fijado en su estructura institucional, claramente intergubernamental: la máxima autoridad de la Organización es la Reunión de Ministros –en la que están representados todos los Ministros de los Estados Miembro (o funcionarios de rango equivalente en la cartera energética)–, cuya única capacidad resolutoria está contemplada por el Art. 10.b), que se establece que los ministros podrán “*recomendar alternativas* de política para superar situaciones desventajosas que afecten a los Estados Miembros”. En dicho artículo 10 queda pues fijado el carácter no vinculante de las resoluciones de la Reunión de Ministros. Incluso en ningún momento del Convenio se establece con qué mayoría deberán ser estas aprobadas.

El órgano más activo de la OLADE es, sin embargo, la Secretaría Permanente, el órgano ejecutivo de la organización, según el Convenio, cuyos funcionarios sí se asemejan a una burocracia supranacional, puesto que está establecido en la letra del tratado que no pueden responder a los intereses de ningún estado. La Secretaría tiene como función principal la ejecución de las acciones que le encomienda la Reunión de Ministros y la promoción de la elaboración y difusión de los informes elaborados por la Junta de Expertos, entre otras tareas.

Es esta Junta de Expertos la que dota de función y contenido a la OLADE, puesto que sus informes son el principal *output* de la Organización en los últimos 40 años, reforzando su carácter asesor.

Sin embargo, a pesar de contar con un diseño institucional tan acotado, que transforma a la OLADE en un organismo que apenas provee apoyo y asesoría técnica a los estados, sus objetivos son bastante ambiciosos. En el artículo 3, la OLADE se propone como objetivos y funciones, “facilitar negociaciones directas entre los Estados Miembro, tendientes a asegurar un suministro estable y suficiente de la energía; (...) promover la creación de un mercado latinoamericano de la energía (...); propiciar la formación y desarrollo de políticas energéticas comunes”, y hasta “(...) promover la creación de un organismo financiero para la realización de proyectos energéticos”. Sin un mecanismo de solución de controversias ni un marco regulatorio más intrusivo, difícilmente pudiera la OLADE cumplir con los objetivos que se proponía, contribuyendo al proceso de integración energética regional de manera apenas consultiva.

Cabe destacar que el momento en el que dicha organización fue creada –tras la crisis del petróleo de 1973, efeméride que ha quedado incluso plasmada en el convenio–, se esperaba desarrollar algún tipo de mecanismo que redujera el nivel de vulnerabilidad de los países latinoamericanos frente a los vaivenes de los precios y de la escasez de los recursos energéticos. Resulta particularmente significativo que uno de los párrafos de los considerandos hable de

la necesidad de coordinar una acción solidaria por medio de la Organización Latinoamericana de Energía, para alcanzar el objetivo de defender, frente a *acciones, sanciones o coerciones*, las medidas que los países hayan adoptado o adopten en ejercicio de su soberanía, en procura de preservar los recursos naturales, particularmente los energéticos...

Pareciera que la OLADE fue creada con la inspiración de operar como un mecanismo de *seguridad energética colectiva*, con poder de instrumentar sanciones contra aquellos que atentaran contra las naciones del bloque. Sin embargo, dicha voluntad se encuentra en fuerte tensión con una serie de variables: en primer lugar, el fuerte tinte soberanista de los Estados Miembro, que quedó plasmado en toda cuanta ocasión tuvieron en el Convenio; la multiplicidad y diversidad de actores que componen a la OLADE, puesto que resulta muy complejo comenzar un proceso de integración profundo con 27 Estados tan dispares en términos demográficos, económicos e incluso de distribución de recursos; y, finalmente, la intención de la seguridad colectiva colisiona directamente con el sistema institucional tan minimalista que se propone en el texto del propio Convenio, en el que jamás se vuelve a mencionar

la capacidad sancionatoria, y menos aún la creación de un órgano ejecutivo vinculante al interior de la OLADE.

El peso de la soberanía de los estados, en pleno auge de la teoría de la dependencia y refloreamiento de las doctrinas geopolíticas hizo de la OLADE un organismo débil, inspirado –de todos modos– en otro de los ideales de su tiempo: el funcionalismo, es decir, la creencia de que la integración podría alcanzarse a través de la puesta en común de saberes técnicos. En última instancia, es precisamente la Junta de Expertos la institución más productiva del sistema.

La iniciativa más exitosa que se llevó a cabo hasta el momento dentro del marco de la OLADE es el Acuerdo de San José, firmado en 1979, según el cual México y Venezuela se comprometen a garantizar, en partes iguales, un suministro diario de 160.000 barriles de petróleo (80.000 cada uno) a 11 países de Centroamérica y el Caribe –Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana–. Dicho otorgamiento se realiza en condiciones de financiamiento ventajosas, que incluso contemplan la extensión de líneas de crédito que oscilan entre el 15 y 20% de las facturas petroleras, dinero otorgado con la condicionalidad de que sea utilizado para tareas de desarrollo. Este acuerdo continúa en vigencia hasta hoy en día, renovándose anualmente (Liendo, 2011:8). De todos modos, se trata, una vez más de una iniciativa que surgió de dos países, realizada en el marco de un organismo internacional, cuyo único rol fue el de facilitador.

La dimensión energética del MERCOSUR

Tuvieron que pasar varias décadas, y sobre todo la caída de varios regímenes militares en América Latina y el cambio de paradigma del desarrollismo al neoliberalismo, para que la integración comercial y energética volviera a adquirir prevalencia en la agenda política regional. El Mercado Común del Sur fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay a través del Tratado de Asunción, entre cuyos considerandos figura la necesidad de mejorar las “interconexiones físicas” entre los Estados Parte. La creación de dicho mercado común, sin embargo, no incluía entre la lista de políticas sectoriales a integrar ni la política ambiental ni la política energética.

De todos modos, el Art. 13 de dicho Tratado contempla la facultad de iniciativa del Grupo Mercado Común, el órgano intergubernamental decisorio del MERCOSUR,

integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y del Banco Central de cada Estado Parte. Para llevar a cabo dicha iniciativa, el GMC podrá constituir Grupos y Sub-Grupos de Trabajo. Así es como se creó el Sub-Grupo de Trabajo No. 9 de “Política Energética”, cuyo objetivo es, de acuerdo con la Secretaría de Comercio Exterior de la República Argentina

...Facilitar el conocimiento de los Estados Parte de los planes, proyectos y desempeño de los sistemas energéticos nacionales, identificando oportunidades para el comercio de energéticos y la realización de obras de integración energética que generen beneficios para los Estados Partes. Asistir al GMC en la negociación y promoción de acciones y acuerdos que tiendan a concretar estas oportunidades en el marco del proceso de integración económica.

Como puede verse, la integración energética no es aún un objetivo en sí mismo, sino que sirve al proceso de integración económica en general. Se la entiende apenas como un proceso de integración física, que requiere la armonización regulatoria para destrabar su funcionamiento y facilitar el comercio de energéticos. Es en este contexto que en 1993, el SGT 9 elabora la Recomendación 6/93, que luego es aprobada por el Grupo Mercado Común en su Res. 57/93, en la que se establecen las primeras Directrices de Políticas Energéticas en el MERCOSUR. En dicho documento, se hace hincapié en la importancia del autoabastecimiento en primer lugar, como condición previa al comercio energético y destaca la importancia de las experiencias bilaterales ya existentes. Las directrices contemplan unos 15 puntos, entre los que se destacan:

- 1) La viabilidad económico-financiera de los proyectos energéticos de la región;
- 2) Optimización de la producción y del uso de las fuentes de energía de la región;
- 3) Favorecimiento de la integración entre los mercados energéticos de los Estados Parte, con libertad de compra y venta de energía entre las empresas de energía y libre tránsito de los energéticos, respetando las legislaciones vigentes de cada país;
- 4) La política de precios de la energía es parte integrante de la política económica de los países y como tal debe respetarse.

Los lineamientos de política del bloque no apuntan en ningún momento a garantizar la seguridad en el aprovisionamiento, la oferta o la demanda. Se trata apenas de directrices para garantizar la liberalización del mercado de la energía, de conformidad con las libertades económicas de circulación y tránsito de mercancías. Algo similar sucede con la firma del Memorándum de entendimiento relativo a los intercambios eléctricos y la integración eléctrica (MERCOSUR/CMC/Decreto No.

10/98), suscripto en 1998, en el que –bajo el rótulo de “simetrías mínimas”– se establecen, una vez más, los criterios para la liberalización del mercado energético, fundamentalmente en su sector energético, con especial mención a la supresión de los subsidios.

El próximo paso relevante en materia de integración energética en el MERCOSUR lo constituye la Declaración Conjunta de los Ministros y Secretarios de Energía del MERCOSUR y Chile, firmada en Buenos Aires en el año 2000. A esta altura, la política energética ha adquirido la relevancia suficiente como para convocar a una reunión de Ministros, constituyéndose de este modo en una política sectorial, respecto de la cual es preciso tener acuerdos. En dicha reunión se acordó manifestar el consenso con relación a los objetivos de: a) complementación de recursos energéticos en la región; b) optimización de la seguridad de abastecimiento a los usuarios; y c) desarrollo de mercados competitivos, en condiciones de tratamiento no discriminatorio y con prácticas compatibles con los principios del desarrollo sustentable (BID, 2001: 17). Se evidencia ya aquí un cambio de paradigma: en paralelo a las necesidades de liberalización económica del modelo neofuncionalista, se establecen también necesidades securitarias, al menos al nivel de los consumidores. En este documento también se detallaron pormenorizadamente aquellas condiciones en cada Estado Parte que dificultaban la apertura a un proceso de integración, al menos en materia de electricidad y gas natural. Más adelante haremos hincapié en dichos impedimentos.

IIRSA: el salto cualitativo

El punto de inflexión en materia de integración se produjo en la primera de las llamadas “Cumbres Suramericanas”, que tuvo lugar en Brasilia, del 31 de agosto al 1 de septiembre del 2000. En ella, como sostiene el documento “Unasur: un espacio que consolida la integración energética” (UNASUR, OLADE, 2012: 11), se construyeron las bases para una nueva visión de la integración regional, “enfaticando el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur”. Ya no se trataba de lograr interconexiones bilaterales para derribar las barreras que impedían el comercio, sino bajo la idea de unir al continente ideológica y políticamente, facilitando su interconexión, a través de la construcción mancomunada de infraestructura, financiada también de manera comunitaria. Surgió así la Iniciativa para la *Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana* (IIRSA), compuesta por las 12 naciones de Sudamérica –hoy

integrantes de UNASUR. En el Comunicado de Brasilia que le da origen, se establece que los proyectos de infraestructura y comunicación emprendidos por IIRSA serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y, en menor medida, el Banco Mundial (BM).

Las instituciones de la iniciativa, una vez más, estarían compuestas por representantes de los ejecutivos nacionales (sobre todo los ministros del área de la infraestructura y comunicación), así como por organismos técnicos de asistencia, compuestos por las entidades de financiamiento. Entre las políticas sectoriales de integración a las que se dará impulso, se encuentran: la integración energética, las tecnologías de información y comunicaciones, y el transporte en sus múltiples modalidades. En la actualidad, IIRSA impulsa un total de 571 proyectos, la mayoría de los cuales ya se encuentra en curso, como hemos indicado al mencionar los proyectos presentes y futuros de interconexión física eléctrica y gasífera.

En las siguientes Cumbres Sudamericanas (Guayaquil, 2002 y Cuzco, 2004) se profundizaron los lineamientos del Comunicado de Brasilia, firmándose el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo” que establece el papel estratégico que cumple la energía en el desarrollo social y económico de América Latina. Y, si bien en dichas cumbres se fijó como parámetro principal la apelación al “regionalismo abierto” –la variante sudamericana del neofuncionalismo–, se hacía cada vez más evidente el cambio de paradigma, y el progresivo abandono de la visión liberal, hacia una visión más geoestratégica y geopolítica de la integración regional, que se asemeja a lo que experimentamos hoy en día.

Finalmente, el último paso que se dio en materia energética antes de la creación de UNASUR fue la decisión de realizar reuniones cumbre por cartera. Surgieron así la I y la II Reunión de Ministros de Energía de América del Sur, realizadas en Caracas y en la Isla Margarita en 2005 y 2007, respectivamente. De todos estos encuentros, emanan compromisos importantes, tales como la formulación de una Estrategia de Integración Energética Sudamericana que contemple los siguientes puntos:

- 5) Consolidar un diagnóstico del sector energético sudamericano, teniendo en cuenta los estudios relevantes;
- 6) Sistematización y evaluación del balance energético sudamericano;

- 7) Identificar proyectos, montos y fuentes de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura del sector energético (...);
- 8) Evaluar los mecanismos de integración de mercados, incluyendo la identificación de elementos para avanzar en un marco jurídico común, así como el intercambio de información y experiencias sobre políticas de precios para los diferentes tipos de recursos energéticos, teniendo en cuenta el marco legal vigente en cada país;
- 9) Plantear mecanismos de complementariedad entre las empresas estatales nacionales de hidrocarburos y otros tipos de energía, con miras a avanzar hacia la integración energética;
- 10) Avanzar en propuestas de convergencia de políticas energéticas nacionales tomando en cuenta el marco legal vigente en cada país (OLADE, UNASUR, 2012: 13).

Asimismo, en la Reunión de la Isla Margarita, se produjo la Declaración homónima, cuyos hitos principales fueron, en primer lugar, el reconocimiento de la labor de iniciativas como PETROSUR, PETROANDINA y PETROAMÉRICA –de las que hablaremos más adelante– y en segundo lugar, la creación del Consejo Energético de Sudamérica, institución que formalizó las reuniones habituales de los Ministros de Energía de la región.

Con la creación de la UNASUR en Brasilia el 23 de mayo de 2008, dicho Consejo pasó a formar parte de la arquitectura institucional de la flamante organización internacional, formalizándose dicha pertenencia en la Conferencia de Los Cardales (Argentina) en 2010.

UNASUR: evolución y retroceso

Como todas las instituciones latinoamericanas, a excepción de la Comunidad Andina de Naciones que tiene cierto grado de supranacionalidad, la UNASUR es otra institución intergubernamental, fuertemente dominada por los ejecutivos nacionales y basada en el principio inquebrantable de la soberanía de los Estados Parte.

Hasta el momento, poco se ha avanzado respecto de los múltiples objetivos que UNASUR se ha propuesto. Los Lineamientos Estratégicos de Margarita 2007 fueron vueltos a anunciar en Los Cardales 2010, esta vez en el marco del nuevo Consejo Energético unasureño, a quien la cumbre dotó de dos objetivos fundamentales: la redacción de los lineamientos para un Plan de Acción que materialice la integración energética y la redacción de un Tratado de Energético Sudamericano (TES), que debería haber estado listo para el 2011, para que a partir de allí se diera inicio al proceso de ratificación. Sin embargo, hasta el día de la fecha, apenas se cuenta con el

esqueleto de dicho tratado y no se ha avanzado más en las negociaciones por su redacción.

De materializarse, dicho tratado será la verdadera piedra fundamental que dé inicio al proceso institucional de integración energética sudamericana desde una perspectiva holística, puesto que a) sentará las bases para la armonización de los marcos regulatorios entre Estados Miembro (supuesta Parte II, Capítulo II del Tratado); b) garantizará las condiciones para la libre circulación y comercio de bienes energéticos (Parte II, Cap. IV); c) establecerá mecanismos de cooperación entre las partes (Parte II, Cap. V); y d) codificará la figura de “empresas grannacionales” (o multilaterales), empresas mixtas estatales de la región, nuevos agentes en el proceso energético (Parte II, Cap. I). Recién a partir de la instanciación de estas nuevas herramientas es que la región podrá hablar el mismo lenguaje, en términos de plazos y mecanismos de integración energética.

Asimismo, otra de las innovaciones que propone el tratado es el interés manifiesto de la región por la seguridad energética, puesto que el texto contemplará un capítulo entero destinado a tal fin (Cap. III), en el que se establecerá una definición de la problemática, así como un sistema de monitoreo y manejo de las emergencias. Finalmente, el tratado delinearé también los aspectos institucionales, puesto que, en su parte final, demarcará las competencias y atribuciones del Consejo Energético Sudamericano.

En una palabra, el TES será un verdadero tratado constitutivo de la integración energética en la región, materializada por fin en un marco legal que habilitará su ejercicio en la práctica. Queda, sin embargo, todavía pendiente la discusión acerca de un sistema de solución de controversias, ya que si bien la Parte V del tratado estará dedicada a dicha estructura, se trata de un punto en el esquema del texto sobre el cual no se ha escrito absolutamente nada, demostrando la falta de consenso que aún reina sobre esta cuestión.

Aún con sus falencias y debilidades, el TES es un proyecto muy ambicioso. Quizás precisamente debido a su envergadura y a la dificultad que implica negociar sobre cuestiones tan delicadas –que implican transformaciones radicales en la estructuras nacionales– es que hace ya tres años que se encuentra demorado, si bien la propia literatura institucional unasureña pareciera ser optimista al respecto (UNASUR, OLADE: 2011).

De todos modos, tampoco es que se pueda saber mucho acerca del curso de las negociaciones, ya que el volumen de información publicada por el Consejo Energético de la UNASUR (o por cualquier otro órgano unasureño) es muy escaso, y los procedimientos de toma de decisiones en su interior son poco transparentes. Desafortunadamente, el fondo de la cuestión –el diseño de propuestas intrusivas para la integración energética– parece no condecirse con las formas que adopta el proceso, en las que aún resta mucho por hacer en materia de transparencia activa y *accountability*. Puede que esta sea una estrategia para invisibilizar la falta de avances en las negociaciones multilaterales y la escasez de consensos arribados.

Pareciera que la institución, como hasta ahora le viene sucediendo a la mayoría de los procesos de integración latinoamericanos, se ha propuesto objetivos más ambiciosos que aquellos que verdaderamente puede cumplir, teniendo en cuenta el instrumental jurídico y político con el que ha sido dotada en sus tratados fundacionales. El derecho derivado –como podría ser el TES– no puede contradecirse con el derecho originario, y menos aún con las realidades políticas que dieron origen a este último. Una vez más, asistimos a las dificultades de avanzar en un proceso que, a pesar de todo esfuerzo retórico, comienza y termina en las reuniones presidenciales e interministeriales, sin equipos técnicos que continúen su labor en el día a día. La anulación paroxística del neofuncionalismo como proyecto político regional es tan poco productiva, o menos incluso aún, que el neofuncionalismo mismo.

Esto se debe a que ya ni siquiera las cumbres presidenciales sudamericanas gozan de buena salud. Como sostiene Olivier Dabène en su artículo “¿Tienen futuro las Cumbres de las Américas y el Interregionalismo?” (OPALC, CERI, 2012:1), la diplomacia de cumbres en América Latina ha pasado por tres estadios en las últimas dos décadas: consenso, conflicto y, finalmente, indiferencia. El punto de inflexión entre estos tres momentos parecieran ser las negociaciones por el ALBA (2004-2006), en las que se visibilizó un primer intento de quiebre hegemónico en la región.

A partir de ese entonces, Sudamérica se encuentra en un proceso de transición en un doble sentido: por un lado, en términos de consolidación de un liderazgo al interior y, por el otro, en términos de su posicionamiento en el mundo, puesto que este último entraña una compleja dialéctica entre integración y autonomía, que en última instancia depende del predominio de la visión exterior de uno u otro proyecto hegemónico (el proyecto brasileño o el venezolano, respectivamente). Los foros

políticos empleados por ambos proyectos se vuelven así prácticamente rehenes de las ideologías, siendo rápidamente reemplazados.

De todos modos, en sendos casos se percibe un notable desinterés en los procesos interamericanos vinculados a la OEA –con el objetivo de sumar a Cuba y dejar a Estados Unidos y México afuera de la región– y un notable crecimiento de las organizaciones internacionales *sudamericanas* (ALBA, UNASUR, CELAC).

Pero esta proliferación demuestra, a su vez, la incomodidad ontológica que sienten los propios estados a la hora sostener sus compromisos y dotar a su hegemonía de un contenido sustancial, obligándose por ejemplo a una agenda común para el desarrollo. La integración regional no es fruto de la filantropía, sino del interés geopolítico, y mientras que una institución no reporte tales beneficios –como pareciera suceder por el momento–, los líderes de dichos proyectos tampoco se preocuparán por generar *spill-overs* positivos para sus socios más pequeños.

La UNASUR no es la excepción a todo este proceso. En constante tensión funcional con el MERCOSUR y la CAN –puesto que nunca termina de estar clara la división de tareas en los hechos y la redundancia no sólo es costosa, sino perjudicial–, este organismo internacional aún se debe un proceso de búsqueda interior, que le permita encontrarse como institución útil, que sirva a los propósitos sudamericanos y al proyecto hegemónico de sus inspiradores.

Antes de pasar a señalar las dificultades materiales del proceso de integración energética (incompatibilidades jurídicas y regulatorias entre los Estados Parte), y en línea con las tensiones hegemónicas recién señaladas, se procederá a una breve descripción de tres iniciativas que sí han tenido resultados concretos en la integración, si bien son el resultado del empuje unilateral de Venezuela: el grupo de proyectos comprendidos dentro de PETROAMÉRICA.

Petroamérica: el pragmatismo petrolero

La idea de PETROAMERICA es un proyecto de integración regional concebido por Venezuela, como una manera de proyectar sus capacidades de asistencia y cooperación –en una palabra, su poder, desde uno de sus vectores blandos– en la región, recurriendo a su capital petrolero, su principal recurso. En un principio, se la concibió como la creación de una empresa grannacional, que agrupara a todas las empresas estatales de hidrocarburos de la región. Es decir que, por primera vez en

muchos años, se trata de una experiencia que está orientada al ejercicio de una política comercial y de una integración cuyos beneficios puedan percibirse desde lo económico, partiendo de la gestión en común de empresas de alto valor estratégico para cada uno de los Estados Parte. Sin embargo, cada una de sus variantes regionales (Petrocaribe, Petroandina y Petroamérica) fue evolucionando de maneras distintas, conforme a la naturaleza de los socios de cada bloque y sus necesidades particulares. En una definición más que elocuente, Petróleos de Venezuela se refiere a Petroamérica como “un habilitador geopolítico orientado hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente” (Mayobre, 2005: 3). En este marco, Petrosur –que nuclea a los países del MERCOSUR, sin Paraguay– es un habilitador comercial que busca la integración a través complementariedad; mientras que PETROCARIBE –que incluye a todos los países insulares del Caribe, salvo Trinidad y Tobago y Barbados, más Suriname y Guyana– busca que la integración energética sea un mecanismo solidario para saldar asimetrías. Por último, Petroandina –la organización que vincula a Venezuela con la CAN, proceso de integración al que perteneció entre 1973 y 2006–, busca restablecer la relación estratégica entre Venezuela y sus vecinos más inmediatos, a través de un impulso pragmático de “la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos” (*idem*).

En una palabra, Petroamérica es una estrategia ideada por Venezuela para acercarse a cada uno de sus socios regionales, desarrollando un plan que se ajuste a la perfección al rol que cumple respecto de cada uno de ellos y a lo que puede dar y recibir en cada situación. Es un excelente ejemplo del manejo de la diplomacia petrolera a una escala continental, a través de la constitución de organismos internacionales que, como sostiene Ikenberry (2001), le permitirían crear un orden en el que pueda fijar las reglas, congelar el *statu quo* en una situación beneficiosa para ella y “atar” (*lock-in*) a sus socios, a través del establecimiento de redes económicas de interdependencia que dificulten el desacoplamiento *a posteriori*.

De todos modos, en cuanto al nivel de realización de los proyectos, hasta el momento sólo se ha avanzado con Petrocaribe. Petrosur se encuentra al nivel de proyectos y, sobre todo, de firma de acuerdos de cooperación entre PDVSA y las principales petroleras de la región (YPFB y PETROBRAS) para la explotación conjunta de yacimientos en el futuro y Petroandina es apenas una propuesta. En lo que

respecta a Petrocaribe, se ha complementado el acuerdo con una estructura institucional, que cuenta con un Consejo de Ministros que nuclea a todos los estados intervinientes y una Secretaría Ejecutiva, encargada del seguimiento cotidiano, la cual es ejercida permanentemente por Venezuela, al igual que la presidencia del Consejo. Petrocaribe es, de alguna manera, una profundización de los Acuerdos de San José, sin la contraparte mexicana, que claramente ha preferido plegarse al NAFTA en materia de integración. En este sentido, Petrocaribe también contempla un sistema de

financiamiento a largo plazo del 30% de la factura petrolera cuando el barril esté a un precio mayor o igual a 40 dólares, de 40% si el barril alcanza los 50 dólares y un 50% si el precio llega a los 100 dólares. El período de gracia previsto para este financiamiento se extiende de uno a dos años. El pago a corto plazo se extiende de 30 a 90 días (Mayobre, 2005: 24).

Los pagos diferidos se realizarían a 17 años, con un período de dos años de gracia. Dichos pagos podrían realizarse incluso en bienes y servicios a precios preferenciales, hecho que permitiría la fungibilidad de agendas comerciales, profundizando así la integración. De este modo, los países del Caribe financian de manera barata su necesidad de aprovisionamiento energético. Según Jorge Valero, representante permanente de Venezuela ante la OEA, con este proyecto, Venezuela estaría financiando en los próximos 10 años 17 mil millones de dólares a los países signatarios, a razón de 200 mil barriles de petróleo diarios (Ruiz Caro, 2006: 27).

Por último, la veta empresarial de Petrocaribe, rasgo común a todas las iniciativas de Petroamérica, se materializará a través de la creación de filiales de PDVSA-Caribe en cada uno de los países signatarios. Esto, como indica Liendo, “permitirá llevar adelante la logística internacional de las ventas financiadas, a través de la puesta en servicio de buques, terminales de abastecimiento, capacidad de refino y sistemas de comercialización” (Liendo, 2011: 14). Con esto, Venezuela se asegura el control de su suministro en todas las instancias, descartando la posibilidad de intervención de capitales privados en alguna parte del proceso, consolidando aún más los vínculos entre este país y el resto del Caribe.

En conclusión, Petroamérica, un proyecto con enfoque distinto al de los proyectos anteriores de integración, es quizás el que más lejos ha llegado hasta ahora, siendo una importante experiencia de cooperación con el Caribe. De todos modos, cabe destacar que se trata de una arista de un proyecto integrador más amplio de Venezuela,

el ALBA (la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), alternativa al ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), que no se materializó finalmente. El ALBA es, una vez más, otro de los tantos ejemplos de diplomacia de cumbres que se acumulan en nuestra región. Petroamérica es, por su concepción y dinamismo, su costado más sobresaliente.

Las dificultades para la integración

El análisis de todas las instituciones de integración latinoamericana que hemos hecho hasta el momento nos ha dejado una serie de conclusiones: sin una institucionalidad medianamente intrusiva, en la que los Estados Parte pongan en común su soberanía, para luego poder someterse a las políticas que de ella emanen, la integración se hace trabajosa. Hace falta, como se ha señalado ya en múltiples instancias, una armonización de los marcos regulatorios, de las modalidades de control de los recursos naturales y de mecanismos de convergencia de precios. Todo ello sin mencionar la necesidad de contar con un sistema de solución de controversias efectivo, hecho del que carecen todas las instituciones mencionadas, a excepción de la CAN (que cuenta con un tribunal supranacional, cuyas resoluciones son vinculantes para los estados) y del MERCOSUR (que cuenta con el Tribunal Permanente de Revisión, cuyos laudos apenas son facultativos para los Estados).

Estudemos entonces la materialidad de dichas problemáticas, a través del estudio caso por caso de las situaciones nacionales. El siguiente cuadro, que compendia la labor de investigación de la OLADE, la CEPAL y el GTZ resume los puntos de partida de cada estado latinoamericano, en función de su productividad energética, la situación nacional de abastecimiento, y la disponibilidad de sus recursos naturales. Estas tres variables son condiciones esenciales para poder luego comprender el panorama regulatorio y geopolítico de cada uno de los estados y la dificultad de armonizarlos.

Gráfico 11: Situación energética global de América Latina.

Fuente: OLADE, CEPAL, GTZ.

Dimensiones	Economía			Suministro		Recursos naturales		
	Situación/ Países	Autarquía energética	Robustez	Productividad energética	Cobertura eléctrica	Cobertura necesidades básicas	Pureza del uso energético	Uso energía remova

								ble	
1	VE,	Alta	Muy baja	Media/baja	Alta	Media/alta	Media	Bajo	Alto
	BB	Baja	Baja	Alta	Alta	Media/baja	Media/baja	Bajo	Bajo
2	CO, MX	Alta	Media/alta	Media/baja	Media/alta	Media	Media/alta	Medio/ bajo	Alto
	BO, EC, PE	Alta	Media/baja	Media/baja	Media	Baja	Media/alta	Medio/ bajo	Medio/bajo
3	AR, CL, BR, UY, PY	Alta	Alta	Media	Media/alta	Media/alta	alta	Medio/ alto	Medio/alto
	CR, PA, JM	Baja	Alta	Media/baja	Media/alta	Media/baja	Media/alta	Medio/ bajo	Muy bajo
4	GY, SR, NI, CU	Media/baja	Alta	Baja	Media/baja	Media/baja	Media/alta	Medio	Medio/bajo
	GT, HN, DO, SV, HT, GD	Media/alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Media/alta	Bajo	Muy bajo

Clave

- 1) Países mono-exportadores (petróleo y derivados) y cobertura eléctrica alta;
- 2) Países exportadores de energía a) Cobertura eléctrica media-alta/ b) cobertura eléctrica media-baja;
- 3) Países autoabastecidos o con un peso de importaciones relativamente bajo, pero con cobertura variable de requerimientos energéticos básicos;
- 4) Países importadores con a) cobertura eléctrica media-baja/ b) cobertura eléctrica baja

Países:

VE: Venezuela
 MX: México
 AR: Argentina
 PY: Paraguay
 GY: Guyana
 GT: Guatemala
 HT: Haití

TT: Trinidad Tobago
 BO: Bolivia
 CL: Chile
 CR: Costa Rica
 SR: Surinam
 HN: Honduras
 GD: Granada

BB: Barbados
 EC: Ecuador
 BR: Brasil
 PA: Panamá
 NI: Nicaragua
 DO: Rep. Dominicana
 CO: Colombia

PE: Perú
 UY: Uruguay
 JM: Jamaica
 CU: Cuba
 SV: El Salvador

Se procederá primero a explicar brevemente las variables. Por autarquía energética se entiende la capacidad del estado de autoabastecerse de recursos energéticos, o bien, el peso de las importaciones en la oferta total energética. Como puede verse, los estados netamente productores de hidrocarburos (Venezuela y Bolivia)

tienen una alta autarquía energética; pero también la tienen aquellos estados que son importadores, que conservan un importante margen de maniobra política –es decir, que pueden asegurar su suministro energético gracias a una cartera diversificada de proveedores–, o cuya balanza de pagos no se encuentra en desequilibrio, a causa de la importación de energía (caso de Chile). Por el momento, seguiremos incluyendo a la Argentina en la condición de “alto nivel de autarquía”, a pesar de que en el presente sea importadora neta y que este hecho repercuta en su balanza de pagos, puesto que se trata de una situación coyuntural y este gráfico mira la tendencia en el largo plazo (1990-2013).

Por robustez frente a los cambios externos, variable que tiene una relación inversa con la autarquía, se evalúa la incidencia de las exportaciones energéticas en el PBI. Países como Venezuela, cuya economía depende en gran parte de la exportación de petróleo, tendrán un valor “bajo” en dicha variable, puesto que la estabilidad de sus cuentas está en una conexión más que directa con los ingresos de las exportaciones, lo cual la vuelve muy vulnerable a cambios en el sector externo.

Productividad energética se refiere al nivel de eficiencia alcanzado, es decir, evalúa la correlación entre el PIB y el consumo energético por cada unidad de dicho producto. Este es un punto débil de la región en general, que ha ido empeorando en la última década, conforme el consumo energético aumentaba de manera más que proporcional al crecimiento económico.

Cobertura eléctrica evalúa el porcentaje de hogares con servicio eléctrico, así como cobertura de necesidades básicas energéticas refiere a que el consumo en dichos hogares sea suficiente para la actividad residencial.

Las últimas tres variables son ambientales, y hacen referencia al nivel de emisiones de dióxido de carbono en la producción energética; el nivel de participación de energías renovables en la oferta total energética y la disponibilidad y seguridad del suministro a largo plazo de combustibles fósiles.

La combinación de estas ocho variables genera una multiplicidad de resultados diferentes en cada estado que, por tanto, merecen ser manejados diferentemente, desde el diseño de las políticas públicas. Asimismo, la combinación de estos puntos de partida energéticos, con el contexto socio-político e histórico de cada país, darán origen a diferentes modelos de posesión de los recursos naturales, de fijación de precios y de condiciones de acceso al mercado. El próximo cuadro resume la situación nacional de los hidrocarburos en los principales países de América del Sur. Es a partir

de estas variables que podremos definir en qué medida y hasta qué punto se puede lograr la armonización regional de una política energética, en el marco de un proceso institucional de integración.

Gráfico 12: modelos de manejo de política energética en América del Sur. Fuente: elaboración propia en base a las constituciones y legislación de los estados.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Uruguay	Venezuela
Titularidad del recurso	Las provincias son dueñas de los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 124 CN y Ley 26.197)	Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración. (Art. 349 Constitución). El Estado ejercerá, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), su derecho propietario sobre la totalidad de los hidrocarburos (Ley 3058).	Pertenecen a la Unión (como bienes) los recursos naturales de la plataforma continental y de la ZEE; los recursos minerales del subsuelo (Art. 20 Constitución)	El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose los depósitos de carbón e hidrocarburos (Art. 19.24 Constitución)	-- (no tiene hidrocarburos en su subsuelo)	Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles (Art. 12).
Conformación del mercado energético	La explotación, industrialización transporte y comercialización de los hidrocarburos estará a cargo de empresas estatales, empresas privadas o mixtas. (Ley 17.319). En la actualidad, existen compañías de capitales nacionales, británicos, brasileños, americanos y chinos –entre otros- que se encargan de actividades de <i>upstream</i> y <i>downstream</i> .	La exploración, explotación, comercialización, transporte, almacenaje, refinación e industrialización de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al Estado, derecho que será ejercido por sí, mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas o a personas privadas (Ley 3058/05).	La explotación e industrialización de los hidrocarburos están a cargo de PETROBRAS (62% acciones son del estado brasileño), así como de empresas de capitales extranjeros americanos, holandeses, chinos, venezolanos, entre otros. Petrobras mantiene un monopolio <i>de facto</i> en el transporte de hidrocarburos.	La importación, comercialización y refinación es libre desde 1978	El mercado es un monopolio estatal. En el pasado se intentó desmonopolizar el sector, pero en 2003 se plebiscitó la ley, y con la negativa popular se congeló la desregulación.	El negocio del <i>upstream</i> está monopolizado por el estado. En el <i>downstream</i> , PDVSA comparte el espacio con algunas empresas extranjeras (Shell y Chevron), si bien se han aumentado los impuestos y las regalías para elevar los costos privados de participación.
Régimen de concesión	El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma	Ningún contrato puede conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos ni de los	La Agencia Nacional del Petróleo (ANP) es quien autoriza la	Sólo el estado podrá realizar la exploración y explotación de	ANCAP tiene el monopolio de la	Las actividades de exploración y explotación son competencia exclusiva

	de Buenos Aires son autoridades concedentes (Ley 26.197). Desde 2005 ENARSA posee la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de los bloques offshore no asignados al momento de su creación (Ley 25.943)	hidrocarburos en Boca de Pozo ni hasta el punto de fiscalización (Ley 3058). La actividad de comercialización en el mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos, podrá realizarse por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), sociedades mixtas o por personas individuales o colectivas del ámbito público o privado (Ley 3058). Luego del decreto de nacionalización de YPFB en 2006, todas las compañías debieron renegociar sus contratos, si bien no se disminuyó su autonomía (EIA, 2013)	explotación y exploración por parte de las empresas. El petróleo y gas extraídos son propiedad de los concesionarios.	yacimientos, ya sea a través de empresas públicas o en asociación con empresas privadas (Art. 19.24 CN). Se liberaliza a través de la ENAP. El mercado de gas, por el contrario, es totalmente libre.	importación, refinación y exportación de petróleo (Leyes 8764 y 14.181). Para el gas natural, no hay un marco regulatorio.	del Estado. Las actividades de refinación y comercialización pueden ser realizadas por el estado y los particulares, con licencia del Ministerio de Energía y Petróleo (Ley Orgánica de Hidrocarburos).
Fijación de precios internos	Petróleo: precio internacional – derecho de exportación. Mercado de los derivados es libre, salvo GNL fijado por ley.	Precio congelado por la Secretaría de Hidrocarburos, sin referencia al internacional	Precios desregulados desde 2002. La ANP realiza encuestas para relevar.	Precios desregulados, referencia internacional. Desde 1995 no hay aranceles aduaneros a los combustibles. Para producción local, el precio es paridad importación.	Precios son fijados por ANCAP con acuerdo del PEN	Congelamiento de precios, fijados por el Ministerio de Energía y Petróleo
Intervención estatal en mercado	Desde el 2001 se establecieron controles de precios al gas y al combustible. Asimismo, se mantienen subsidios a la venta de combustible, derechos a la exportación y desde 2013, se han congelado los precios de venta de combustible.	El estado boliviano retiene el 50% del valor de la producción de hidrocarburos. Además de las retenciones, los precios de venta al público de combustibles están subvencionados.	Impuestos y alícuotas fijadas por los estados	Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo (FEPCO) para amortiguar impacto en consumidores	Impuestos y subsidios.	Precios subsidiados por el estado venezolano
Acceso al mercado energético	Acceso abierto, pero con supervisión moderada del estado. ENARSA podrá intervenir en el mercado	Acceso abierto, pero fuertemente regulado. YPFB tiene que intervenir de algún modo en todos los procesos productivos, y en partenariatio con	Acceso abierto, pero negociado con ANP.	Acceso abierto	Prácticamente cerrado en el caso del petróleo. Falta	Cerrado para el <i>upstream</i> , abierto pero fuertemente regulado para el <i>downstream</i> .

	para prevenir situaciones de abuso de posición dominante (Ley 25.943). En material de gas, hay un ente regulador (ENARGAS) que supervise la distribución y comercialización.	todas las compañías extranjeras que deseen invertir.			regulación para el gas, pero es abierto con negociación.	
Compañías nacionales	ENARSA creada en 2005 (65% acciones nación y provincias). En YPF el estado es socio mayoritario, con 51% de las acciones desde 2012.	En 2006 Bolivia nacionalizó YPFB, y obtuvo el 51% de otras compañías subsidiarias como YPFB Andina, Chaco y Transportes.	Petrobras (62% acciones del estado)	ENAP (100% estatal) encargada del 80% de la refinación	ANCAP (100% estatal)	PDVSA (100% estatal)

Argentina: convergencia no necesariamente de modelos

Si bien no es el único país federal de los estudiados (puesto que Brasil también lo es), Argentina es, sin embargo, el único que le otorga la posesión de los recursos naturales a las provincias que la conforman. Esta modificación se introdujo en la última reforma constitucional de 1994, en la que la lógica neoliberal del estado mínimo hizo que el Poder Ejecutivo central se deslindara de responsabilidades claves en materia de políticas públicas (como la salud, la educación y los recursos naturales), dejándolos al arbitrio de los gobernadores provinciales. La nación está facultada solamente a producir legislación en la que se fijan las metas de la política energética federal y una serie de presupuestos mínimos que deben cumplir las provincias.

Los 10 estados petroleros –Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Salta, Neuquén y Río Negro– se han nucleado en la llamada OFHEPI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos), quien es la encargada de armonizar prácticas y regulaciones entre las provincias, así como también de coordinar con el Estado Nacional. Si bien la reforma data de 1994, de todos modos, la verdadera autonomía en materia de recursos hidrocarburíferos apenas se logró en 2006, con la sanción de la Ley 26.197, que autoriza la transferencia de la titularidad de los yacimientos a los estados provinciales, transformándolos por ende en autoridades de aplicación, capaces de cobrar las regalías correspondientes.

El modelo petrolero de 1994 concibe entonces un estado descentralizado, lo cual permite las provincias sean autoridades concedentes (la Nación sólo lo es en el

caso de los yacimientos que se encuentren a partir de las 12 millas marinas y hasta el límite de la plataforma continental) y una economía de mercado, en la que los yacimientos pueden ser explotados tanto por compañías nacionales como privadas. Cabe mencionar que la compañía estatal petrolera (YPF) fue privatizada en un largo proceso que se extendió de 1993 a 1999, perdiendo la Argentina en consecuencia su única compañía petrolera estatal, decisión que vulneró seriamente su soberanía energética y que prácticamente no tiene parangón en el continente, a excepción de Bolivia. A este régimen liberal se le adiciona, además, un mecanismo de fijación de precios del petróleo conforme al precio internacional.

Sin embargo, la crisis del 2001 que terminó con el neoliberalismo en Argentina, y el cambio de paradigma económico que supuso la llegada de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia, requerían de un cambio radical en el manejo de la política petrolera. El cambio, de todos modos, fue largamente pospuesto a través de la renovación de leyes de emergencia –que sostuvieron el *statu quo* en numerosas áreas de políticas públicas hasta tanto no mejorara la situación económica general–, y cuando llegó, tampoco fue tan radical como se imaginaba.

Es más, en la actualidad conviven las nuevas regulaciones con los vestigios del modelo neoliberal anterior. Dicho de otro modo, las provincias siguen reteniendo su potestad petrolera –que incluso se amplió–, sigue habiendo numerosas empresas extranjeras trabajando en el territorio; pero sin embargo, la creación de ENARSA en 2005 y la estatización de las acciones de la empresa REPSOL-YPF en 2012 (un 51% del total del paquete accionario, del cual un 49% fue otorgado a las provincias y un 51% al estado nacional) implican, una vez más en la historia argentina, una vuelta hacia un impulso nacionalizador de los recursos hidrocarbúricos.

A partir de ahora, las empresas estatales petroleras tendrán un mayor poder de decisión en la política petrolera, al punto que ENARSA es la encargada de otorgar los permisos de explotación de los yacimientos *offshore* que se encuentren, así como también está facultada para intervenir en el mercado petrolero, para impedir actitudes dominantes por parte de otras empresas. Esto, de todos modos, no obsta que el estado argentino *necesite y busque* el partenariado con empresas extranjeras para la explotación de sus yacimientos, sobre todo aquellos no convencionales (*shale gas* y *oil*), dado que la mayoría de los convencionales ya han alcanzado su madurez.

El cambio de paradigma se evidencia más palpablemente en el congelamiento de los precios del gas y en los acuerdos frecuentes que se realizan para el

congelamiento de los precios de los combustibles, así como en la importante política de subsidios al consumo de combustibles, que genera profundas ineficiencias, así como también incentivó la desinversión en exploración y explotación por parte de las empresas extranjeras.

Podría pensarse que, en sus sucesivas transformaciones, la política petrolera argentina no ha sabido lidiar con las desventajas de ninguno de los dos modelos: las dificultades de un modelo de propiedad descentralizado se combinaron con la ineficiencia de un proceso de nacionalización que no dispone ni del capital ni de la tecnología necesaria para llevar a cabo las exploraciones que se necesitan hoy en día, sumado a un manejo de la política de subsidios que, si bien en el corto plazo benefició a los usuarios, a la larga termina perjudicando al conjunto, debido a las ineficiencias que produce.

Bolivia y el giro de 180 grados

Luego de una feroz política de privatización de los recursos y de una tradición histórica de dominio y expoliación de la riqueza boliviana, la llegada de Evo Morales a la presidencia –luego de importantes manifestaciones populares, como las Guerras del Gas y del Agua a principios de los 2000 que terminaron con la renuncia del presidente Mesa en 2005– significó una serie de profundas transformaciones en la titularidad y el modo de explotación de los recursos naturales.

El decreto de nacionalización de los hidrocarburos en 2006, la sanción de la ley 3058 en 2005 y la sanción de la nueva Constitución en 2008 transformaron el paradigma de la propiedad en Bolivia. A partir de ahora, los recursos naturales serían propiedad del *pueblo* boliviano y su explotación sería seguida muy de cerca por el estado a través de su empresa, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

El estado boliviano tiene hoy la titularidad de los yacimientos y de los hidrocarburos en boca de pozo hasta su fiscalización, estando prohibida de cualquier manera la transferencia de dicha propiedad. Es decir que las empresas explotadoras se ven obligadas a entregar a YPFB la totalidad de su producción, a cambio de la cual reciben una retribución, como esta ha sido fijada en los contratos. Es preciso destacar, a su vez, que dichos contratos debieron ser renegociados en su totalidad en el año 2006 luego de la sanción de la ley, so pena de expulsión del país a las empresas reticentes.

Sin embargo, el control sobre el recurso no termina en su titularidad, sino que también se extiende a la política fiscal y a la política de precios. El estado boliviano

retiene un 50% del valor de la producción de hidrocarburos, así como también cobra regalías del orden del 18% y un Impuesto Directo a los Hidrocarburos del 32% (Radhuber, 2011: 115). Los precios de venta del gas al interior del país, asimismo, han sido congelados por el Ministerio de Hidrocarburos y no mantienen ningún tipo de relación con los precios internacionales.

El gas en Bolivia cumple hoy en día una función social. No sólo se busca incrementar su consumo popular a través de la ley 3058, sino que además, los ingresos que percibe el estado boliviano por su producción son destinados a políticas de desarrollo (salud, educación, alimentación). Los déficits que puede generar el congelamiento de precios interior son saldados gracias al incremento del precio de venta internacional del gas boliviano. En los últimos años, el precio del gas vendido a Argentina pasó de 2,1 a 7,9 dólares/ MMBTU y el precio de exportación a Brasil subió de 1,7 a 5,5 dólares/ MMBTU en apenas tres años, lo cual le produjo conflictos con sus vecinos; si bien estos finalmente optaron por seguir comprando, aún a precios elevados.

En el ámbito empresarial también se produjo una importante transformación. El estado recuperó el control de YPF, así como también obtuvo el 51% de las acciones de todas las otras empresas bolivianas que habían sido privatizadas en las décadas anteriores, tales como YPF Andina, YPF Chaco e YPF Transportes. Y, si bien todavía hay cierto margen para la acción privada, es evidente que esta no puede operar libremente y que YPF controla la totalidad del proceso (exploración, extracción, refinación, distribución y comercialización) hidrocarburífero.

A diferencia de lo sucedido en Argentina, Bolivia operó una transformación radical de su sector energético y obtuvo importantes beneficios en consecuencia. Hoy en día Bolivia tiene una visión de los hidrocarburos como un elemento nacional estratégico vital, con el cual incluso se puede conducir una política exterior –ya que en la ley 3058, por ejemplo, figura que el gas natural deberá contribuir al éxito de Bolivia en la obtención de una salida al Océano Pacífico.

Brasil: el milagro del pre-sal

En un proceso similar, si bien no igual al argentino, Brasil también comenzó la apertura de su mercado hidrocarburífero en la década de los '90s, con la redacción de la Enmienda Constitucional no. 9/95, que flexibilizó el monopolio estatal en el sector, anteriormente en manos de PETROBRAS (Cecchi, Rodrigues *et al*, 2007: 86). A partir

de entonces se autorizó a la Unión a contratar empresas del sector privado para realizar las actividades de exploración y/o explotación. La reglamentación de dicha enmienda a través de la Ley 9.478 de 1997 (la llamada “Ley del Petróleo”), estableció además la creación de la ANP, Administración Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles, quien sería la encargada de regular la política hidrocarburífera. Desde 1997 hasta la actualidad, gran parte de la política energética –como el llamado a licitaciones de explotación– está en manos de la ANP.

A diferencia de la Argentina, Brasil tomó dos decisiones diferentes, que habrían de alterar el curso del desarrollo del sector para siempre. La primera de ellas es que, a pesar de liberalizar el sector petrolero, Brasil nunca privatizó su empresa estatal. PETROBRAS, si bien en la actualidad no es una empresa de capitales 100% estatales, sino que el estado brasileño es dueño del 62% de las acciones, siempre sirvió a los intereses estratégicos de la nación y tuvo una importante continuidad en su accionar, desde su creación por Getulio Vargas.

En segundo lugar, y esta cuestión es ya más discutible, la política de hidrocarburos en Brasil nunca dejó de ser un asunto nacional. Como puede leerse en su Constitución, los recursos naturales pertenecen a la Unión de estados brasileños y no a los estados federales propiamente dichos. Este es el otro elemento que dota de continuidad a la política nacional brasileña, puesto que no deja margen a la discrecionalidad de cada una de las jurisdicciones. El único espacio en el que participan los estados en el de la fijación de los impuestos y alícuotas.

Esta continuidad se mantiene hasta hoy en día, aún cuando los gobiernos de Rouseff y Lula sean de un corte muy distinto al del neoliberal Collor de Mello, que inició la apertura del mercado. Hoy en día en Brasil los precios siguen estando regulados por el mercado internacional y, opuestamente a lo que sucede en Bolivia o en Venezuela, la producción de las empresas hidrocarburíferas les pertenece. Sin embargo, la importancia del valor estratégico del petróleo y del gas se mide en la lógica de las interacciones entre PETROBRAS y las empresas extranjeras. “Con la sanción de la Ley del Petróleo, PETROBRAS fue obligada a definir áreas exploratorias consideradas de reserva estratégica” (Balín, 2010: 165). Estos pozos son operados en un 100% por la empresa nacional. Es decir que, si bien en Brasil no existen restricciones en el mercado petróleo en su totalidad, hay ciertas áreas en las que PETROBRAS aún sostiene el monopolio. De todos modos, conforme avanzan los años y, sobre todo luego de las perforaciones en las cuencas de Santos en 2001 y 2002 que

produjeron el descubrimiento de los yacimientos de petróleo pre-sal y de gas, PETROBRAS fue abriendo la participación a nuevos actores, sobre todo debido al costo y a la calidad de la innovación que requieren dichos emprendimientos. Hoy en día, la mayoría de las explotaciones se realizan en calidad de *joint-ventures* entre PETROBRAS y empresas extranjeras. Los pozos 100 por 100, así como las explotaciones totalmente extranjeras son una minoría.

Por otra parte, y debido a los altos costos de ingreso, el mercado de la distribución del petróleo se ha transformado en un monopolio natural, en manos de PETROBRAS. Como puede verse, el modelo brasileño se trata de un híbrido entre la liberalización y el control estatal, al igual que el modelo argentino, con la diferencia de que en Brasil la tendencia avanza progresivamente hacia la liberalización. Por más que tanto en Brasil como en Argentina sean necesarias las *joint-ventures* para la explotación de los nuevos yacimientos, la divergencia se evidencia en que Brasil legisla y diseña políticas conforme a dicha necesidad, mientras que en Argentina, la tendencia es hacia la nacionalización. La recurrencia a capitales extranjeros se ve como una necesidad coyuntural, que sirve para resolver una problemática acuciante, y no como una forma de hacer política pública.

Chile: ante la escasez, liberalización

El caso de Chile es uno particular, ya que se vio forzado a liberalizar su mercado, a fuerza de la falta de recursos hidrocarburíferos. La Constitución chilena establece la propiedad estatal de los recursos y garantiza que sólo el estado podrá realizar la explotación y exploración, ya sea en forma directa, o en asociación con empresas privadas. Para ello, se ha creado la empresa estatal ENAP, a través de la cual el estado chileno lleva a cabo dichas exploraciones. Pero, si bien el monopolio estatal de los hidrocarburos se ha ido relajando en la legalidad, permitiendo cada vez más el accionar de empresas privadas, lo cierto es que, en la explotación de los hidrocarburos en suelo chileno, el ENAP sigue manteniendo un monopolio natural, debido a la falta de incentivos que genera el volumen reducido de la producción local.

Esta falta de hidrocarburos propios ha hecho que, en realidad, la Constitución y la legislación acerca de la propiedad y la explotación se hayan vuelto prácticamente letra muerta. Desde hace ya varias décadas, Chile es un importador neto, y esto ha producido un cambio importante en las reglas de juego, dado que priman las reglas de la importación por sobre las de la producción.

Esto hace de Chile un mercado mucho más liberalizado de aquello que sugiere su marco regulatorio. La comercialización, importación y refinación son actividades libres desde 1978 y se realizan prácticamente en su totalidad por capitales privados. Aquí la ENAP no interviene. El peso de las importaciones también influye en los precios. Chile ha liberalizado completamente su sistema de precios, e incluso la escasa producción local debe ajustarse al precio paridad de importación. A partir del año 1995, incluso, y en línea con el resto de la política comercial chilena, se han quitado todo tipo de aranceles y retenciones a los hidrocarburos.

La escasez de petróleo y gas (mercado totalmente libre en Chile) pone al país en una situación de inseguridad energética, a menos que pueda garantizarse un suministro confiable. Luego de las crisis del gas argentino, Chile ha comenzado a diversificar su oferta de importadores, así como también a construir terminales de regasificación de GNL en la ciudad de Con Con. Este emprendimiento es realizado por la ENAP junto con dos empresas privadas, Gasco y Endesa.

Como puede verse, la experiencia chilena es absolutamente opuesta a la boliviana: se pasa de un contexto de monopolio estatal a uno de liberalización total, dado que, en lugar de explotarse el recurso local, Chile se vio obligado a importar masivamente para poder satisfacer sus necesidades energéticas. Las posibilidades de complementación entre sendos casos nacionales son inmensas; sin embargo, y como ya se sostuvo, el conflicto limítrofe entre ambos países ha bloqueado al comercio bilateral en su totalidad.

Uruguay: ante la escasez, centralización

El caso uruguayo resulta curioso, ya que, frente a un panorama muy similar al chileno –con la salvedad de que Uruguay directamente no posee recursos hidrocarbúferos en su subsuelo–, la nación oriental tomó un camino diametralmente opuesto: en lugar de la liberalización, la centralización.

Para ello, se estableció en 1931 la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), empresa 100% estatal que, a partir de ese entonces, tendría el monopolio de la importación, refinación y comercialización de los hidrocarburos en Uruguay. En una palabra, el mercado uruguayo está totalmente cerrado a la competencia de empresas privadas, a no ser en el momento inicial de negociaciones con la ANCAP que, de esta manera, concentra el poder respecto de la totalidad de los recursos que ingresan al país. La ANCAP es también la responsable de

fijar los precios de venta del combustible al público, tarea que realiza en conjunción con el Poder Ejecutivo Nacional, sin necesidad de mantener algún tipo de vínculo con los precios internacionales, motivo por el cual el petróleo en Uruguay es el más caro de la región.

La estrategia uruguaya es única en la región. Si bien esta beneficia notablemente al estado uruguayo, quien capitaliza su poder como único negociador del mercado y su capacidad de recaudación, perjudica también considerablemente a los consumidores, quienes carecen de alternativas, y se ven forzados a pagar el precio más caro del continente, además de importantes impuestos al consumo. Como se verá más adelante, Uruguay es claramente un *outlier* respecto de las políticas energéticas que se han adoptado en América del Sur.

Venezuela: una nación hecha de petróleo

La última de las estrategias nacionales a estudiar es la venezolana, la cual sigue un camino muy similar al boliviano (o podríamos decir que, en realidad, es la estrategia boliviana la que se asemeja a la venezolana). En sus orígenes monopolizada por el estado (como PEMEX, PETROBRAS e YPF), luego abierta al aporte de capitales extranjeros durante el momento neoliberal de los 90s, PDVSA fue una vez más estatizada en su totalidad en 1999³, una vez que Hugo Chávez promulgara la nueva Carta Fundamental, en la que se garantiza la pertenencia –de manera inalienable e imprescriptible– de los recursos mineros e hidrocarburíferos por parte del estado venezolano.

La Constitución venezolana prevé la sanción de una Ley Orgánica de Hidrocarburos, que regule exclusivamente la cuestión. Dicha ley fue sancionada en 2006 y establece una clara división entre el *upstream* y el *downstream* en Venezuela: las actividades de exploración y explotación son competencia exclusiva de PDVSA, mientras que las de refinación y comercialización pueden realizarse por el estado o particulares, siempre y cuando cuenten con licencia del Ministerio de Energía y Petróleo.

³ Es preciso mencionar que una de las particularidades de una empresa 100% estatal como PDVSA es que, hasta hace no mucho tiempo era una empresa internacional, puesto que tenía acciones de empresas y refinerías alemanas, como Rurh Öl. Sin embargo, en 2010, Chávez vendió las acciones de Rurh a una compañía rusa, bajo el supuesto de la falta de rentabilidad de esta última –que había sido rentable hasta 2007.

Esto se debe principalmente a la dificultad de refinamiento de los petróleos venezolanos (que van desde los 9 hasta los 34 grados API), que deben ser procesados en los llamados “mejoradores”, la mayoría de los cuales se encuentran en el exterior – principalmente en Estados Unidos–, o en Venezuela, pero recurriendo a la asistencia de tecnología extranjera. Si bien a simple vista el modelo venezolano pareciera ser el más nacionalista de todos, las particularidades del crudo venezolano hacen que sea necesaria cierta colaboración con exterior, si bien de todos modos, la tendencia es hacia la nacionalización, aún a costas de la eficiencia.

La evidencia de esta última afirmación se encuentra en la resolución adoptada por Chávez en 2007, que obligó a las compañías extranjeras, como Chevron o Texaco, a migrar hacia un modelo mixto, en el que el estado venezolano tenga la mayoría de las acciones de las versiones locales de las compañías; así como también en el progresivo incremento de las condiciones de ingreso a las compañías extranjeras, de los impuestos y las regalías (que pasaron de un 1% a un 30%), impidiendo la rentabilidad del negocio.

Ahora bien, el intervencionismo estatal venezolano se siente verdaderamente en su plenitud en la política de fijación de precios, que han sido congelados por el Ministerio de Energía y Petróleo hace ya varios años, razón por la que el precio del combustible venezolano es el más bajo de la región, aún a pesar de que este importante subsidio a la sociedad venezolana supone pérdidas a PDVSA, que en 2011 alcanzaron los 2.303 millones de dólares.

El modelo venezolano se sostiene en la abundancia petrolera. Sin embargo, el congelamiento de precios y los subsidios al combustible, los déficits exteriores causados por el refinamiento en el exterior, así como la pérdida de eficiencia por cuestiones administrativas y de recursos humanos generan el paradójico fenómeno de la reducción de la producción. Conforme el modelo político del chavismo se apoya más y más sobre sus capacidades petroleras, estas disminuyen progresivamente, no debido a condiciones naturales –como podría suceder con los yacimientos convencionales en Argentina–, sino a cuestiones técnicas. La explosión de la refinería Amuay PDVSA ocurrida en agosto de 2012 fue otro duro golpe para la industria, puesto que PDVSA “debió realizar importaciones de aditivos para combustibles por 1.572 millones de dólares, entre los días del siniestro y la restitución de las operaciones” (El Universal, 19/05/2013).

Bajo el supuesto de que una industria nacionalizada de un recurso estratégico puede dar pérdidas, PDVSA acumula déficits e ineficiencias, mientras subvenciona el consumo de petróleo en Venezuela y en países vecinos, instrumento con el cual sostiene su política exterior, y su proyecto de construcción hegemónica.

Conclusiones sobre un panorama regional complejo

Recién una vez descritas y analizadas todas las situaciones nacionales es que se obtiene una visión de la gran complejidad que supondría una integración energética, sobre todo en materia de armonización de políticas, marcos regulatorios y precios. Cada uno de los seis modelos estudiados es el resultado de una trayectoria histórica, económica y social única, difícilmente universalizable, puesto que se sostiene en las fortalezas –o esconde las debilidades– de los sectores productivos nacionales. De todos modos, se pueden extraer una serie de generalidades.

En la región pareciera haber dos grandes tendencias: una hacia la nacionalización y otra hacia la liberalización que, como la lógica lo indica, son movimientos opuestos y centrífugos. Sin embargo, aquello que no es tan fácil de percibir es que la elección de una u otra política por parte de un estado es una perfecta reacción en dirección opuesta al modelo productivo que el mismo estado tenía décadas atrás. En una palabra, aquellos países que atravesaron importantes períodos de liberalización del mercado petrolero –como Argentina, Venezuela y Bolivia– migraron hacia la vereda opuesta, y en la actualidad persiguen políticas de nacionalismo energético, buscando beneficiar a sus sectores populares por medio del congelamiento de precios o el subsidio a los combustibles.

Por el contrario, aquellos países que tuvieron en sus inicios políticas energéticas fuertemente monopolizadas por el estado –como Chile y Brasil–, terminaron migrando hacia la progresiva liberalización de sus mercados, recibiendo una importante cantidad de inversión extranjera directa. El único que se mantiene igual desde 1931 es Uruguay, enclavado en su estrategia de monopolio estatal, y rechazando toda innovación.

La adopción de una u otra política pareciera también estar en relación con el nivel de abastecimiento energético. Podría pensarse que aquellas naciones más ricas en recursos hidrocarburíferos no necesitan abrir el sector a la inversión extranjera, puesto que ya son autosuficientes y en general cuentan con fuertes empresas nacionales capaces de realizar las exploraciones e inversiones necesarias.

El contacto con el exterior vendría únicamente del lado de las exportaciones, es decir, que afectaría su robustez externa. Sin embargo, esta también se encuentra intacta –o inalterada a pesar de los cambios de paradigma económico. Esto se debe a que aún no se han encontrado substitutos eficientes al petróleo y el gas. En consecuencia, la exportación de dichos bienes logra en la práctica independizarse del color político y de las decisiones estratégico-diplomáticas que adopten los países exportadores.

Aún cuando Bolivia eleve los precios del gas, Venezuela produzca cada vez menos y ambos impongan fuertes restricciones al desempeño de compañías extranjeras en su territorio, Brasil y Estados Unidos seguirán invirtiendo en ellos y comprando gas y petróleo, por la sola razón de que lo necesitan. Esta tendencia sólo puede revertirse a través de un cambio extraparadigmático, como la aparición de nuevos yacimientos en las costas de Brasil y la posibilidad de explotar el gas no convencional en Estados Unidos por *fracking*. Estos dos hitos cambiarán las relaciones petroleras al interior del continente en el futuro cercano, aunque sus efectos aún no pueden ser claramente visibilizados.

Las naciones más dependientes, por el contrario, se ven obligadas a liberalizar. Cuando Chile ya no encontró más recursos, y mientras Brasil aún no lograba su autosuficiencia, ambos debieron abrir sus economías a la importación.

Estas tendencias a la liberalización y al cierre parecen opuestas, pero en realidad esgrimen la misma lógica: cuanto más se tiene, menos se necesita del exterior, lo cual nos permite ubicar a las 6 naciones sudamericanas dentro de un *continuum* de apertura. Esta es la conclusión más palpable que puede obtenerse a partir de la comparación de las políticas hidrocarburíferas de Sudamérica. Desafortunadamente, el hecho de que haya consenso en esta forma de proceder sólo dificulta la integración, puesto que no genera incentivos para la complementariedad, sino para el *free-ride* individual.

De modo tal de visualizar más claramente estas tendencias, se procederá a interrelacionar la información provista por los dos cuadros construidos con anterioridad. Para ello, se emplearán dos variables: el nivel de apertura del mercado – que se medirá en una escala del uno al 6, siendo 1 una economía cerrada y 6 la más abierta–; y el nivel de autosuficiencia energética –en el que 1 implica la importación; 2 la autosuficiencia; y 3, la exportación. Estas variables generan combinaciones únicas que ilustran cada una de los 6 casos nacionales estudiados. Si representamos la

situación en un cuadro de doble entrada, los 6 países quedarían ubicados de la siguiente manera:

Gráfico 13: posesión de recursos y modelos económicos en América del Sur. Fuente: elaboración propia

	Mercado cerrado	Mercado abierto con regulación	Mercado desregulado
Modelo importador	Uruguay (1;1)	--	Chile (6;1)
Modelo autosuficiente	--	Argentina (4;2) Brasil (5;2)	--
Modelo exportador	Venezuela, (2;3) Bolivia (3;3)	--	--

Uruguay tiene un mercado petrolero absolutamente cerrado y es un importador neto, por eso se encuentra en el extremo del cuadro (1;1). Venezuela y Bolivia son dos mercados prácticamente cerrados, o en donde la inversión extranjera está muy acotada (sólo para el *downstream* en el caso venezolano y en Bolivia no es dueña de su producción) y netamente exportadores (2;3); (3;3). Argentina y Brasil, aún con sus diferencias son por el momento autosuficientes en términos energéticos y se encuentran en un estadio intermedio de regulación, dado que en ambos está permitida la exploración por parte de empresas privadas, si bien el estado guarda algún tipo de control –progresivamente más fuerte en el caso argentino (4;2), progresivamente más débil en el caso brasileño (5;2). Finalmente, Chile es un mercado netamente importador y totalmente desregulado, por lo que ocupa el otro extremo de la tabla (6;6). Como puede verse con facilidad, hay situaciones que no se dan en la región. Son los casos de a) modelos autosuficientes con mercado cerrado; b) de modelo importador con mercado abierto regulado; c) de modelo exportador con mercado abierto regulado y d) el los casos de mercados desregulados con modelos autosuficientes y exportadores.

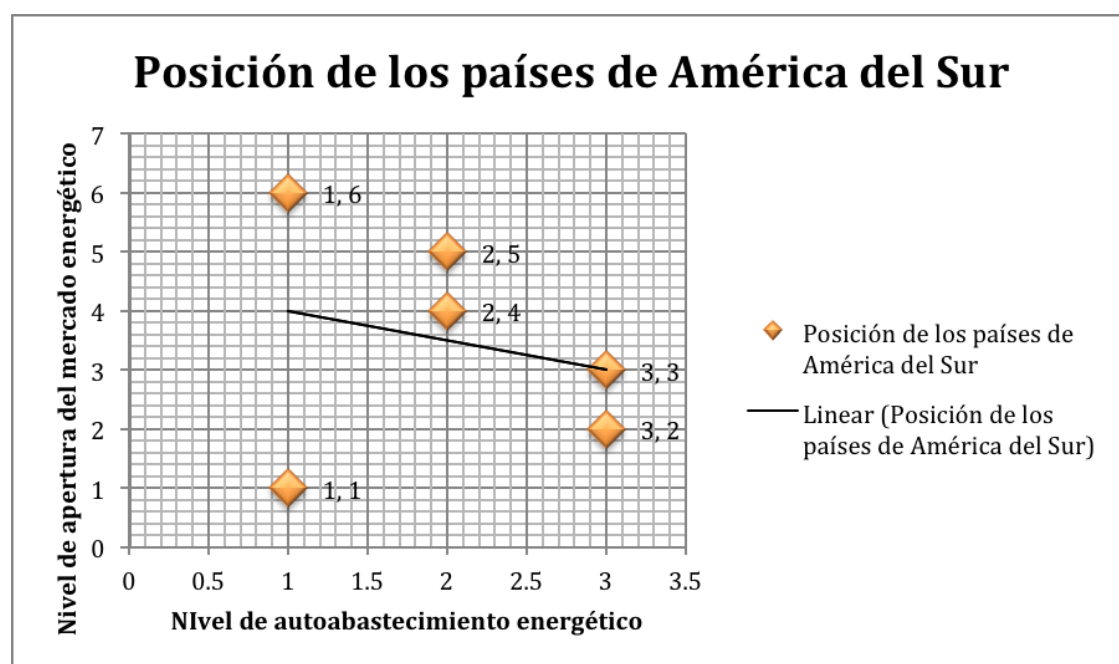
La inexistencia de dichos casos puede explicarse de la siguiente manera: a) sería una situación muy inestable, o de transición, puesto que la autosuficiencia puede alcanzarse de dos maneras: o a través de la importación, o a través de la producción local. Un país productor autosuficiente sería muy probablemente un país antiguamente exportador, cuya producción hoy en día alcanza apenas para la autosuficiencia. En ese caso, ya no puede cerrarse el mercado energético, puesto que prontamente se necesitará importar, para suplir la caída en la producción local, con lo cual este país se movería hacia la columna dos.

b) y c) ilustran la situación futura de Argentina y Brasil, de seguir con las tendencias actuales: Argentina evolucionaría hacia un modelo importador con un mercado abierto, pero regulado, en el que las contradicciones de su paradigma económico se agudizarían aún más, puesto que se requeriría una mayor liberalización para suplir la falta de producción local; Brasil, por su parte, evolucionaría hacia un modelo exportador de mercado abierto, cambiando de manera sustancial su estrategia respecto de la del resto de Sudamérica. De todos modos, esto no puede afirmarse, puesto que dependerá de la decisión de liderazgos políticos futuros, quienes pueden continuar con la línea liberal, o decidir proteger un recurso estratégico cada vez más abundante.

Los casos englobados en d) son inexistentes y no tendrán existencia en el futuro mediato. El único ejemplo similar a este podría ser Bolivia en la década de los '90s –un país exportador neoliberal–, pero esto a la larga es contraproducente para la economía y el bienestar nacional, puesto que destruye la industria local y sólo favorece el enriquecimiento extranjero, motivo por el cual tarde o temprano se avanza en la regulación del recurso.

Por último, y a fin de poder ejemplificar gráficamente la tendencia regional antes demostrada, se graficarán sendas variables en un gráfico de ejes cartesianos.

Gráfico 14: posición de los países en América del Sur. Fuente: elaboración propia



Como ya se indicó, la tendencia sudamericana, ilustrada por la recta de regresión, demuestra que existe una tendencia a restringir el número de *players* en el mercado energético, conforme aumenta el nivel de abastecimiento energético.

El único caso que claramente escapa a la tendencia es el uruguayo, que es el único país importador en el cual el estado tiene el monopolio absoluto del mercado energético, y que, por ende, no obedece a la lógica del resto de la región. Es, como ya se dijo, un *outlier*.

El último elemento que nos da la pauta de si existe verdaderamente una coherencia entre las políticas regionales es el cálculo del coeficiente de correlación, que mide la relación linear entre las dos variables cuantitativas elegidas. El primer cálculo del coeficiente de Pearson nos da -0,24, si tenemos en cuenta a Uruguay. Sacando el punto (1;1), la correlación asciende a -0,94, lo cual demuestra que existe una correlación negativa casi perfecta entre sendas variables. Dicho de otro modo: el nivel de disponibilidad de recursos determina el nivel de apertura del mercado hidrocarburífero y, con ello, el tipo de política energética que se va a adoptar.

Así se explica la divergencia entre las políticas de Chile y Venezuela, por ejemplo, que los ubican en las antípodas de los modelos político económicos, al menos en lo que concierne a la política hidrocarburífera.

De todos modos, esta tendencia genera un efecto paradójico: si bien la mayoría de los estados latinoamericanos convergen hacia la adopción de un modelo político-económico particular (guiado por esta correlación inversa entre abastecimiento y apertura), a la larga es esta misma convergencia la que complejiza la integración en el mediano plazo. El hecho de que se fomenten los monopolios estatales aumenta la discrecionalidad del estado en el manejo de la política, sobre todo en lo que a fijación de precios concierne. Cada estado adopta de este modo un mecanismo de fijación de precios particular y establece una batería de subsidios, retenciones e impuestos. Estas particularidades autóctonas, sin mecanismos institucionales fuertes que disminuyan los costos de transacción y faciliten las negociaciones entre los estados, paralizan la coordinación. Dicho de otro modo, la tendencia muestra que, *ceteris paribus*, no hay incentivos para cooperar, a menos que se introduzcan variables geopolíticas, como las que analizaremos en la próxima sección.

V. La dimensión geopolítica de la integración latinoamericana

Modelos hegemónicos: Brasil

Luego de analizar la integración energética desde un costado institucional y de infraestructura, resta analizar las aristas geopolíticas del asunto. Por ello, es preciso reflexionar acerca del concepto de hegemonía y respecto de qué estado de Sudamérica estaría material e intencionalmente dispuesto a liderar este proyecto de integración. El *Netherlands Institute of International Relations* (NIIR) define dos tipos de mecanismos de integración energéticos, que remiten claramente a dos tipos de liderazgo hegemónico: el tipo el acercamiento pasado en “imperios y regiones” y el acercamiento basado en “instituciones y mercados” (de Oliveira, 2010: 3).

El primero de ellos consiste en la creación de un bloque político en torno a un estado hegemónico, que centraliza y dirige el proceso de integración, con el objetivo de crear ventajas comparativas para los miembros del bloque. En este acercamiento, el diseño geopolítico de la región resulta fundamental, puesto que traza regiones de centro y periferia, en función de dónde se encuentran los recursos naturales (el centro), y dónde son mayormente consumidos (la periferia). La seguridad en el aprovisionamiento en este caso se garantiza a través de acuerdos políticos, sin seguir ni requerir la racionalidad del mercado. Y, por este mismo motivo, resulta habitual que las empresas estén controladas por el estado, obedeciendo más a un proyecto nacional que a la búsqueda de eficiencia.

En el segundo modelo, el de instituciones y mercados, la integración también busca lograr ventajas comparativas para el bloque –cuestión que es, en última instancia, la *raison d'être* de cualquier proceso de integración–, pero está construida en torno a acuerdos económicos e instituciones multilaterales, en las que se reparte y co-administra el poder. El acceso a los recursos, en esta ocasión, está garantizado no ya por relaciones de fuerza o dominación hegemónica, sino por instrumentos legales y económicos –tratados, contratos. En este modelo, asimismo, predomina la inversión privada por sobre la actividad estatal.

Estos dos modelos claramente antagónicos responden también a dos visiones distintas de “hegemonía”. La primera de ellas, estudiada fundamentalmente por Krasner (1976) y Gilpin (1987), es una versión coercitiva o negativa de la hegemonía, en la cual un país ejerce el liderazgo por sobre los otros, mientras tenga los recursos económicos, demográficos y hasta securitarios para ejercer su poder, y puede por tanto extraer beneficios de los otros estados, ya sea a través de la persuasión (*carrot*), de la coerción o el chantaje (*stick*). Este tipo de predominio se mantiene inalterado, mientras el hegemón todavía sea capaz de respaldar su poder con recursos. Se trata a las claras

de una visión neorrealista de la hegemonía y del poder en las Relaciones Internacionales.

El segundo modelo puede ilustrarse con una serie de teorías distintas acerca de la hegemonía. La primera de ellas podría ser la de Ikenberry, sobre la que ya hemos hablado, en la que el hegemón procura la construcción de un nuevo régimen internacional (o de una nueva institución, en ese caso), que le permita perpetuar su supremacía a través del propio diseño institucional, sin la necesidad de recurrir al ejercicio puro y duro de su poder. Los estados menores que suman a estos proyectos, lo hacen en general por temor al abandono y prefieren obligarse a ciertos comportamientos y dinámicas, con tal de que el país poderoso también lo haga, prometiéndoles protección o, en este caso, seguridad energética.

Otra visión es la de Keohane (1984), en la cual las relaciones de interdependencia entre los miembros de un bloque reducen considerablemente la necesidad de la hegemonía como condición organizadora del sistema. Si bien se trata de una visión neoliberal, institucionalista al igual que la de Ikenberry, en esta el rol del poder se encuentra mucho más desdibujado que en la primera, en la que el poder existe en un momento inicial, para luego retirarse, si bien nunca desaparece.

Por último, una tercera visión de la hegemonía, sugerida por Sean Burges (2008) para referirse al ejercicio del poder de Brasil en la región es el concepto de hegemonía de Antonio Gramsci, quien la define como

...The dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of the leading state or states and leading social classes but at the same time offer some measure of prospect of satisfaction to the less powerful (1957: 154-155).

Este concepto en las Relaciones Internacionales es fundamentalmente trabajado por Robert Cox en su artículo “Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in Method”(1996). Lo principal de esta definición, que la hace diferir de las nociones de hegemonía de los neorrealistas y los neoliberales y la acerca más a una visión constructivista, si bien continúa siendo marxista, es la cuestión de la construcción de un orden *ideológico* —es decir que el poder se desplaza del ámbito de la base para pasar a la superestructura—, basado en el *consentimiento*, alejado del temor a la dominación o al abandono. Este concepto de hegemonía permite la perpetuidad del más poderoso, con la aprobación y satisfacción de los miembros débiles, quienes

adhieren a los principios propugnados por el líder. La hegemonía en este caso es más que una relación de dominación, sino que es la aceptación e implementación de un modo de producción que ordena las relaciones sociales, económicas y políticas entre los estados.

Ahora bien, ¿es acaso la hegemonía gramsciana la que se ejerce en Sudamérica? En primer lugar, hace falta preguntarse quién o quiénes son los candidatos a la hegemonía en la región. Y si quieren en verdad ejercerla.

Con más del 54% de la superficie del continente y una población de casi 194 millones de habitantes, Brasil es el estado más grande y más populoso de la región. Es por ello mismo también el titular de los atributos materiales de poder, convirtiéndose en consecuencia en aspirante natural al ejercicio de la hegemonía en la región. En el aspecto energético, Brasil es además el principal consumidor, hecho que lo conmina a diseñar una estrategia de aprovisionamiento, ya sea a través del liderazgo de un proceso de integración energético regional, como a través de la búsqueda de la autosuficiencia.

Durante las últimas décadas del siglo pasado, sobre todo durante la década del '90, la falta de recursos energéticos en su territorio, hizo que Brasil buscara mejorar las relaciones con sus vecinos –sobre todo con Argentina y con Bolivia–, de modo tal de asegurarse el suministro de gas del que carecía. Este es el motivo por el que los modelos de integración física planean una infraestructura que tiene a Brasil, sobre todo a la zona del Amazonas, como nodo principal del tejido de la integración. Sin embargo, el descubrimiento de yacimientos de petróleo y gas de pre-sal en la cuenca de Santos cambió sensiblemente el panorama: Brasil hoy en día piensa en la autosuficiencia energética, más que en la complementariedad a través de la integración. Esto hace que su deseo de afrontar los costos hegemónicos, al menos en el plano energético, decaigan, y que su influencia se ejerza de un modo más diluido.

De todos modos, antes de emitir un juicio respecto del desempeño de Brasil como líder en materia energética, es preciso también analizar su desempeño en las demás áreas y su pretensión de hegemonía (o no) en la región. Como indica Burges (2008: 67), los diplomáticos de Itamaraty se sienten incómodos con la sola mención del término “hegemonía” para hacer referencia a la política exterior de Brasil en la región. En un continente atravesado por las teorías de la dependencia, que incluso han sido formuladas por un ex Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso (Cardoso & Faletto, 1969), la alusión al poder desnudo a través del concepto de hegemonía es

algo que causa rechazo. En este sentido, resultan muy elocuentes las palabras del Canciller brasileño, Celso Amorim, respecto de la expulsión de funcionarios de la empresa brasileña Odebrecht por parte del Presidente de Ecuador, Rafael Correa, acusados de corrupción e incumplimiento de su deber de construir una central eléctrica en el país. En esta ocasión, el Canciller señaló que

...Espera que todos estos países tengan otras fuentes de financiamiento y ahorro para continuar con su progreso. No pueden seguir tratando a Brasil como una *potencia colonial* que quiere explotarlos. Seguimos las reglas del mercado internacional, y si les parece que esas reglas no están bien, siempre pueden discutirlos (Amorim, 2008) (El subrayado es nuestro).

Brasil se autodefine como un hegemón benigno, tratando de borrar cualquier diferencia jerárquica, a través de la negación de su condición de “potencia colonial”. Deja bien en claro que su liderazgo es sudamericano, es decir, de un *primus inter pares* en un continente descolonizado. Por este motivo, no desea ejercer ningún tipo de primacía a través de la coerción, sino que su liderazgo está basado en el consenso. Brasil no desea (y en los casos de Argentina o Venezuela, no puede) ejercer coerción sobre sus socios. Su poder relativo respecto del resto de la región es grande, pero tampoco el desequilibrio es tal como para poder sentarse tranquilamente sobre él. En rápida comparación con Europa, podríamos pensar que se encuentra en una situación similar a la de Alemania: considerablemente más grande que sus vecinos, pero incapaz de posicionarse como un líder global, si no cuenta con el apoyo y el consenso de los otros estados. Y esto es, precisamente, lo que Brasil estuvo intentando hacer, con mayor o menor éxito en su región: consolidarse como líder regional, para poder luego practicar una política exterior de *global player* (Malamud, 2011).

Ahora bien, una hegemonía practicada en términos gramscianos, es decir, fomentando el consenso en base a un proyecto ideológico, a la discusión y al *soft power*, ¿es acaso compatible con un proyecto de poder global? Este es uno de los grandes interrogantes de la política exterior brasileña, ya que – a diferencia de Estados Unidos, en cuyo abanico de políticas regionales se mezclan el *hard* y el *soft power*–, en el caso de Brasil, no se trata siquiera de una política activamente *soft*, sino más bien pasiva: el país se ofrece y se presenta ante el resto como un facilitador de negociaciones, un coordinador, sin necesidad de recurrir a una hegemonía económica o militar.

El principal objetivo ideológico de Brasil la implantación del constructo geopolítico “América del Sur”, entidad que se diferencia claramente de América

Latina, ya que excluye a México, su principal rival en el continente. Pero, como se indicó, América del Sur es poco más que una idea, un espacio de coordinación de políticas entre los estados que la componen. Teniendo en cuenta estos principios y, sobre todo las restricciones que esta cosmovisión implica, es que se creó la UNASUR, una institución “sudamericana”–puesto que abarca la totalidad del subcontinente, al sur del istmo de Panamá– pero dota de un arreglo laxo y marcadamente intergubernamental, en el que Brasil es un coordinador más entre todos los actores que hacen allí política. La intergubernamentalidad hace que todos los estados sean *veto players* y que las asimetrías económicas, políticas y demográficas queden diluidas en la fórmula “un estado, un voto”.

El control de Brasil sobre su creatura unasureña es tan endeble, que algunos incluso sugieren que esta oportunidad ha sido aprovechada por Venezuela, quien acabó por apropiarse de la retórica y el accionar del organismo (Dufour, 2011:22; Malamud, *ídem*: 8). Brasil rechaza la puesta en común de soberanía y cualquier tipo de método comunitario, aún cuando esto suponga la pérdida de numerosas oportunidades. Existe un argumento constitucional para explicar esta renuencia a entregar poder a instituciones supranacionales –la constitución brasileña, a diferencia de la argentina, no lo permite (Pizzolo, 2010). Sin embargo, esto no es más que un reflejo superestructural de una condición ontológica más profunda del estilo de conducción brasileña. Brasil es un hegemon renuente en la región.

Daniel Flandes y Leslie Wehner en su texto “Drivers of Strategic Contestation in Latin America” (Flandes & Wehner, 2012: 9) afirman que, dentro de una estrategia de poder regional, el hegemon debe proveer una serie de servicios públicos (*public goods*), para evitar la competencia por la hegemonía en su territorio. Algunos de estos servicios de provisión cuasi-obligatoria incluyen:

- Relativa estabilidad en materia de seguridad e infraestructura en la región y el pago de una alta proporción de los costos de la cooperación (lo que denominan “liderazgo distribucional”);
- Guiar las discusiones basadas en la inclusión, sortear clivajes políticos e ideológicos y articular una agenda pluralista que lleve a un discurso sobre la construcción de consensos regionales (“liderazgo consensual”);
- Compartir el poder con los estados secundarios, incluyéndolos en el proceso de toma de decisiones regional a través de cumbres multilaterales, instituciones

intergubernamentales o patrones de liderazgo bilateral (“liderazgo multilateral”).

Estas condiciones son necesarias para garantizar cierto liderazgo, al menos bajo una cosmovisión gramsciana de la hegemonía, ya que en una visión más neorrealista, el bien público de la seguridad y la estabilidad regional pesa proporcionalmente más que el resto de los otros criterios, considerados secundarios. Se trata, sin lugar a dudas, de una agenda liberal, cuya condición de posibilidad es la ausencia de conflicto permanente entre los actores, como sucede en América del Sur, donde las guerras interestatales son escasas, por no mencionar que la última guerra hegemónica –en términos de Gilpin– sucedió en 1870, cuando Brasil, Argentina y Uruguay se disputaron el poder con Paraguay.

Sin embargo, aquí también se evidencia la renuencia de Brasil a ejercer su hegemonía, sobre todo en lo que concierne al componente distribucional. El gobierno de Planalto no está necesariamente dispuesto a soportar los costos que implica liderar y sostener un proceso de integración, sobre todo en materia económica. Un caso paradigmático de esto la ausencia de fondos estructurales de ayuda a los países más pequeños de UNASUR.

Los únicos fondos estructurales que provee Brasil existen dentro del MERCOSUR –el FOCEM– y desde 2012 son garantizados en un 42% por Brasil, un 27% por Argentina y un 28% por Venezuela, con lo cual el impacto de dichos fondos en el PBI brasileño no alcanza siquiera el 0,005%. El destino de la mitad de dicho fondos en Paraguay, es decir el vecino más próximo de Brasil, y el más interdependiente con este último. Este dinero es un tímido intento de ejercer cierta influencia sobre sus inmediaciones más estratégicas y ni siquiera de este modo puede Brasil asegurarse cierto *bandwagoning* en materia de Política Exterior, puesto que Paraguay sigue siendo uno de los 23 estados que reconoce formalmente a Taiwán, lo cual perjudica al MERCOSUR a la hora de negociar como bloque con la República Popular China.

Pero la renuencia de Brasil de soportar los costos económicos no sólo se traduce en la falta de fondos estructurales, sino también en su política comercial, puesto que el gigante sudamericano no termina de abrir su mercado a la importación de bienes producidos en sus países vecinos, y son hartamente conocidas las tensiones con Argentina en materia de licencias no automáticas y perforaciones al supuesto arancel externo común del MERCOSUR.

Esta resistencia a cargar con los costos económicos de la integración hace que jamás se haya establecido un aporte mínimo al presupuesto del MERCOSUR o de UNASUR, cómo sí sucede en el caso de la Unión Europea, en la que los tratados fundacionales establecen un presupuesto del 1,27% del PIB comunitario. En América del Sur la integración subsiste por el deseo de los Estados Miembros de financiar o no las instituciones, quienes son incapaces de asegurar su propia continuidad.

Sin embargo, Brasil sí está dispuesto a preservar la estabilidad regional, que en última instancia se traduce en un beneficio para sí y para otros, invirtiendo en defensa y seguridad –motivo por el cual ha aumentado considerablemente su presupuesto militar en el último tiempo; apunta a una estrategia de defensa sudamericana e incluso ha contribuido sustancialmente en la misión a Haití (MINUSTAH)–, así como también en infraestructura, hecho que motivó la creación de IIRSA en el año 2000.

En el caso del segundo liderazgo (consensual), si bien es cierto que la política exterior brasileña se sustenta sobre la promoción de la democracia, el respeto por los Derechos Humanos y la justicia –como puede verse en la introducción de cláusulas democráticas en los tratados de integración–, de todos modos, Brasil no ha hecho nada en concreto para reducir el déficit democrático de las instituciones mercosureñas – menos aún por las unasureñas– ni para empoderar a otros sectores de la sociedad civil de los Estados Miembro, con el objetivo de crear una sociedad civil transnacional.

El único liderazgo que pareciera ejercer activamente, y sobre el cual sostiene su modelo hegemónico es el multilateral. Pero, vuelto a mirar, este *modus operandi* genera también suspicacias: el diseño institucional de UNASUR, MERCOSUR e incluso de IIRSA (que directamente carece de estructura), muestran la renuencia a obligarse a compromisos más vinculantes y a poner en común su soberanía con el resto de los Estados Miembro. Asimismo, el hecho de ofrecerse como coordinador en un espacio de discusión de política le permite diluir los costos de una intervención más fuerte, como sucedió en el caso de la suspensión de Paraguay, en la que Brasil actuó siempre en el marco del MERCOSUR, sin involucrarse unilateralmente, como se esperaría de un hegemón.

En materia energética, el modelo de integración brasileño es una intersección entre el liderazgo distribucional y el multilateral y, volviendo a la categorización de un principio, se trata de una adaptación del acercamiento de “instituciones y mercados”. Si bien Brasil está dispuesto a proporcionar bienes públicos en materia de infraestructura energética –la larga lista de obras hidroeléctricas y gasoductos

proyectados con financiamiento de IIRSA y del BNDES así lo demuestra—, la incorporación de la energía a la agenda de la UNASUR demuestra, una vez más, el tipo de conducción laxa que desea ejercer Brasil en esta materia.

Desde el descubrimiento de los yacimientos de pre-sal y el conflicto con Bolivia, Brasil ha modificado su estrategia energética, pasando de la integración regional a la búsqueda de la auto-suficiencia, un objetivo que sólo unos pocos estados se pueden dar el lujo de cumplir. Tres políticas dan cuenta de ello: el plan Plangas, orientado a la construcción de terminales de regasificación del GNL; las importantes inversiones de Petrobras en la cuenca de Santos; y las negociaciones con Estados Unidos respecto de la posición brasileña en el mercado mundial del etanol. El único aporte de Brasil a la integración regional, por el momento, se materializa a través del apoyo al tendido de infraestructura.

En lo que respecta a UNASUR, la integración energética se encuentra sujeta a la verdadera elaboración y ratificación del Tratado Energético Sudamericano, que brinde un marco regulatorio claro para el intercambio y circulación de recursos. De lo contrario, continuará prevaleciendo la lógica de los tratados bilaterales, en los que Brasil ha logrado establecer prácticamente una dinámica de *hub and spoke* con todos sus vecinos. Dicha lógica unasureña hasta el momento pareciera entonces una versión *sui generis* del modelo de mercados e instituciones, puesto que en efecto se trata de un arreglo institucional —si bien dotado de escasas competencias de hecho—, en el que la iniciativa se encuentra en la relación dialéctica entre el estado y el sector privado, encarnado en este caso en las empresas petroleras estatales (pero con participación del sector privado, como en el caso de Petrobras) y en las *Public-Private Partnerships* (PPP), como el caso de Electrobrás.

La arista más dinámica para la integración energética desde la óptica brasileña es, sin lugar a dudas, la integración eléctrica a través de la puesta en sistema de las diferentes represas hidroeléctricas que comparte con los países vecinos, como hemos analizado en secciones anteriores. La intención de construir las represas de Garabí e Inambarí junto con Argentina, así como el hecho de interconectar las represas bolivianas con las brasileñas así lo indica. De hecho, el negocio hidroeléctrico se condice a la perfección con las particularidades brasileñas: se trata del único emprendimiento en el que los costos de las inversiones se recuperan durante el período de la concesión, que suele durar alrededor de unos 30 años.

La integración energética hidroeléctrica permitiría incluso el ahorro de unos 529 millones de dólares anuales sólo en costos de operación, sumado al hecho de que el potencial hidrológico de las diferentes cuencas de la región permite la complementariedad entre ellas, asegurando un suministro permanente y potenciales reservas para los momentos de escasez. Por este mismo motivo es que algunos especialistas hablan incluso de la necesidad de construir una Reserva Multilateral de Seguridad Energética (RMSE) (De Oliveira, 2011: 12), a la que los estados puedan acceder para suplir sus déficits.

Sin embargo, no querer pagar los costos implica también no necesariamente recoger los beneficios. El liderazgo atípico de Brasil en la región, no sólo en el plano energético, sino también en el político, ha comenzado a encontrarse con *contesters*, es decir, con potenciales competidores. La coexistencia de múltiples proyectos de integración, con misiones y objetivos tan distintos en una misma región muestran, evidentemente, que se están buscando alternativas al liderazgo brasileño, del que los estados medios y pequeños no reciben respuestas. En consecuencia, resulta interesante estudiar el caso venezolano y sus pretensiones hegemónicas en la región.

Contestación a los modelos hegemónicos: Venezuela y Bolivia

Politica abhorret vacuum. Y cuando un hegemón renuncia voluntariamente a ocupar el espacio que le corresponde, otros buscan tomar su lugar. En el caso de América del Sur, la afrenta viene desde Venezuela. Un estado que, desde sus atributos de poder –demografía, PBI y dimensiones– pareciera no ser el competidor más apto, pero que cuenta con una ventaja comparativa y está dispuesto a utilizarla: su potencial petrolero.

El liderazgo venezolano es la perfecta antítesis del modelo brasileño. El modelo de integración energética propuesto por el Palacio Miraflores es el de “imperios y regiones”. A través de iniciativas como Petroamérica y el ALBA, Venezuela busca alterar el balance de poder regional a través de la petrodiplomacia. El ofrecimiento de petróleo barato a las naciones del Caribe, así como los acuerdos de explotación conjunta entre PDVSA y YPF, van configurando una red en la que el nodo central es Venezuela, alrededor del cual orbitan las naciones más débiles, necesitadas de su apoyo y cooperación. El principal agente de este proyecto es el estado venezolano, a través de su empresa, PDVSA.

Si bien aquí la hegemonía no es ejercida a través de la coerción, sino más bien de la persuasión en que consiste el otorgamiento de petróleo barato y la conformación de una alternativa contrahegemónica a los Estados Unidos –y, sin decirlo explícitamente, a Brasil–, tampoco podemos aquí afirmar que se trate de un acercamiento neoliberal, sino más bien neorrealista. El recurso energético es considerado un valor estratégico fundamental, a partir del cual se instrumentan relaciones de poder. En el caso brasileño, por el contrario, la energía es antes que nada un producto económico, una materia prima, aunque no por ello desprovisto de características geopolíticas. Para Venezuela, la gestión de la política petrolera va más allá de la cuestión económica e institucional. Por eso, este país retiene la presidencia vitalicia del Consejo Interministerial de Petrocaribe (Liendo, 2011: 12), demostrando que, si bien ejerce su liderazgo de manera distribucional, de ninguna manera está dispuesta a compartirlo de forma multilateral o consensual.

Pero la extensión del poder venezolano no se queda únicamente en el Caribe y Cuba, sino que ha cooptado incluso a dos vecinos cercanos de Brasil, uno de ellos su principal socio estratégico. Hablamos de Bolivia y de Argentina, con quienes Hugo Chávez también entró en acuerdos –como el Convenio Integral de Cooperación entre la Argentina y Venezuela–, reduciendo el margen de influencia de Brasil en materia energética (AGN, 2008: 25).

Las relaciones entre Venezuela y Brasil son, por estos motivos, oscilantes entre la cooperación y el conflicto. Ha habido triunfos y derrotas para ambos. Desde la perspectiva venezolana, los principales “fracasos” frente a Brasil han sido la desestimación por parte de este último de una serie de iniciativas que servirían para proyectar tanto el *hard* como el *soft power* venezolano: hablamos del rechazo de la llamada “OTAN del Sur”; el fracaso de las negociaciones por el Banco del Sur y la desestimación del ALBA. Sin embargo, uno de los triunfos principales de Venezuela es el acaparamiento de UNASUR, una iniciativa originariamente brasileña, y la transformación hacia su retórica y sus fines.

El ingreso de la nación bolivariana en el MERCOSUR podría, no obstante, pensarse como una instancia de cooperación entre ambos. Quedaría para otra instancia de investigación discutir si la negativa de Paraguay respecto al ingreso de Venezuela en el MERCOSUR puede contar con algún tipo de callada aquiescencia por parte de Brasil, tratándose así de una suerte de exteriorización por parte de uno de sus países de su esfera de influencia de aquello que Itamaraty no puede pronunciar en voz alta. La

fundación conjunta de IIRSA, así como el deseo de mantener a los Estados Unidos alejados de América del Sur son también intereses compartidos. A veces es preciso trabajar en conjunto para contener y controlar al rival.

Cabe destacar, asimismo, que Chávez se ha incluso manifestado en contra de la hegemonía brasileña, demostrando una clara intención revisionista: “*El liderazgo de Brasil es importante, pero no debería haber un único líder. Necesitamos múltiples liderazgos en América Latina*” (Diario de las Américas, 17 de diciembre de 2008).

La política de “paciencia estratégica” para con sus vecinos más financiamiento regional que resume la estrategia de liderazgo de Brasil fue también puesta en jaque por Evo Morales en 2006, cuando este decidió unilateralmente ocupar con sus tropas las plantas, refinerías y gasoductos extranjeros, entre los que se incluían numerosas refinerías de Petrobras, a las que les dio seis meses para renegociar sus contratos o irse del país. La reacción del Presidente Lula ante dicha afrenta boliviana fue apenas de considerar a la medida “poco amistosa” y amenazar con frenar la inversión (Malamud, 2011: 14). Brasil decidió respetar la decisión soberana de Bolivia y comprar gas boliviano a precios superiores, sabiendo que su vecino ya no sería un socio confiable en materia de aprovisionamiento, en parte porque no tenía otro remedio. Este hecho, sumado también al encarecimiento de los precios del gas argentino debido a la escasez en el mercado nacional, que supuso el corte de suministro a Chile y Brasil, significó el viraje final de Brasil hacia la auto-suficiencia, como resultado de la desconfianza respecto de sus socios.

Como puede verse, las principales amenazas a la hegemonía brasileña provienen de los países ricos en recursos energéticos –Venezuela, Bolivia y, en menor medida, Argentina con quien la competencia es más bien comercial. Sin embargo, eso no obsta que los países más dependientes también cuestionen el liderazgo brasileño, aunque esta vez por omisión. Chile, alejado de Brasil por su frontera con Argentina y decepcionado por esta última debido a la inestabilidad en el suministro, ha seguido una estrategia parecida a la brasileña de incursionar en el mercado del LNG y en trazar acuerdos de *hub-and-spoke* con el resto del mundo. Si bien la intención chilena no ha sido nunca desautorizar o cuestionar la hegemonía brasileña, tampoco se encuentra mucho bajo su influencia.

Los casos de Paraguay y Uruguay, sin embargo, sí son notables, puesto que estos últimos –dependientes en gran medida de Brasil– han amenazado con balancearlo con los Estados Unidos. Es de público conocimiento que el FBI tiene una sede en la

embajada americana en Asunción y que Paraguay permite el ejercicio de maniobras militares estadounidenses en su suelo (Malamud, *idem*: 12). Uruguay, por su parte, ha recientemente amenazado con firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, principal destino de sus exportaciones, demostrando la pérdida de esperanza en el MERCOSUR, sobre todo después de la renuencia de Brasil a intervenir entre este último y Argentina respecto del conflicto de las pasteras.

Una vez más, la falta de mecanismos de solución de controversias y de un liderazgo activo crea vacíos de poder, que son denunciados por los miembros más pequeños, que reclaman protección y acción por parte del hegemon. Todo esto sin mencionar los conflictos limítrofes irresueltos en la región (Chile vs. Perú; Perú vs. Ecuador y Chile vs. Bolivia), que dificultan la consecución de acuerdos. El Anillo del Sur, por ejemplo, ha sido un proyecto concebido para articular a Chile con el resto del continente, *bypasseando* a Bolivia, quien no comercia directamente con su vecino. La permanencia de estos conflictos irresueltos no sólo perjudica la integración, sino que implica oportunidades desaprovechadas por Brasil para consolidar su hegemonía benigna.

VI. Conclusión

La integración energética es un fenómeno complejo, que se intersecta con una multiplicidad de variables. Es, en primer lugar, una problemática multi-sectorial, puesto que no surge *ex nihilo*, sino que es en general el resultado de la fungibilidad de diferentes agendas: la integración energética debe servir no sólo a los propósitos securitarios –es decir, a garantizar un suministro y/o una oferta estable de recursos energéticos–, sino también a objetivos ambientales, comerciales y políticos.

Es, asimismo, un hecho multi-nivel, puesto que si bien la integración se concibe desde el plano de la política internacional, su implementación requiere de profundas transformaciones a nivel local, así como también de la adopción de políticas públicas a nivel nacional. Se trata de un fenómeno que, como todas las nuevas formas de *governance*, se nutre de la dialéctica entre los diferentes planos de gestión y organización.

Finalmente, es también de una realidad multi-agencial, puesto que requiere de la labor conjunta de políticos, funcionarios, especialistas y, sobre todo, de los usuarios, que son quienes la experimentan a diario.

El presente trabajo de investigación se propuso incorporar dicha complejidad como su condición de posibilidad, y estructurar un estudio holístico, respecto de los diferentes factores que favorecen o impiden la consecución de la integración energética en América del Sur. Por este motivo es que se estudió el proceso desde su dimensión físico-estructural, institucional, así como desde su dimensión geopolítica y comercial. La propia complejidad del proceso, sin embargo, fue la determinante de las limitaciones del proyecto. Hubo una serie de cuestiones, como su factibilidad desde el ángulo de la sustentabilidad, así como una investigación exhaustiva acerca del rol de las empresas estatales hidrocarburíferas –y su posibilidad de devenir en empresas *multiestatales* (Bernal, 2005)– que debieron ser deliberadamente puestas en suspenso para una próxima investigación, debido a la profundidad y complejidad que implican.

Lo mismo sucede desde la perspectiva de los recursos energéticos estudiados: se decidió privilegiar la integración de los recursos no-renovables (petróleo y gas), y se incluyeron apenas algunas fuentes renovables, como la energía (hidro)eléctrica y, en menor medida, el etanol. Un futuro desarrollo sin dudas contemplará la totalidad de la matriz energética y las posibilidades de integración de cada uno de los recursos.

Por último, una de las limitaciones más importantes del trabajo fue la delimitación del espacio sobre el que se iba a trabajar. Dado que todo recorte es, necesariamente, una toma de posición que semantiza y connota, el trabajo se propuso la oscilación continua entre una serie de diferentes espacios: América Latina, entendida como la totalidad de los países en los que se hablan lenguas romances o neolatinas (español, francés y portugués) desde el Río Bravo hasta Tierra del Fuego; América del Sur, el subcontinente desde el istmo de Panamá hasta el Cabo de Hornos, sobre el cual se extiende el proyecto hegemónico brasileño; así como los diferentes bloques de integración: ALCA, MERCOSUR, UNASUR, CAN, OLADE, entre otros. Las diferencias no sólo son geográficas –se incluye o no se incluye a América Central–, sino que son eminentemente políticas. La inclusión de ciertos países y la exclusión de otros necesariamente genera cambios en los resultados y en las apreciaciones. Por este motivo se trató de incluir a todos los espacios propuestos en las diferentes instancias del trabajo, si bien haciendo hincapié en los países más relevantes para el análisis energético, siempre teniendo en cuenta que el ineludible espacio de producción discursiva de este trabajo es la Argentina: sus intereses, sus necesidades y, sobre todo, su futuro.

En lo que respecta al análisis propiamente dicho de la factibilidad del proceso, se ha arribado a las siguientes conclusiones.

La integración energética en América del Sur supone importantes oportunidades, en términos geológicos y económicos. La región es rica en recursos no renovables, de los que es una exportadora neta, y sobre todo, en recursos renovables, cuyo potencial aún resta por ser explotado y explorado en su totalidad. Sin embargo, las necesidades energéticas del continente son crecientes, y su eficiencia en el aprovechamiento de dichos recursos es progresivamente menor. Esto produce un notable incremento del consumo, sobre todo en los sectores urbanos. Una variable adicional a esta ecuación es la desigual distribución de dichos recursos energéticos: los países más ricos y los principales consumidores no son siempre los más dotados por la naturaleza para costear dicho consumo.

Desde esta perspectiva, la integración energética conllevará incrementos significativos en la eficiencia y en la seguridad, al tiempo que supone la reducción de costos y el ahorro de capitales, que pueden ser destinados a otras áreas de política. La integración de la red eléctrica, por ejemplo, puede optimizar la producción y el consumo de electricidad en el continente, terminando incluso con aquellas áreas que aún carecen de tendido. Asimismo, la integración permite las complementariedades. Si bien estas se ven más claramente en el sector de la energía hidroeléctrica –dado que se aprovechan los diferentes potenciales hidrológicos para llevar energía de un lugar a otro, conforme se vayan suscitando la escasez y la abundancia–, también pueden apreciarse con el sector de los hidrocarburos, sobre todo si a este se lo pone en sistema con el resto de las políticas públicas. Un exceso de petróleo bien podría ser intercambiado por bienes de los que no se dispone y viceversa.

Sin embargo, para que esto suceda, es preciso disponer de un ordenamiento institucional resistente, que sea capaz de distribuir los costos de transacción y que actúe como malla de contención frente a los conflictos. En una palabra, se necesita una estructura institucional con un mecanismo de solución de controversias al que los diferentes estados puedan acudir –y respetar–, así como también una estructura de gobierno de dicha institución, en la que las naciones más ricas en recursos no cuenten con un poder de veto, y en el que las asimetrías –poblacionales, energéticas o económicas– sean canalizadas por un sistema de voto mayoritario, que privilegie las necesidades de las mayorías, y los intereses de las minorías, por sobre las voluntades

individuales. Para que esto suceda, se necesitaría algún nivel de puesta en común de soberanía.

Desafortunadamente, varios estados sudamericanos, con Brasil a la cabeza, son renuentes a aceptar una aparente reducción de su soberanía, puesto que aún la consideran valiosa en términos westphalianos, incluso cuando en la región no se han presentado conflictos interestatales serios en las últimas décadas. Las instituciones que se han diseñado en América del Sur para lidiar con la cuestión de la soberanía cuentan todas con las mismas falencias: una estructura laxa, prácticamente inexistente y marcadamente intergubernamental. Asimismo, la proliferación de diferentes foros y la competencia entre ellos dificultan el avance en una única línea.

Retornando al cuadro al que se hizo referencia al principio del trabajo, América del Sur se encontraría hoy en día en un estado de integración bajo, lentamente migrando hacia uno medio (ver cuadro 1). Sin embargo, una de las principales dificultades a la hora de analizar esta situación, o incluso de emitir un juicio, es establecer cuál de todas las instituciones sudamericanas se tomarán en cuenta para explicar este estado de situación.

En lo que respecta al MERCOSUR, puede afirmarse que la interconexión física está en un nivel de progreso más avanzado que en otras áreas de la región, ya que el tendido eléctrico y los gasoductos conectan a gran parte de los Estados Parte. Es más, durante la década de los '90s, en la que se le dio un mayor impulso a dicho proceso, se construyeron numerosos gasoductos para que el gas argentino pueda llegar a Brasil, a Uruguay e incluso a Chile, miembro asociado. Sin embargo, en materia de mercado común, aún se ha avanzado poco dentro de este espacio. Esto se debe a que la política comercial del MERCOSUR es una de las más complejas, asaltada constantemente por decisiones unilaterales de uno u otro estado. El petróleo y el gas son bienes como cualquier otro, sujetos a las libertades fundamentales de circulación, por lo que no están exentos de dichos vaivenes, si bien los tribunales *ad hoc* del MERCOSUR reportan muy pocos casos acerca de disputas por estos recursos. En materia de armonización de los marcos regulatorios y en política de precios, incluso, se ha avanzado poco y nada, a pesar de que las reglamentaciones que bregan por cierta armonización tienen ya más de 13 años.

Si se experimentó algún tipo de movimiento en esta esfera, es precisamente hacia la inversa: los estados fijaron sus políticas unilateralmente –la mayoría de las veces incluso en contra de las leyes del mercado–, dificultando cada vez más la

armonización. De hecho, una de las prácticas más habituales es el *free-ride*, en el que uno de los socios deja de cumplir con sus acuerdos, como podían ser los acuerdos de la venta de gas de Argentina a Chile o a Brasil, sin que se tomen medidas al respecto, alegando que se tratan de cuestiones de *force majeure*. La falta de confiabilidad en los socios más inmediatos no sólo incrementa peligrosamente el nivel de inseguridad energética de algunos países de la región, sino que debilita a las estructuras de la integración en su conjunto, invitando a los socios a perseguir estrategias individuales, como el camino que inició Brasil hacia la autosuficiencia.

Como se decía con anterioridad, resulta muy complejo pensar en la política energética sin pensarla en conjunto con el resto de las políticas sectoriales. Y precisamente el MERCOSUR no goza de buena salud en prácticamente ninguna de ellas. Basta ver las tensiones actuales entre Brasil y Argentina para comprender la necesidad de plantearse hasta qué punto puede seguir siendo viable el MERCOSUR, *ceteris paribus*.

Si esta es la situación del MERCOSUR, tenderíamos a pensar que la de UNASUR tendría que ser peor, puesto que sus estructuras son aún más laxas y menos vinculantes. En efecto, si se piensa en el momento actual, la UNASUR ha avanzado poco en materia de seguridad energética e integración. Sin embargo, existe también el borrador del Tratado de Seguridad Energética que, de ratificarse, cambiaría radicalmente el panorama y la forma de integrarse de los países de Sudamérica. Dependiendo de las características que tengan las instituciones previstas por el tratado, algo que por el momento no se puede saber, puesto que los artículos no están escritos, se pasaría a un nivel medio o alto de integración. Con ello se estaría alcanzando el mercado único energético –con su consecuente libre circulación de recursos y factores productivos–, la interconexión física, un diseño institucional que regule las relaciones entre los estados y un sistema de controversias.

Entre el MERCOSUR, que de algún modo podría considerarse el pasado de la integración, y el TES unasureño, su futuro incierto, encontramos también el accionar presente de IIRSA, en materia de interconexión física. La construcción de gasoductos, y tendidos eléctricos por parte de esta institución financiadora propende hacia la integración en su costado material, si bien no garantiza nada desde el resto de los aspectos.

Priman, en consecuencia, los acuerdos bilaterales entre los diferentes países de la región. Brasil es la parte obligada de la gran mayoría de ellos, construyendo una

suerte de *hub and spoke* de compromisos, que lo vinculan de diferentes maneras a diferentes actores. Esta es una estrategia mucho menos costosa para Brasil que la construcción de un orden institucional hegemónico que, como se señaló, es una tarea de la que aún no se tiene certeza si este desea emprender. El modelo de liderazgo que viene ejerciendo Brasil en la región es uno que no desea (o no busca) hacerse cargo de su propia realidad como líder regional, puesto que se niega a poner en común parte de su soberanía y a pagar los costos que implican sostener un orden político que contenga y proteja a los socios menores, a cambio de su obediencia y colaboración. Brasil se muestra a sí mismo como un facilitador de negociaciones, que de ninguna manera pretende ejercer un liderazgo activo en el subcontinente. Sin embargo, sin una potencia guía, que marque el norte en materia de políticas y destinos a futuro y, sobre todo sin un agente que provea bienes públicos para el resto de la región, el tímido estilo de conducción brasileño es contestado y denunciado por otros estados, que esperan más de lo que reciben.

Surgen así alternativas al liderazgo natural brasileño, tales como el modelo venezolano de hegemonía energética, basado en la construcción de un orden, en torno al otorgamiento de petróleo barato. Venezuela, a diferencia de Brasil, está dispuesta a pagar los altos costos que implica hacerse cargo de la periferia. De hecho, este es su *modus operandi*, puesto que construye consenso a través de los subsidios. Su proyecto hegemónico, contrariamente al de Brasil, encuentra problemas desde el plano de la persuasión ideológica –dado que es fuertemente polarizante: hay naciones fanáticas y otras que, si bien no se califican como enemigas, mantienen una tensa indiferencia– y, sobre todo, desde el lado de la conducción, puesto que la nación bolivariana se rehúsa a compartir el poder con sus socios menores.

Estas visiones diferentes se encuentran plasmadas en los ordenamientos institucionales que se fueron construyendo: el ALBA, como proyecto hegemónico venezolano, la UNASUR, como proyecto hegemónico brasileño (por más que algunos teóricos duden de la capacidad de este último de seguir ejerciendo el control), que se superponen a los organismos neofuncionalistas que ya existían en la región –MERCOSUR y CAN– a los cuales se intenta reducir en sus funciones, puesto que no necesariamente responden a la retórica y a los propósitos políticos de estas nuevas décadas. Son una cristalización del momento liberal de los ‘90s y, por tanto, dejan poco margen para la política y mucho para el accionar técnico. Sin embargo, la superposición de instituciones latinoamericanas, lejos de fortalecer el edificio, produce

lo que Milko González Silva (2007:16) denomina el “síndrome de la sobreintegración” : de tanto integrarse, no se termina integrando nada.

La constante creación de nuevos organismos, y el progresivo abandono de los anteriores no puede sino ocultar la verdadera situación actual en el continente: un fuerte viraje hacia el nacionalismo energético por parte de los países productores – como lo demostraba el gráfico de ejes cartesianos que demostraba la tendencia en la región–, que hace que prime el interés individual por sobre el colectivo, perjudicando incluso al prójimo cuando no se puede cumplir con las metas nacionales, y estableciendo las condiciones tributarias y regulatorias que sirven pura y exclusivamente a la mejora de la situación nacional.

La contrapartida de este nacionalismo energético es la decisión de la toma del camino de la autosuficiencia energética por aquellas naciones que están en condiciones de hacerlo. Es el caso de Brasil, que prefiere indagar en su propio camino de incipiente nación petrolera, así como en las negociaciones con Estados Unidos por el etanol; pero lo es también el camino de Chile, quien progresivamente comienza a mirar hacia Asia-Pacífico para satisfacer la mayoría de sus necesidades comerciales. Y las energéticas, desde la construcción de las plantas de regasificación del GNL, que ya no son una excepción.

El clivaje entre nacionalismo energético y liberalización no es algo que se dé solamente en esta área de política, sino que es reflejo de la situación de las relaciones regionales en general. Sin embargo, su efecto en el plano energético en particular es lo que se denominará de aquí en más la “paradoja de la discursividad”: por debajo de las capas y capas de discurso que se han proferido en las últimas décadas acerca de las bondades de la integración –que, por otra parte, nadie niega–, la realidad material muestra un camino contrario de desintegración, conforme se abandonan proyectos binacionales futuros, se deterioran las relaciones entre los vecinos (como entre Colombia y Venezuela, Argentina y Brasil o directamente no mejoran, como entre Chile y Bolivia), se desfinancian instituciones y se posponen indefinidamente las cumbres en las que se deben realizar progresos sustantivos, si es que se desea continuar avanzando.

Sólo el futuro podrá decir qué camino se seguirá. Lo único que puede tenerse en claro es que se trata de una solución política. Es preciso que la región encuentre el equilibrio entre la falta de política de un estado liberal ausente y el exceso de políticas

de un estado nacional fuerte e intervencionista. En ambos extremos del *continuum* la integración fracasa.

Por otra parte, si bien la política es el camino, esta última es esclava de la necesidad. La profundización de las asimetrías energéticas generará en algunos países –como la Argentina– incentivos para buscar la integración, como forma de obtener recursos energéticos a un costo menor que aquel que se conseguiría en el mercado internacional. Esto, siempre y cuando los vecinos estén dispuestos a venderlo a precios reducidos, hecho que no está sucediendo en la actualidad. El caso del gas boliviano es en este sentido elocuente.

Y en materia de necesidad, todavía queda un rayo de esperanza, en materia de integración eléctrica, donde grandes países como Brasil todavía son muy interdependientes del resto. La integración eléctrica a través de la construcción de un sistema de represas hidroeléctricas que alimenten al conjunto de la región, así como la implementación de sistemas regionales de reserva que permitan a los estados aprovechar las diferencias de potenciales hidrológicos, puede ser, después de todo, el ejemplo exitoso de integración energética que se requiera para seguir adelante. El SIEPAC centroamericano demuestra que es posible y sumamente beneficioso.

Por último, resta pensar en el componente estratégico de la integración energética en la región. En un contexto en el que Estados Unidos se volverá progresivamente más autosuficiente y, por ende, disminuirá sus compras de petróleo al mundo, el mapa energético global cambiará drásticamente. Países como México y Venezuela deberán necesariamente alterar su forma de hacer política petrolera en el futuro mediato. Una de dichas soluciones puede ser el fortalecimiento de la presencia en el subcontinente. Asimismo, la ventaja comparativa de América del Sur como una de las pocas regiones del mundo autosuficiente y sustentable, puesto que tiene una de las matrices energéticas más diversificadas del mundo, sólo puede aprovecharse en el conjunto. A medida que el GNL se commoditice más y más, se abrirán nuevos mercados para el gas sudamericano, tales como la India y China. El volumen de dicha demanda requiere de una estructura productiva bien organizada y, sobre todo, de escala. La integración energética puede ser una buena forma de responder a dicho desafío global.

Hoy más que nunca, el destino futuro de la integración energética en América del Sur es incierto. Pero es la única alternativa si la región recupera su conciencia como tal y comienza a hablarle de energía al mundo.

Bibliografía

- “La integración energética entre Argentina y Brasil está en el punto más alto de la historia”, Diario *América Economía*, 07/03/12;
- “PDVSA perdió \$7.795 millones en refinación y suministro en 2012”, *diario El Universal*, 19/05/2013;
- Adilson de Oliveira (2010), “Energy Security in South America: The Role of Brazil”, TKN, Series on Trade and Energy Security; Winnipeg, 2010;
- Andrés Felipe Gierrero Bermeo (2010), “La integración energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración suramericano UNASUR”, monografía de grado presentada como requisito para optar al título de Internacionalista, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario;
- Andrés Malamud (2011), “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, No. 53, Vol. 3, pp. 1-25;
- Antonio Gramsci, ‘The Modern Prince’ (1924), en Antonio Gramsci, *The Modern Prince and Other Writings*, trans. Louis Marks, International Publishers, New York, 1957, pp. 154–5;
- Ariela Ruiz Caro (2007), “La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre 2007;
- Arthur L. Robinson (2010), “Maintaining Brazil’s ethanol fuel momentum”, *Energy Quarterly*, MRS Bulletin, Volume 35, December 2010;
- Arthur Stein (1993), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Cornell University Press;
- Auditoría General de la Nación (2012), “Informe de Auditoría: Secretaría de Energía, Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Subsidios. Actuación AGN No. 257/10, Buenos Aires;
- Bouzas, R.: “El MERCOSUR diez años después, ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?”, en *Desarrollo Económico*, Nro. 162, Buenos Aires, 2001;
- British Petroleum Statistical Review of World Energy, June 2009;
- British Petroleum Statistical Review of World Energy, June 2012;
- Calógero Pizzolo (2010), *Derecho e Integración Regional*, Buenos Aires, EDIAR;
- Canadian International Development Agency, OLADE and University of Calgary (2007), “Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos. Estudio de caso: Chile”, Santiago de Chile, noviembre 2007;
- Canadian International Development Agency, OLADE and University of Calgary (2007), “Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos. Estudio de caso: Uruguay”, Santiago de Chile, noviembre 2007;
- Carlos Pascual and Jonathan Elkind (2010), *Energy Security: Economics, Politics, Strategies and Implications*, Washington DC, Brookings Institution Press;

- Cecilia Carrizo et Sébastien Velut “L’Energie dans le Mercosur”, *Révue Hérodote*, 2006/5, no. 123, pp. 88 à 106;
- Celso Amorim (2008) “Brasil pode suspender crédito a vizinhos”, discurso proferido en el Estado São Paulo, 3/12/2008;
- CEPAL, OLADE, GTZ (2003), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la formulación de políticas energéticas. Primera edición*, Cuadernos de la CEPAL No. 89, Santiago de Chile;
- Conosur Sustentable, Fundación Heinrich Böll y Oxfam (2008), “Escenarios energéticos en América del Sur: integración, modelo productivo, energía, aportes para un debate necesario”, Santa Fe, Inercia;
- Constitución de la Nación Argentina, disponible en [URL] <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, consultado el 21/06/13, 00:37hs;
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consultado el [URL] http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php, consultado el 21/06/13, 00:51hs;
- Constitución Política de la República de Chile, disponible en [URL] www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf, consultado el 21/06/13, 00:47 hs;
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil, disponible en [URL] <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>, consultado el 21/06/13, 00:46hs;
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), disponible en [URL] <http://www.patrianueva.bo/constitucion/>, consultado el 21/06/13, 00:43hs;
- Convenio que Establece la Organización Latinoamericana de Energía (1973);
- Corporación Andina de Fomento (2012), “Nuevas oportunidades de interconexión eléctrica en América Latina”, Bogotá, junio 2012;
- Country Analysis Briefs: Argentina, Energy Information Administration, July 2012;
- Country Analysis Briefs: Brazil, Energy Information Administration, Feb. 2012;
- Country Profile: Bolivia, US. Energy Information Administration, August 2012;
- Cynthia J. Arnson, Claudio Fuentes and Francisco Rojas Aravena (eds.) (2008), *Energy and Development in South America: Conflict and Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars and FLACSO sede Chile, Santiago de Chile;
- Daniel Flandes and Leslie Wehner (2012), “Drivers of Strategic Contestation in South America”, GIGA Research Programme, No. 207, October 2012;
- Daniel Yergin (2006), “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2006, Vol. 85, Issue 2;

- Darc Costa y Raphael Padula (2011), “La Geopolítica de la Energía, el Gasoducto del Sur y la Integración Energética Sudamericana, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional;
- David Deese (1980), “Energy: Economics, Politics, and Security”, *International Security*, 4(3): 140;
- David Mitrany (1933), *The Progress of International Government*, New Haven, Yale University Press;
- Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, disponible en [URL] http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm, consultado el 21/06/13, 23:50hs;
- Diego Guichón (2005), “Integración y Seguridad energética en países exportadores de saldos”, *Aportes para el debate y la Administración Gubernamental*, Año 12, No. 22:AAG (Primavera 2005), pp. 115-126;
- Douglass North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press;
- Douglass North (1991), “Institutions”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1) pp. 97-112;
- Eduardo Mayobre (2005), “La Propuesta Petroamérica y la Integración Energética de América Latina y el Caribe”, Bogotá, ILDIS, Noviembre 2005;
- Eduardo Viola (2009), “Brazil in South American Integration and Global and Regional Politics of Climate”, *Latin American Electronic Working Paper Series*, University of Texas, January 2009;
- Elsa Cardozo (2006), “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía”, *Nueva Sociedad* 204, pp. 136-149;
- Ernst B. Haas (1961), “International Integration: The European and the Universal Process”, *International Organization*, Vol 15, No. 3 (Summer, 1961), pp. 366-392;
- Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter (1964), “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, *International Organization*, Vol. 18, No. 4 (Autumn 1964), pp. 705-737;
- Federico Bernal (2005), *Petróleo, Estado y Soberanía: Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*, Buenos Aires, Biblos;
- Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires;
- Fernando Sánchez Albavera (2006), “América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial”, *Nueva Sociedad* 204; pp. 38-49;
- FIESP-OLADE (2010), “Mercados Energéticos en América y el Caribe”, San Pablo, Octubre 2010;
- Gerardo Honty (2006), “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, *Nueva Sociedad* 204, pp. 119-135;
- International Energy Agency (2012), *World Energy Outlook 2012: Executive Summary*, Paris;

- Isabella Radhuber (2010), “Rediseñando el estado: un análisis a partir de la política hidrocarburífera en Bolivia”, *Umbrales: Revista del Posgrado en Ciencias del Desarrollo*, No.20, abril 2010, pp. 105-126;
- Jacob Viner (1950), *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace;
- John Ikenberry (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press;
- Jörg Balsinger, Miriam Prys and Niko Steinhoff (2012), “The Nature and Role of Regional Agreements in International Environmental Politics: Mapping Agreements, Outlining Future Research”, GIGA Research Programme, No. 208, October 2012;
- José Cesário Cecchi, Florival Rodrigues de Carvalho, *et al* (2007), “Regulación y funcionamiento del sector de los hidrocarburos en Brasil”, disponible en [URL] http://www.ariae.org/download/sistemas_energeticos/brasil.pdf, consultado el 21/06/13, 01:08hs;
- Joseph Nye (1965), “Patters and Catalysts in Regional Integration”, *International Organization*, Vol. 19, No. 4 (Autumn 1965), pp. 870-884;
- Juan Rodrigo Walsh (2012), “La expropiación de YPF y la política energética”, *La Ley*, Thomson Reuters, 2013;
- Leila Mokrani (2008), “El gas natural en el escenario regional”, *Umbrales*, no. 17, Marzo 2008, San Andrés, CIDES;
- Ley 14.181 (de Hidrocarburos), disponible en [URL] <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14181&Anchor>, consultado el 21/06/13, 00:50hs;
- Ley 17.319 (Ley de Hidrocarburos), disponible en [URL] <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16078/norma.htm>, consultado el 21/06/13, 00:39hs;
- Ley 25.943 (Creación de ENARSA), disponible en [URL] <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=100591>, consultado el 21/06/13, 00:41 hs;
- Ley 26.197 (Modificatoria de la Ley de Hidrocarburos) , disponible en [URL], <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123780/norma.htm>, consultado el 21/06/13, 00:38hs;
- Ley 8764 (Creación ANCAP), disponible en [URL] [http://www.ancap.com.uy/docs_concursos/ARCHIVOS/2%20LLAMADOS%20FINALIZADOS/REF%2029_2011%20%20%20FISCAL%20PLANTA%20\(MINAS\)/MATERIAL%20DE%20ESTUDIO/LEY%208764.PDF](http://www.ancap.com.uy/docs_concursos/ARCHIVOS/2%20LLAMADOS%20FINALIZADOS/REF%2029_2011%20%20%20FISCAL%20PLANTA%20(MINAS)/MATERIAL%20DE%20ESTUDIO/LEY%208764.PDF), consultado el 21/06/13, 00:49hs;
- Ley de Hidrocarburos- Ley 3058-, disponible en [URL] <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1>, consultado el 21/06/13, 00:44 hs;

- Ley Orgánica de Hidrocarburos, disponible en [URL], http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=164&newsid_temas=6, consultado el 21/06/13, 00:53hs;
- Lino Solís de Ovando y Sara Larraín (2005), “Anillo Energético Sudamericano: desafíos para la integración energética del Conosur”, Programa Chile Sustentable, Santiago de Chile;
- Luca Anceschi and Jonathan Symons (2012), *Energy Security in the Era of Climate Change: The Asia-Pacific Experience*, Palgrave Macmillan, London;
- Luciano Liendo (2011), “El arte político de subsidiar: Venezuela, el Caribe y Centroamérica”, GEIC, disponible en [URL] www.geic.com.ar, consultado el 21/06/13, 00:31 hs;
- Maite J. Iturre and Carmen Amado Mendes (2010), “Regional Implications of China’s Quest for Energy in Latin America”, *East Asia* (2010), 27:127-143;
- Marc Dufour (2011), “The Role of Brazil in Regional Energy Integration”, disponible en [URL] http://www.academia.edu/1162423/The_Role_of_Brazil_in_Regional_Energy_Integration, consultado el 21/06/13, 01:50hs;
- Maria Mendes da Fonseca and Luis Eduardo Duque Dutra (2007), “Energy Integration in South America: Driving Force for Regional Integration Process?”, ponencia presentada en la *Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)*, Barcelona, Octubre 26-27, 2007;
- Mauricio Medinaceli Monrroy, “Políticas de subsidio a los combustibles en América Latina: el precio del GLP”, OLADE, 2012;
- Mehmet Efe Biresselioglu (2011), *European Energy Security: Turkey’s Future Role and Impact*, London, Palgrave Macmillan;
- Milko Luis González Silva (2007), “Nuevas Perspectivas de la Integración Energética en América del Sur. ¿Cambios paradigmáticos en la integración energética regional?”, Bogotá, ILDIS;
- Misión de la OFHEPI, disponible en [URL] http://www.ofepi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=18, consultado el 21/06/13, 00:55hs;
- OLADE (2010), “Metodologías para la determinación de precios de los principales derivados del petróleo: América del Sur-2009”;
- Olivier Dabène (2012), “¿Tienen futuro las cumbres de las Américas y el interregionalismo? , *Amérique Latine Political Outlook*, Paris, CERI-Sciences Po;
- Oyving Osterud (1988), “The Uses and Abuses of Geopolitics”, *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 2 (Jun. 1988), pp. 191-199;
- Priti Singh (2009), “The Politics of Energy Cooperation in Latin America”, *International Studies* 2009, 46: 457-470;
- Ramón Blanco Balín (2003), “El sector de Hidrocarburos de Brasil”, *ICE Brasil*, octubre-noviembre 2003, número 810, pp. 163-179;

- Robert Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press;
- Robert Keohane (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton Classic Editions;
- Robert W. Cox (1996), “Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method”, en Robert W. Cox with Timothy Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press Cambridge, 1996;
- Roberto Kozulj (2004), “La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados”, Serie recursos naturales e infraestructura, Cuadernos de la CEPAL, No. 77, Santiago de Chile;
- Rolf Linkohr (2006), “La política energética latinoamericana: entre el Estado y el Mercado”, *Nueva Sociedad* 204, pp.90-103;
- Rubén Aguilar y Daney Valdivia (2011), “Determinación del precio del gas natural para Bolivia; Pooling de proyectos de los precios de exportación según mercado”, MPRA Paper No. 35884, University Library of Munich, Alemania;
- Sami Andoura, Leigh Hancher et Marc Van der Woude (2012), “Vers une Communauté européenne de l'énergie: un projet politique”, *Notre Europe, Études et Recherches* no, 76, Paris;
- Sean Burges (2008), “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”, *International Relations* 2008, 22(1), pp. 65-84;
- Senate Committee on Foreign Relations Chairman Richard G. Lugar, Opening Statement for Hearing on Energy Security in Latin America, June 22, 2006;
- Stephen Krasner (1976), “State Power and the Structure of International Trade”, *World Politics*, Vol. 28, No. 3 (Apr. 1976), pp. 317-347;
- Sydney Weintraub with Annette Hester and Veronica Prado (eds.) (2007), *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies;
- UNASUR-OLADE (2012), “UNASUR: Un Espacio que Consolida la Integración Energética”, Quito;
- United States Congress House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs (2008), *National Security and Latin America: Challenges and Opportunities on Energy Cooperation*, BiblioGovt Project;
- World Energy Council (2008), *Regional Energy Integration in Latin America and the Caribbean*, London;
- Yves Lacoste (2010), *La Géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, La Découverte;