

El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur

Milko Luis González Silva
Jaime Acosta Puertas
Oscar M. Guzmán
Enrique Obando
Luiz Pinguelli Rosa
Pablo Celi
Mauricio Medinaceli Monrroy
Diego J. González Cruz
Raúl Sohr

Caracas - Venezuela
Abril 2008

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

©Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS
Apartado 61712, Caracas 1060
www.ildis.org.ve
1ª edición, abril 2008

Hecho el depósito de Ley
Depósito legal: lf81120083001378
ISBN: 978-980-6077-55-3

Producido por:



CDB publicaciones

Edición, corrección y coordinación editorial: Helena González

Diseño gráfico y montaje electrónico: Michela Baldi

Impreso en Venezuela en los talleres de Tipografía Principios C.A.

Índice

Presentación.....	7
Kurt-Peter Schütt / Flavio Carucci T.	

I

Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur: ¿cambios paradigmáticos?.....	11
--	----

Milko Luis González Silva

La energía como factor en las relaciones político-económicas

Paradigmas en la integración energética sudamericana

Los cambios paradigmáticos

Conclusiones

Recomendaciones

Bibliografía

II

El factor energético en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR	37
--	----

Jaime Acosta Puertas

La integración suramericana: ¿un nuevo marco para la integración en el siglo XXI?

La integración energética suramericana: ¿un nuevo desafío geoestratégico de largo plazo?

Transformación productiva y transformación energética para la integración productiva y energética suramericana

Hacia la consolidación de la UNASUR y su integración energética

Conclusiones

Bibliografía

III

El factor energético en la integración de la Unión de Naciones Suramericanas.....	67
---	----

Oscar M. Guzmán

Interconexiones energéticas en países de América del Sur

El marco institucional actual

Condicionantes y requisitos para el avance en la integración energética

Conclusiones

Bibliografía

IV

La energía como tema de seguridad en América del Sur.....	117
---	-----

Enrique Obando

La situación energética en América del Sur

Las propuestas de integración energética

Conclusiones y recomendaciones: ¿Integración o enfrentamiento?

Bibliografía

V

Integración energética en América Latina y el efecto invernadero: el caso de Brasil..... 141

Luiz Pinguelli Rosa

- La vuelta de la política de energía y del rol del Estado
- El petróleo, la inestabilidad geopolítica mundial y la situación en Latinoamérica
- Hidroelectricidad como vocación de Sudamérica
- El gas natural y la crisis superada entre Brasil y Bolivia
- Cambio climático, Protocolo de Kyoto y Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)
- Tecnologías de gran escala y gases de efecto invernadero
- Alternativas energéticas contra el calentamiento global. El caso de los biocombustibles
- Comentarios finales. Perspectivas desde el punto de vista de Brasil

VI

La perspectiva regional de integración energética y la frágil inserción ecuatoriana 155

Pablo Celi

- El factor energía en el nuevo contexto de integración regional en América Latina
- Asimetría y dispersión andina
- Aislamiento y desarticulación estructural del sistema energético ecuatoriano
- Conclusión: geopolítica regional, seguridad energética y redimensionamiento estratégico de la integración
- Bibliografía

VII

Apertura energética en Bolivia..... 187

Mauricio Medinaceli Monrroy

- Breve descripción del sector hidrocarburos en Bolivia
- Algunos indicadores internacionales
- Impacto de la apertura energética en Bolivia
- Posición de Bolivia
- Conclusiones y recomendaciones
- Anexo: Modelo Macroeconómico
- Bibliografía

VIII

El gas venezolano como factor de integración regional..... 221

Diego J. González Cruz

- Análisis de las variables
- Conclusiones
- Recomendaciones de política energética para Venezuela en materia de gas (Mitigando las restricciones y aprovechando oportunidades)
- Bibliografía

IX	
Chile ante el desafío energético	241
Raúl Sohr	
El panorama energético chileno en 2007	
Las opciones regionales	
Conclusiones	

I

Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur: ¿cambios paradigmáticos?

Milko Luis González Silva

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental realizar una revisión de la evolución y el estado actual de los paradigmas que en torno a la integración –y a la integración energética en particular– han tenido cabida en América del Sur. No obstante, como es sabido, resulta en ocasiones necesario plantearse aspectos de la revisión en términos latinoamericanos y caribeños, tomando en consideración la historia y algunas generalidades que tienen en común los países desde México hasta Argentina sin dejar, igualmente, de reconocer las diferencias sub-regionales e, incluso, nacionales.

Por otra parte, para avanzar en la comprensión del estado de la discusión paradigmática de la región es indispensable abordar previamente los contenidos teóricos de los paradigmas predominantes a los fines de crear un marco conceptual que permita identificar la evolución de éstos y sus expresiones y características más contemporáneas. Uno de los postulados de la epistemología (ciencia encargada del estudio de la generación del conocimiento científico) es que ningún paradigma surge (tautológicamente) de sí mismo, sino que es el resultado, en ciertos casos, de la evolución y nuevas expresiones de paradigmas anteriores que perdieron la capacidad de explicar las nuevas realidades.

En el caso de la integración energética suramericana es difícil disociarla del proceso de integración que como conjunto ha experimentado la región en la última década. 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. No obstante, y con fines metodológicos, en algunos casos se ha delimitado la revisión al ámbito de lo energético sin perder la perspectiva de que forma parte de un ámbito más amplio.

Sin embargo, a las preguntas clásicas tales como: ¿por qué se debe favorecer la integración?; ¿qué tipo de integración es el que hay que propiciar?; ¿cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura?, debemos sumarle en el presente otras como: ¿cuáles son los paradigmas que sustentan los esfuerzos integracionistas actualmente?; ¿cuánto de mercado y cuánto de Estado requiere el proceso integrador a los fines de alcanzar una etapa final cercana a las aspiraciones de los pueblos y en beneficio de éstos?; ¿cuáles son las complementa-

riedades o contradicciones entre el multilateralismo y el bilateralismo?; ¿cuáles son las perspectivas generales de la integración energética?; y, ¿cuáles son las conclusiones y recomendaciones reflexivas acerca de ésta?

Otras interrogantes son de carácter más concreto: ¿cómo se concilian los objetivos de la política económica nacional con los compromisos integradores?; ¿conviene promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, o es preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión expresa de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana y mercados energéticos integrados, competitivos y regulados?

Estas y otras incógnitas deben ser resueltas para evitar que se traben los acuerdos ya concertados y para continuar avanzando en su instrumentación. En otras palabras, importa aclarar cuál es la mejor forma de apoyar los compromisos adquiridos para que conduzcan a resultados tangibles; identificar los escollos y las incompatibilidades que pudieran surgir de la multiplicidad de acuerdos, a fin de superarlos oportunamente y, sobre todo, proponer orientaciones para dar continuidad y coherencia a esos compromisos, de modo de aprovechar mejor su potencial aporte en favor de la transformación productiva con equidad.

La energía como factor en las relaciones político-económicas

La relevancia del tema energético

A pesar de los desarrollos energéticos fácticos de alto impacto como el gasoducto Bolivia-Argentina (el cual proporcionó gas a este país entre 1972 y 1999), o la Central Hidroeléctrica Binacional de Itaipú, así como la enorme cantidad de convenios y organismos multilaterales que dan cuenta del interés integracionista en la región, el tema energético cobró importancia central hacia finales de la década de los noventa del siglo XX. A partir de ese momento tendría relevancia especial y se convertiría en un nuevo punto de encuentro estructural para el fomento de la integración regional dentro de un marco de expectativas más amplias que las inicialmente derivadas del intercambio comercial.

Los esfuerzos más notorios en este sentido han estado impulsados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En el año 1998, el Consejo Presidencial Andino (CPA) dio a la Secretaría General el mandato para la elaboración de bases para un programa de perfeccionamiento y profundización de la integración andina y para el desarrollo de propuestas con el objetivo de conformar el mercado común.

En correspondencia con el citado mandato, la Secretaría realizó los estudios pertinentes y el 23 de marzo de 1999 publicó el documento "Bases para el Perfeccionamiento

to y Profundización del Proceso de Integración Sub-regional” (CAN, 1999). El objetivo del documento era identificar las grandes líneas de acción que orientarían el proceso de integración andino en la formación de un mercado único y eficiente. A ese respecto destaca que “uno de los grandes ejes identificados para el proceso de liberación de la circulación de bienes, servicios y factores productivos será el sector energético debido a que se encuentra directamente relacionado con las grandes inversiones y el crecimiento económico de los países de la CAN” (Manco Zanconetti, 2002, p. 76).

La disposición a convertir la cooperación energética en un factor clave tanto en sí mismo como en calidad de dinamizador de un mercado común fue reafirmada por la Reunión Presidencial de 1999 en Cartagena de Indias, donde se acordó la constitución del Mercado Común Andino para el año 2005.

Más tarde, en el año 2001 fue firmado por el Consejo de Ministros el “Acuerdo para la Interconexión Regional de los Sistemas Eléctricos y el Intercambio Internacional de Energía Eléctrica” (CAN, 2001). Solamente Bolivia no suscribió el acuerdo. Ese mismo año, el CPA dio a la Secretaría General el mandato de elaborar un programa de trabajo conducente al efectivo y pleno funcionamiento de la Unión Aduanera, a través de un Arancel Externo Común.

En un esfuerzo por dar continuidad a la voluntad política para la cooperación en torno a la energía, al año siguiente (2002) fue suscrita por los Presidentes el Acta de Santa Cruz de la Sierra, donde, en el mismo espíritu anterior, destaca la importancia estratégica que los países andinos dan al tema energético. Al respecto se puede leer: “Conscientes de la creciente importancia estratégica de la temática energética en el Hemisferio y de su interés para vigorizar la integración sub-regional andina, latinoamericana y hemisférica, los Presidentes acordaron solicitar a la Corporación Andina de Fomento, la Organización Latinoamericana de Energía, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la preparación de un examen integrado del potencial energético de la sub-región como factor estratégico para la seguridad energética regional y hemisférica. En ese sentido, los Mandatarios solicitaron que un primer informe sea presentado en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur, a realizarse en Guayaquil, Ecuador, el 26 de julio de 2002” (CAN/CPA, 2002).

De manera coherente con todas las manifestaciones de voluntad política, en 2003 se creó el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de los países miembros de la CAN. Aparte de la novedad que representaba la creación de una suerte de consejo energético, se aprobó un Plan de Acción que incorporó la interconexión del gas natural como un nuevo componente de la política andina de integración energética. Por otro lado, se determinó la adopción de acciones que armonizaran los procesos de contratación de proyectos en los sectores: eléctrico, hidrocarburífero y

minero. El Plan de Acción está fundado en tres pilares fundamentales: a) construcción de mercados integrados de energía (electricidad y gas) a través de redes físicas y marcos regulatorios armonizados; b) la inserción en los mercados internacionales de hidrocarburos; c) la promoción del desarrollo empresarial privado en los países andinos y servicios de energía de alto valor agregado¹.

Las grandes líneas políticas fueron divididas de acuerdo a tipos de mercado y en la búsqueda de la participación privada:

- a. En el sector eléctrico-gasífero la meta es la construcción de mercados integrados. La estrategia planteada es el desarrollo de nuevas interconexiones eléctricas así como la consolidación de las existentes (Colombia-Ecuador; Ecuador-Perú; Colombia-Venezuela; Perú-Bolivia), y desarrollar el marco jurídico comunitario para la armonización de los aspectos legales y los marcos regulatorios en los países miembros.
- b. En el sector hidrocarburos (entiéndase petróleo), la meta es la inserción en los mercados internacionales.
- c. Promoción del desarrollo empresarial privado en los países andinos y servicios de energía de alto valor agregado (ibíd.).

Por último, se debe destacar que los esfuerzos de la CAN por trascender la integración andina en beneficio de un mercado más amplio y de mayores oportunidades de intercambio (orientada hacia el desarrollo económico y social de los pueblos) están reflejados en el Acta del Diálogo Presidencial sobre el Futuro del Proceso de Integración y su Proyección en Sudamérica (CAN, 2004), la cual toma también en consideración el tema energético en términos extra-regionales. Sobre este último aspecto resalta:

Interconexión eléctrica y gasífera

Manifesteramos la importancia de impulsar el establecimiento de redes de interconexión eléctricas y gasíferas para fortalecer el desarrollo económico de nuestros países. Los países andinos, ricos en recursos energéticos, petroleros, gasíferos, carboníferos, e hidroeléctricos deben utilizar con un criterio de cohesión social estas ventajas comparativas para potenciar su desarrollo y promover la equidad. Ejemplos que debemos promover a nivel andino son proyectos tales como los de interconexión eléctrica realizados entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela, este último de reciente operación, y el actualmente en construcción entre Ecuador y Perú, además de la propuesta de interconexión gasífera entre la Guajira colombiana y la ciudad de Maracaibo en Venezuela que permitirá crear un corredor desde el oriente venezolano hasta Panamá y Centro América y las alianzas energéticas PetroSur y PetroCaribe actualmente en desarrollo por Venezuela con Argentina y Brasil y con los países del Caribe, respectivamente" (CAN, 2004).

1. Información obtenida de www.comunidadandina.org, visitada el 18 de junio de 2006.

Una vez expresados los antecedentes que dan cuenta del esfuerzo de la CAN por hacer de la energía el nuevo “centro de gravedad” de la integración regional, es conveniente señalar que esta propuesta se extendió a la relación con otros actores regionales importantes, como Brasil, y a otros bloques sub-regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Una relación de acontecimientos que da también cuenta de ello es la siguiente:

- La firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 36, para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio en 1996, entre Bolivia y el MERCOSUR.
- La suscripción de la Propuesta Andina de Acuerdo para el Establecimiento de la Zona de Libre Comercio Comunidad Andina, entre la CAN y el MERCOSUR el 18 de septiembre del año 1997. Uno de los objetivos del acuerdo fue “Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica” (CAN, 1997).
- La celebración en Buenos Aires (1998) del acuerdo marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la CAN y MERCOSUR. Esta propuesta inicial fue nuevamente abordada en el año 2000 en la Reunión de los Presidentes de América del Sur, durante la cual los jefes de Estado de la CAN y los del MERCOSUR decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible (para entonces antes del año 2002), la ya señalada Zona de Libre Comercio. Al año siguiente (2001), en Asunción, Paraguay, se llevó a cabo otra reunión presidencial con el mismo objetivo.
- La firma del acuerdo de alcance parcial de complementación económica N° 39 entre Brasil y la CAN, el 16 de agosto de 1999, con duración de 2 años. Este acuerdo sentó las bases para dar continuidad a la cooperación energética entre la CAN y ese país, así como para abrir las posibilidades de extender la cooperación entre la CAN y el MERCOSUR.
- Difusión, en la Reunión de Ministros MERCOSUR-Comunidad Andina, en el año 2003, del Acuerdo de Complementación Económica a favor de la Zona de Libre Comercio.
- Suscripción de otro Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay (países del MERCOSUR) y Colombia, Ecuador y Venezuela (países de la CAN), para impulsar nuevamente el área o zona de libre comercio, la cual entró en vigor a partir del 1° de julio del año 2004.

En definitiva, la voluntad política por parte de los sub-bloques regionales, y de los países en particular, ha existido tanto para la integración regional como para la asunción del tema energético como prioritario en tanto nuevo punto de partida.

Paradigmas en la integración energética sudamericana

Hasta ahora, las experiencias de integración en América Latina y El Caribe han tenido una orientación fundamentalmente economicista o transaccional pero también geopolítica. Economicista porque siempre se ha partido del supuesto de la integración comercial y económica para avanzar hacia aspectos más complejos, como lo político. Y geopolítica, porque el cálculo en términos de poder y la relevancia como potencia regional también ha estado presente en la política exterior de algunos países.

Hay que destacar igualmente, pese a que la realidad admite parámetros teóricos para su interpretación, que: "(...) se puede afirmar que los procesos de integración reciente en América Latina y El Caribe no son el resultado de una voluntad determinada por los gobiernos de un conjunto de países, tal como ocurrió en el caso de la Unión Europea, ni de un modelo de transferencias tecnológicas en cadena, como es el caso asiático, sino la consecuencia de un conjunto de relaciones prácticas donde los particulares y los gobiernos interactúan generando una dinámica de integración, cuya forma e intensidad dependen de la manera y profundidad del proceso de reestructuración interna de los países que lleva a una multiplicación de los factores (y actores) intervinientes" (CEPAL/OLADE/GTZ, 2004).

Tomando en consideración que el desplazamiento del "eje de gravedad" de la integración suramericana desde lo genéricamente comercial y económico a lo específicamente energético no cambia la perspectiva transaccional tradicional de la integración, vale entonces resaltar que los paradigmas que han predominado en los esfuerzos integracionistas regionales son extrapolables, en términos de evaluación, a los esquemas en materia de integración energética.

Uno de los cuerpos teóricos desde los cuales se puede abordar consistentemente la evolución de los paradigmas en la integración suramericana, así como en su aspecto más particular, el energético, es el que aportan las relaciones internacionales. Por lo tanto, antes de avanzar es conveniente hacer algunas precisiones en cuanto al estudio del sistema internacional y global, así como de sus particularidades regionales. Tres concepciones fundamentales se pueden identificar:

1. Las concepciones científicas, que implican:

- El sistema internacional como centro de la teoría.
- El actor internacional como centro de la teoría.
- Las interacciones internacionales como centro de la teoría.

2. Las concepciones clásicas:

- Realismo político.
- Concepción sociológica de las relaciones internacionales.
- Funcionalismo.

3. Las concepciones de la década de los setenta:

Transnacional: interdependencia y dependencia.

Sin embargo, también caben algunas precisiones: las teorías de la integración están consideradas dentro de las concepciones científicas de las relaciones internacionales y, particularmente, dentro del enfoque que asume las interacciones como centro de la teoría. También cabe destacar que el funcionalismo está considerado como una corriente de pensamiento inserta en las concepciones clásicas de las relaciones internacionales pero, dado el desarrollo teórico posterior a su precursor, David Mitrany, es también reconocida dentro de las concepciones científicas.

Existen diversas clasificaciones contentivas de las propuestas fundamentales acerca de la integración. Sin embargo, a los fines de una revisión de la integración suramericana y particularmente desde el ángulo de la integración energética, se acogerá la revisión de aquellas que resulten más pertinentes, esto es: el funcionalismo, el neofuncionalismo y el transnacionalismo: interdependencia y dependencia.

El funcionalismo está considerado una "teoría del orden internacional" y sus características principales son:

- La unidad política predominante es la "sociedad internacional" dado que el Estado, como unidad política-administrativa y territorial, es cada vez más insuficiente para satisfacer las necesidades crecientes y transfronterizas de la humanidad.
- Busca contribuir a la eliminación de las "fricciones" inherentes a las relaciones interestatales.
- El progreso político hacia la integración descansa sobre una base socioeconómica que se expresa funcionalmente (operativamente), satisfaciendo las múltiples necesidades de los individuos y conjurando las posibilidades de conflictos bélicos.
- El proceso integrador es acumulativo: el desarrollo funcional en un campo conduce a tipos similares de cooperación en otros. Existe así un proceso de "ramificación" o "spill-over" que afectará la totalidad de la organización social.
- La lealtad de los individuos al Estado es progresivamente sustituida por la lealtad a las nuevas organizaciones (regionales) que se van creando, surgiendo una nueva sociedad internacional "funcional", no territorial.

En definitiva la tesis del funcionalismo plantea, simplemente, que la integración económica y social llevará de manera inevitable a la integración política.

Por su parte el neofuncionalismo surge como parte de las transformaciones en la ciencia política estadounidense de la década de los cincuenta y que tuvo entre sus expresiones el genéricamente llamado "behaviorismo". Combina la tradición federalista relativa a la unificación política y económica de las regiones con el énfasis (funcionalista) en el cambio gradual y acumulativo como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores técnicos y económicos. Sus características más relevantes:

- Al igual que el funcionalismo, parte de la premisa de que la integración es un proceso gradual y acumulativo que se expresa a través de las relaciones que se “tejen” entre los sectores económicos. No obstante, el efecto spill-over no es –como en el funcionalismo– natural, sino consecuencia de la interacción política e intencionada de los actores.
- Da mayor énfasis a la revisión de la conflictividad, sin dejar de considerar los intereses comunes. Por lo tanto, acentúa el carácter pluralista y conflictivo de las sociedades con grupos de intereses y competitivos entre sí, en contraste con los valores comunes.
- Las élites políticas redefinen sus intereses en términos de una orientación regional. Apelan a ello –es decir, trascender el ámbito nacional– porque perciben que las instituciones supranacionales podrían contribuir mejor a la satisfacción de sus intereses de grupo.
- Asume la integración como un proceso donde éste tiene mayor relevancia que el contenido o los resultados.
- La imagen predominante en la visión del proceso integracionista es la del desarrollo político nacional extendido regionalmente. Así las cosas, asume tres postulados: la región en proceso de integración constituye un sistema político único, el cambio político se da en términos verticales y horizontales, y da importancia significativa a las instituciones regionales.
- Acoge, al igual que el funcionalismo, la tesis del spill-over por medio del cual se alcanza la integración política.
- Aboga por la consecución de la supranacionalidad de las instituciones como modelo de organización social de las unidades nacionales que se integran y que pasan a constituir una nueva comunidad política.

También desde la perspectiva de las relaciones internacionales la integración puede ser vista desde una concepción transnacional que tiene entre sus características el desarrollo de un amplio debate sobre la dualidad “dependencia/interdependencia”. Esta concepción, aunque no ha sido asumida como paradigma explicativo con respecto a la integración suramericana, a los fines de redondear ideas sobre las concepciones de la integración resulta pertinente abordarla en sus aspectos fundamentales. En tal sentido, algunas características principales de la concepción transnacional son:

- Poniendo en entredicho las teorías Estado-céntricas, considera que son las relaciones transnacionales las que realmente configuran el mundo internacional de nuestros días. Se entenderá como relaciones transnacionales “los contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales que no están controlados por los órganos centrales de los gobiernos encargados de la política exterior” (Keohane/Nye (eds.), 1971).

- Plantea que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales a consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones y de una vasta red de relaciones transnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas transnacionales han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede hablar de una sociedad mundial, no sólo interestatal.
- En ese orden de ideas plantea la necesidad de trascender el paradigma Estado-céntrico (el Estado como actor fundamental –único en algunos casos–) y migrar hacia paradigmas más comprensivos y abarcatentes como los de la política mundial, la política transnacional o la sociedad global.
- Hace énfasis en la noción de interdependencia (interacciones o transacciones que tiene efectos recíprocamente costosos para las partes).
- Uno de los modelos explicativos, el de la interdependencia, en la teoría transnacional tiene una orientación neoliberal. Desde esta perspectiva se privilegian supuestas relaciones de cooperación y la comunidad de intereses, ignorando la dimensión conflictiva de las relaciones transnacionales y las profundas diferencias económicas, sociales y culturales que predominan en el sistema internacional. El otro modelo explicativo, el de la dependencia, parte de fundamentos marxistas y antiimperialistas que demandan cambios en las condiciones socioeconómicas del sistema internacional.

Desde la concepción transnacional, la integración se muestra como consecuencia de la enorme, intensa y diversa red de interacciones entre actores distintos a los Estados y sus gobiernos, lo cual de alguna manera sintoniza con la propuesta funcionalista y neofuncionalista acerca de la incapacidad del Estado para satisfacer la totalidad de las demandas de las sociedades contemporáneas.

Los cambios paradigmáticos

América Latina y la región suramericana en particular han experimentado cambios en cuanto a los paradigmas desde los cuales se ha fomentado la integración y, por derivación, la integración energética.

Desde un primer momento (finales de la década de los cincuenta, principios de los sesenta) las experiencias integracionistas han estado signadas, como se indicó, por la influencia del paradigma funcionalista que en la región ha cobrado matices.

El panorama económico internacional hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se caracterizó por un menor dinamismo de las economías de los países desarrollados así como un reordenamiento en los principales mercados, especialmente en la región asiática. A ello deben sumarse la acentuación de la globalización

económica y financiera, los cambios tecnológicos y los nuevos patrones de producción microelectrónicos².

En América Latina predominó la necesidad de realizar cambios significativos en cuanto a las relaciones comerciales intra y extra regionales, a propósito de la reversión de los flujos financieros originada en el abultado servicio de la deuda externa, la incidencia de los factores globales en la región así como en el fracaso por parte de los Estados y gobiernos de la región de mejorar el desempeño económico y productivo de sus países (la década de los ochenta es generalizadamente conocida como la “década perdida” de América Latina). Los ajustes estructurales, condicionados mayoritariamente por la reestructuración de las deudas externas, implicaron la obligación de una mayor apertura de las economías y el abandono del paradigma de desarrollo conocido como “sustitución de importaciones”.

En ese momento histórico convergió en la región un conjunto de acontecimientos que impulsarían un cambio paradigmático de la integración y, posteriormente, de la integración energética (o quizás un desplazamiento de ideas predominantes dentro de un mismo paradigma). En cuanto a la integración, se descontaría de ella el componente geopolítico que la concepción funcionalista tenía en América Latina. El conjunto de eventos “incidenciales” fue:

- El fracaso del paradigma desarrollista de la sustitución de importaciones.
- El impacto sobre la región de los cambios globales en lo político y en lo económico³.
- Las reformas neoliberales en las economías nacionales de varios países de la región (Argentina, Chile, Venezuela).
- Las reformas neoliberales en los sistemas energéticos nacionales de la mayoría de los países suramericanos.

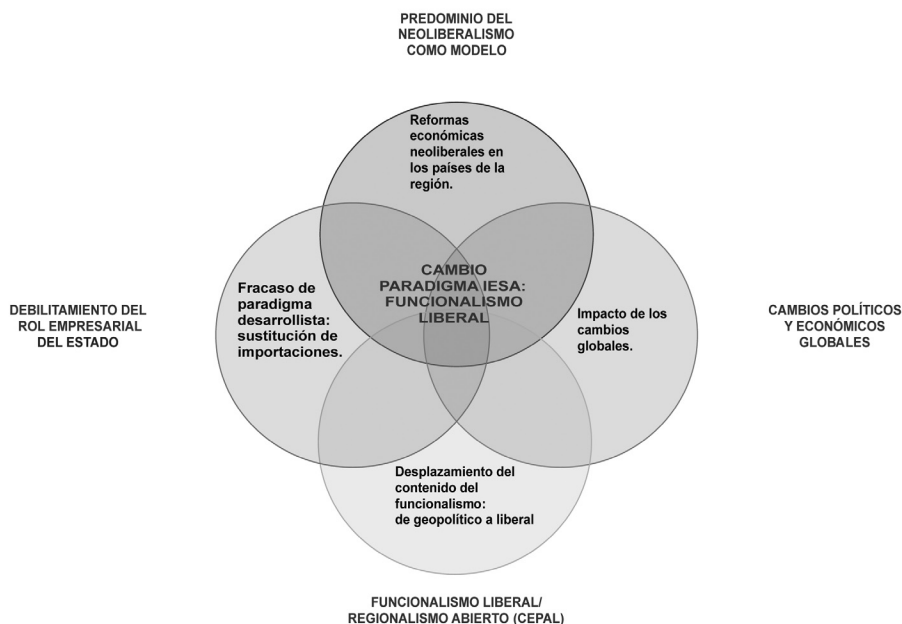
Entre las consecuencias más relevantes de la convergencia de los eventos señalados se cuentan:

- Cambio en el paradigma de la integración: del funcionalismo con contenido estatista y geopolítico a una expresión del funcionalismo con contenido liberal conocida como “Regionalismo abierto”, dentro del cual se inscriben como expresión más resaltante los esfuerzos de la CAN y del MERCOSUR por establecer “puentes” extra-regionales .
- Cambios, como se indicó, en el “eje de gravedad” de la integración: de lo genéricamente comercial y económico a lo particularmente energético.

La confluencia entre la mayor interdependencia –impulsada por los mecanismos de mercado que incorporan las ventajas de la proximidad geográfica en un contexto de

2. Una explicación más amplia acerca de los cambios en este sentido se puede ver en Mires, 1996.

3. Una revisión más amplia de los cambios globales en términos políticos, económicos y energéticos (hidrocarburos) puede hacerse consultando González Silva, 2006a, 2006b y 2006c.



Fuente: elaboración propia.

mayor apertura— y la que se deriva de los acuerdos de liberalización del comercio mediante preferencias abordadas a nivel bilateral o sub-regional fue lo que llevó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a plantear para América Latina y el Caribe el “regionalismo abierto” como nuevo paradigma o esquema de integración (CEPAL, 1994). Dentro de esta concepción la cooperación regional es percibida como elemento para favorecer la inserción dentro del proceso globalizador, dado que prescribe que el efecto de la negociación colectiva refuerza el peso político de los países miembros en las relaciones internacionales (Westphal, 2006, p. 36).

El desarrollo de bloques en la región ha despertado también un particular interés en la Unión Europea por los acuerdos de libre comercio. Es así como se han realizado acuerdos con el MERCOSUR tendientes a formalizar un área de libre comercio hacia el año 2008; también se ha celebrado un acuerdo Interino con México y con la Comunidad Andina. Por su parte, algunos países con costa sobre el Pacífico están participando activamente en el Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) y abriendo sus economías hacia el sudeste asiático (CEPAL/OLADE/GTZ, 2004).

El regionalismo abierto, según la CEPAL, es 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 co-

mercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen” (CEPAL, 1994, p. 7).

Características generales:

- Es una tesis paradigmática liberal y neofuncionalista propuesta para comprender, explicar y caracterizar los cambios que en materia de integración comenzaron a tener lugar en América Latina y El Caribe a principios de los noventa del siglo XX.
- Fue consecuencia, de acuerdo con la CEPAL, del proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional a propósito del dificultoso y lento avance de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade/Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles); la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas a América Latina y El Caribe; el fracaso del paradigma desarrollista de la sustitución de importaciones; la prolongada crisis económica durante la década de los ochenta; la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos, y los acuerdos preferenciales de integración.
- En un contexto de apertura y desregulación del comercio, intenta establecer cimientos que permitan aumentar la competitividad de los países de la región y constituir una economía internacional más abierta y transparente.
- Que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y las complementen.
- Se diferencia de la apertura económica y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones en que comprende un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural.
- En el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, propone que los acuerdos de integración deberían eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios.

Para la CEPAL, todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intra-regional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que, a su vez, aprovecharan los efectos sinérgicos de la integración (CEPAL, 1994, p. 8).

Esta propuesta cepalista, a los fines de aprehender la realidad latinoamericana, además de inscribirse dentro de la corriente de pensamiento liberal puede ser asociada a otra propuesta liberal conocida como “mercados e instituciones”. Este paradigma se

halla también vinculado, en condición dicotómica, a la expresión comprensiva conocida como “regiones e imperios” (DG TREN, 2004). Estos dos enfoques explicativos de la gobernabilidad de las relaciones energéticas internacionales tratan de dar cuenta de la situación general de la economía política internacional del petróleo y el gas.

En la línea argumentativa de Instituciones y Mercados se asume la continuación e intensificación de la actual internacionalización de mercados (globalización) y una sostenida cooperación al interior de las instituciones políticas y económicas internacionales que conduce a la evolución paulatina del sistema multilateral que dirige las relaciones internacionales. En cambio, en la línea argumentativa de Regiones e Imperios, el mundo se divide en bloques políticos más o menos integrados con regiones satélite, los cuales compiten por mercados y recursos con otros bloques (Westphal, op. cit., p. 14).

El enfoque de “instituciones y mercados” puede ser caracterizado de la siguiente manera:

- Propone una administración-gerencia de la interdependencia a partir de reglas de juego claras, imparciales y consensuadas.
- El acceso a los recursos energéticos es regulado por las instituciones (entre las que se cuentan los mecanismos de mercado).
- Existe una amplia participación de actores privados (compañías, organizaciones no gubernamentales, personalidades, etc.).
- Tiene que ver con la relación específica entre el Estado y el mercado y el grado en el que ambos son vistos como instrumentos mutuos de coordinación y contrapeso.
- Intenta reunir a productores y consumidores en un marco incluyente de reglas de mercado e instituciones legales con el fin de conciliar intereses.
- Busca fomentar la competencia y la transparencia de los mercados a los fines de diversificar los flujos comerciales y contribuir a la existencia de precios bajos, los cuales son, en esencia, un propósito de los consumidores.

Por su parte, el enfoque contrario, “regiones e imperios” energéticos, podría ser caracterizado de la siguiente manera:

- El Estado es considerado el actor fundamental (aunque las concepciones más contemporáneas reconocen la existencia e incidencia de otros actores, pero sin dejar de refrendar la preeminencia del Estado).
- El desempeño de los actores energéticos está motivado por la competencia por el poder (neo-realista).
- El enfoque está centrado en la seguridad de Estado.
- Las motivaciones de los actores tienen un alto componente geopolítico.
- La lucha por los precios de la energía (dada la visión Estado-céntrica y neo-realista de las relaciones internacionales) hace difícil la convergencia de intereses entre produc-

Cuadro 1
Paradigmas de la integración en América Latina y El Caribe

Funcionalismo con contenido geopolítico	Funcionalismo con contenido liberal	Funcionalismo con contenido liberal / funcionalismo con contenido geopolítico
<ol style="list-style-type: none"> 1. Predominó hasta finales década de los ochenta/ principios de los noventa. 2. Lo económico como punto de partida de la integración con efecto spill-over. 3. Fomento de la República como forma de Estado y la democracia representativa como forma de gobierno. 4. El Estado es el actor fundamental del proceso integracionista y su principal beneficiario. 5. La política exterior de algunos estados tiene aspiraciones de poder regional. 6. La proyección de la política exterior de algunos estados tiene concepción geopolítica. 7. La mirada de los países estuvo centrada en su sub-región o región. 8. La integración energética se caracterizó por acuerdos bilaterales o multilaterales para resolver problemas puntuales de suministro energético. 9. En lo energético predominó la modalidad de control central. 10. La participación privada tuvo un rol pasivo. 11. Puede ser resumida en el enfoque conocido como "regiones e imperios". 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predominó a partir de principios de los noventa hasta principios de los dos mil. 2. Lo económico como punto de partida de la integración con efecto spill-over. 3. Fomento de la República como forma de Estado y la democracia representativa como forma de gobierno. 4. Tendencia a la disminución del papel del Estado como actor principal (salvo para fomentar acuerdos) en beneficio de una mayor participación de los particulares. 5. Búsqueda de la liberación del comercio y apertura a la inversión extra-regional (especialmente norteamericana y europea). 6. Reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. 7. Fomento del mercado y sus mecanismos institucionales para la regulación de las relaciones generales y energéticas. 8. La energía pasa a ser el nuevo "eje de gravedad" de la integración. 9. Predominio de la modalidad de Mercado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En la actualidad pareciera existir una dicotomía de modelos o paradigmas de integración. 2. Conviven dos versiones del funcionalismo: una con contenido liberal y otra con contenido geopolítico, mayoritariamente contrarias entre sí.

Fuente: González Silva, 2007.

tores y consumidores. En ese escenario resulta más difícil la cooperación multilateral basada en instituciones y mecanismos de mercado.

Al parecer, lo que se ha puesto de manifiesto en América del Sur es la coexistencia de dos versiones de un mismo paradigma de la integración que en el pasado se sustituyeron uno al otro –el funcionalismo de contenido geopolítico fue desplazado por el funcionalismo de contenido liberal– y que predominaron durante épocas distintas, pero continuas. En el presente ambas expresiones paradigmáticas conviven en la región y son impulsadas por distintos países.

Finalmente, en cuanto a lo específicamente energético, el debate contemporáneo plantea teorías que, derivadas de las propuestas generales sobre la integración y de la filosofía política –como el institucionalismo– tratan de explicar las nuevas realidades de la cooperación en el ámbito energético (cuadro 1).

Conclusiones

En cuanto a la situación de los paradigmas de la integración energética suramericana se puede decir que prevalece el paradigma funcionalista con al menos dos expresiones fundamentales que se manifiestan de una manera contradictoria o dicotómica, no solamente con relación a su contenido, sino también en cuanto a su versión teórica. El único punto de encuentro entre las manifestaciones paradigmáticas funcionalistas que predominan en la región reside en asumir las relaciones económicas como el punto de partida para una integración más amplia, dado que el “derramamiento” (spill-over) de la cooperación efectiva en lo económico-comercial tendría que trascender a otros planos, incluyendo el de las instituciones y nuevas entidades políticas. No obstante, los desencuentros entre las expresiones del paradigma predominante son mayores.

Por un lado, existe una expresión del funcionalismo de contenido liberal que fomenta aspectos como el desarrollo institucional –hasta su fase operativa como es la regulación– y el mercado con sus postulados ahora tradicionales como competitividad, libertad de comercio, eficiencia, participación privada, reducción del rol empresarial del Estado y otros más contemporáneos como sustentabilidad, generación de riqueza con equidad, etc. Esta expresión, la cual podría más bien calificarse de neofuncionalista, ha sido resumida por la CEPAL como regionalismo abierto e identificada por otras organizaciones como Instituciones y Mercados.

Por otro lado, otra manifestación del funcionalismo de contenido geopolítico (muy cercano a la concepción de las relaciones internacionales del realismo político), sin desconocer la importancia del mercado, se inclina por favorecer:

- El predominio del Estado y los organismos multilaterales conformados por Estados sobre la acción de otros actores o entidades (como el mercado) en el fomento de la integración energética y el disfrute de sus beneficios económicos.
- La comprensión de las relaciones interestatales desde la perspectiva del poder (incluso en el plano de la cooperación).
- El aumento del rol empresarial del Estado, como una manera de aprovechar los beneficios de la integración energética.
- El fomento del desarrollo institucional desde la perspectiva tradicional de las relaciones internacionales, es decir, a través de acuerdos y tratados sin considerar metodologías de toma colectiva de decisiones diferentes, como por ejemplo las aportadas por el contractualismo. Ello limita las posibilidades de la formulación de una institucionalidad regional que, superando las limitaciones de la noción wesfaliana de la soberanía, alcance los estadios de la supranacionalidad.

En tal sentido, en América Latina y en Suramérica en particular hay situaciones contradictorias que afectan las posibilidades futuras de una verdadera integración así como las de una efectiva integración energética. El conjunto de fenómenos que dificultan, obstaculizan y retrasan la integración energética también contribuyen en sentido contrario, es decir, con la desintegración energética.

Otro de los rasgos característicos de la problemática que presenta la región en materia de integración energética es que, paradójicamente, padece del Síndrome de la Sobreintegración, es decir el fomento de la firma de acuerdos multilaterales de integración acompañado, contradictoriamente, con la profusión de acuerdos bilaterales, tanto intra como extra-regionales. Todo ello, como lo antes señalado, en detrimento de la integración y a favor de la desintegración.

El resultado final de la coexistencia de la voluntad de integración –desde el multilateralismo– con la voluntad de cooperación, desde el bilateralismo, es la imposibilidad de que la región alcance etapas finales de un proceso de integración con beneficios reales para los pueblos y sociedades nacionales de cada país. Esto se traduce en que los esfuerzos por la integración conducen a la desintegración.

Ahora bien, la pregunta indispensable es: ¿por qué se suscriben en América del Sur acuerdos multilaterales y se constituyen organismos internacionales para el fomento de la integración energética, mientras paralelamente se practica agudamente el bilateralismo? Las respuestas pueden ser múltiples, no obstante es posible dar inicialmente alguna.

Parecería que el verdadero fondo es una generalizada desconfianza de los países de la región entre sí y en un futuro prometedor en un escenario de efectiva integración, dado que ello implica la cesión de verdaderas cuotas de soberanía. En definitiva, aparentemente los países –más particularmente los Estados, los gobiernos y las clases políticas– son resistentes a renunciar de manera parcial o total a la noción wesfaliana de la soberanía,

fuertemente enraizada en el pensamiento nacionalista latinoamericano. Quizá todo ello tiene que ver también con la historia de la región y cómo sus países alcanzaron la independencia, así como con la condición de naciones y repúblicas. Son varios los ejemplos expresados en el Derecho Internacional Público Americano que dan cuenta del enorme celo latinoamericano por la defensa de la noción wesfaliana de la soberanía: las doctrinas Calvo, Tobar y Drago⁴. Los países de la región se quieren integrar y recibir los beneficios (fundamentalmente económicos) de la integración sin ceder cuotas reales de soberanía.

A diferencia de los acuerdos multilaterales de integración, los acuerdos bilaterales –además de arrojar resultados más expeditos– por lo general exigen menos o nada en cuanto a la cesión de soberanía. Las bilaterales son relaciones con mayores posibilidades de control. Parecería que América Latina y el Caribe hacen esfuerzos concientes a favor de la integración, mientras que “inconcientemente” la sabotean con el activo bilateralismo regional y extra-regional.

Otro de los rasgos de la problemática integracionista de la región tiene que ver, como consecuencia del mencionado Síndrome de la Sobreintegración, con las dificultades para avanzar en materia de regulación, especialmente en aspectos sensibles como tarifas, impuestos, aranceles, resolución de conflictos.

Dada la distancia entre el estado actual de la integración energética y un estado real de integración no existe una matriz energética regional (mas sí datos organizados sobre el potencial energético regional) que permita la formulación coordinada y consensuada de un plan energético para el uso racional y sustentable de los recursos naturales energéticos en correspondencia con una concepción de la seguridad energética suramericana.

En síntesis, la dicotomía en cuanto a los paradigmas predominantes en la región y adoptados por los Estados de los distintos países y el Síndrome de la Sobreintegración son dos aspectos que tienen un peso específico relevante que no favorece la integración energética suramericana y que, por el contrario, abonan a favor de la desintegración

4. La Doctrina Calvo, propuesta por el argentino Carlos Calvo entre 1868 y 1896 y desarrollada en el marco de las intervenciones armadas de Francia en México, remite a la igualdad de los Estados y por lo tanto rechaza la injerencia de algún Estado en los asuntos internos de otros, así como los privilegios de extranjeros con respecto a los nacionales de algún país. Como consecuencia de esta doctrina diversos países de América Latina impusieron la llamada “Cláusula Calvo” aplicada a los acuerdos contractuales con inversores extranjeros, obligando a estos últimos a renunciar al recurso de protección diplomática, permitiéndoles únicamente acudir a los tribunales del Estado receptor y bajo la legislación local en pos de una reparación por cualquier violación contractual suscitada. Por su parte, la Doctrina Tobar, formulada en 1907 por el doctor Tobar en su condición de ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, rechaza el reconocimiento de gobiernos extranjeros que hubiesen accedido al poder por la fuerza (golpe militar). La Doctrina Drago fue formulada en 1902 por el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Argentina Luis María Drago, con motivo del bloqueo naval que de manera conjunta Alemania, Inglaterra e Italia hicieron a Venezuela ese año con el fin de obligar al gobierno de Cipriano Castro a pagar las deudas que la nación hubo contraído con esos países durante la Guerra Federal. El elemento esencial de la doctrina es la prohibición de recurrir a la fuerza para hacer efectivo el cobro de las deudas contractuales de los Estados (véase Rousseau, 1966, pp. 305-330).

energética, a pesar de avance de nuevas interconexiones gasíferas y eléctricas y del mantenimiento de las existentes.

Recomendaciones⁵

Necesidad y posibilidad de una concepción política de la integración energética

Como ya fue señalado, hasta el presente en América Latina –y por ende en Suramérica– ha predominado una concepción funcionalista (transaccional) de la integración, tanto en lo general como más recientemente en lo energético. Históricamente se ha pretendido alcanzar importantes niveles de integración política (como puede ser el caso de instituciones regionales o comunitarias supranacionales) partiendo de la cooperación económica. Esta perspectiva transaccional de la integración energética ha partido, fundamentalmente, de dos motivaciones: la búsqueda de ampliación de mercados, y la búsqueda de la resolución de problemas puntuales de suministro energético que han obligado a la cooperación.

En tal sentido, las primeras interconexiones energéticas entre países de la región tienen su origen en el desarrollo de grandes obras hidroeléctricas sobre ríos binacionales: Itaipú, Salto Grande y Yacyretá; el desarrollo de interconexiones para requerimientos de oportunidad o para problemas locales entre Venezuela, Colombia y Ecuador, y en exportaciones de gas de Bolivia a Argentina.

Estas interconexiones no fueron efectuadas como las primeras etapas de una integración, sino asociadas a la exigencia de requerimientos localizados y puntuales, tales como las centrales hidroeléctricas binacionales impulsadas por el país demandante o la transacción del gas o electricidad ante excedentes y/o déficit de las partes.

Los acuerdos en esos niveles de inter-relación han conducido a que las referencias teóricas predominantes para encontrar medios de regulación de las relaciones interestatales sean las que corresponden a las relaciones internacionales y la diplomacia. El resultado igualmente predominante ha sido un enorme volumen de acuerdos y tratados que en sí mismos ponen significativas limitaciones al desempeño y la estabilidad de procesos de integración cuando contemplan, explícitamente, restricciones a los cambios en aspectos de tanta relevancia para la expansión de la integración como la soberanía de los Estados sobre sus territorios y recursos naturales.

En tal sentido, de cara al mejoramiento de las potencialidades de una integración energética suramericana, la primera de las propuestas que habría que hacer sería un

5. Elaboradas con base en los resultados de "Balance y perspectivas de la integración energética suramericana. Una revisión desde Venezuela", González Silva, 2007.

cambio en el paradigma que rige la integración en la región. Es decir, pasar de la concepción economicista de integración (funcionalista de contenido geopolítico o liberal) a la asunción de una concepción política de la integración. Debe operar entonces la sustitución de la idea tradicional de la cooperación económica como medio instrumental para la consecución de la integración política, por la relevancia de acuerdos políticos justos que garanticen mayores posibilidades de estabilidad, lo cual está bastante más allá de la metodología tradicional de los tratados y acuerdos internacionales.

Una concepción política de la integración energética suramericana –aun cuando seguirá teniendo un importante valor económico per se, en tanto la cooperación y la integración energéticas inevitablemente deberán expresarse en transacciones comerciales– tendría como “centro de gravedad” una familia de ideas inter-relacionadas que podrían ser aportadas por la economía y la filosofía políticas. De lo que se trata es de agudizar la vía institucional (más allá del enfoque de instituciones y mercado) para la consecución de la integración energética, es decir, incrementar los medios procedimentales imparciales y reducir la discrecionalidad de los gobiernos nacionales suramericanos amparados en la noción wesfaliana de la soberanía a la hora de actuar con respecto a sus socios, así como intentar reducir el impacto de las contingencias políticas nacionales e internacionales en el desarrollo del proceso integracionista.

Para ello es necesaria la formulación de un cuerpo de ideas que guíen la acción colectiva y que trascienda las posturas ideológicas, nacionalistas, que puedan ser consideradas como doctrinas comprensibles razonables que obstaculizan las posibilidades de acuerdos justos y estables.

Para la constitución y asunción de ese cuerpo de principios los Estados nacionales suramericanos y las sociedades suramericanas deberán acordar, previamente, procedimientos que contribuyan a alcanzar acuerdos acerca de cómo habrán de formularse las necesarias instituciones regionales que regirán la actuación general y energética durante el proceso de integración, así como a posteriori, una vez alcanzadas las metas tangibles que resultan indicativas de una integración real.

Para ello, las aportaciones del constructivismo político en cuanto a la formulación de procedimientos institucionales que conduzcan a acuerdos justos, imparciales y estables podrían ayudar a que los foros de encuentro y discusión interestatales alcancen convenios de mayor calidad institucional.

Uno de los aportes clave del constructivismo político está en la sustitución de la “regla de las mayorías” por la “regla de la unanimidad” como medio para la toma colectiva de decisiones. El orden político puede construirse de varias maneras. Una de ellas es a través de la idea de la unanimidad en los procedimientos por medio de los cuales

se llega a acuerdos. No tiene que existir necesariamente unanimidad en los acuerdos. La discusión, finalmente es sobre el procedimiento, no sobre los resultados⁶.

La regla de la unanimidad como medio de toma colectiva de decisiones contribuye a la reducción de los costos en los procesos de toma de decisiones así como de los costos externos esperados por el individuo a propósito de la acción colectiva.

La adopción de medios institucionales más complejos que trasciendan los propios de las relaciones internacionales y la diplomacia –generalmente expresados en tratados y compendios de buenas intenciones sin operatividad– podría permitir la formulación de instituciones regionales más eficientes. La eficiencia institucional podría ser evaluada en varias dimensiones. Se considera conveniente resaltar al menos tres:

1. Con relación al grado de consenso, es decir cuán amplio es el consenso que dio origen a las instituciones, lo cual supone que los Estados y fuerzas sociales con interés en el tema energético (empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.) han sido copartícipes de las decisiones y han deliberado acerca de ellas.
2. Con respecto a la competitividad: en cuánto fomentan las libertades y la competitividad económicas, de tal manera que contribuyan a la expansión regulada de la industria y el comercio energéticos regionales⁷.
3. Con relación a cuánto fomentan la cooperación (se entiende por cooperación relaciones de mutuo beneficio). Se puede reglar para fomentar la cooperación (González Silva, Milko, op. cit., p. 215).

Ahora bien, la posibilidad de una concepción política de la integración energética suramericana y de la asunción de la regla de la unanimidad como recurso para la toma colectiva de decisiones, así como las consideraciones en torno a la eficiencia institucional y sus distintas dimensiones solamente es posible con la previa asunción de un tipo de concepción de la política. Una clasificación ya clásica y generalmente aceptada acerca de la política es la de García Pelayo, autor que señala dos “imágenes” o concepciones fundamentales: la política como lucha por el poder, y la política como orden o paz, es decir, como idea ordenadora de la sociedad (García Pelayo, 1999, p. 5). En la primera de las imágenes, la política se muestra como una pugna entre fuerzas o grupos de fuerzas, generalmente con arreglo a una idea, sistema axiológico o ideología.

6. La asunción de la regla de la unanimidad tiene, por supuesto, implicaciones en la concepción de democracia como forma de gobierno que predomina en los países suramericanos. Como es sabido, la regla de la mayoría ha sido históricamente uno de los principios constitutivos de la democracia, pero también ha quedado ampliamente demostrado que resulta una forma ineficiente como instrumento colectivo de toma de decisiones en tanto puede conducir a resultados injustos, especialmente con respecto a los derechos de quienes están en condición minoritaria. Una explicación argumentada sobre la ineficiencia de la regla de la mayoría se encuentra en Buchanan y Tullock, 1980 y en Brennan y Buchanan, 1987.

7. Para una explicación más amplia véase la revisión de Douglass North (1995) acerca de las instituciones y su influencia en la economía y en el desempeño económico.

La imagen de la política como idea ordenadora de la sociedad descansa, por el contrario, en la percepción parmenidiana del “mundo como algo dotado de orden permanente y, por tanto, no creado por la lucha ni impuesto por la voluntad, sino revelado por la razón” (ibidem).

La política es asumida como un medio para ordenar y hacer funcionar la sociedad con arreglo a principios de justicia y equidad emanados de la razón. En el caso de los países suramericanos, cabe pensar que parte de esos principios pueden ser aquellos contenidos en doctrinas comprensibles razonables, generalizadamente aceptadas, como el republicanismo (en tanto forma ampliamente aceptada como forma de Estado) y la democracia, como forma también generalizadamente aceptada para la organización del gobierno.

La concepción política de la integración energética implica también que sea asumido otro conjunto de concepciones asociadas de manera coherente y articulada. Así, necesarias concepciones como la del individuo y la justicia también podrían ser aportadas por el constructivismo político.

¿Cuál sería, en principio, la adecuada concepción del individuo dentro de una concepción política de la integración energética suramericana? Dentro de una sociedad internacional regional regida en su cooperación/integración energética por una concepción política, podría asumirse la noción del homo politicus considerando como tal tanto a personas propiamente dichas como a organizaciones.

De acuerdo con esto, la concepción del individuo es la misma que la del homo economicus pero aplicada al comportamiento de los individuos en contextos político-institucionales. Para el constructivismo político, el comportamiento del individuo dentro de un contexto de mercado está regido por motivaciones asociadas a su interés particular y a la búsqueda de la maximización de la renta, en arreglo a las leyes propias del mercado y las instituciones que lo regulan. Una extrapolación de esa condición propone pensar que igualmente el individuo ejerce sus poderes –dentro de las normas de la política– con el mismo objetivo de maximizar sus beneficios políticos individuales y de grupo. Esto implica que el individuo llega a los procesos de negociación para la formulación de instituciones –en este caso regionales y en torno a la integración energética– tal cual como es, sin las abstracciones metodológicas sobre intereses que proponen autores como Rawls (1992) a través de su llamado posición original y velo de la ignorancia.

El homo politicus del contractualismo también busca maximizar utilidades, beneficios, ventajas (como las persigue el homo economicus en la economía). El homo economicus es un maximizador de riqueza neta, el elemento central del modelo es más la estructura de las preferencias que su contenido. El homo economicus es considerado como un “ficción útil” –el enfoque más pertinente– para el análisis institucional comparativo y para el diseño constitucional.

No obstante, no se debe olvidar que la relación económica es una relación social. Al hacerlo así, los individuos pudieran no buscar solamente maximizar su riqueza neta (utilidad), sino que pudieran también darle importancia al bienestar de los demás individuos: conceder importancia al bienestar del otro al considerar su propio bienestar. Tal dimensión presente en la interpretación del *homo economicus* es extrapolable al *homo politicus*.

En segundo lugar, ¿cuál sería una adecuada concepción de la justicia dentro de una concepción política de la integración energética? También aquí resulta pertinente pensar en la interpretación que de la justicia lega el contractualismo político. Desde su punto de vista la justicia no precede a la norma sino que, por el contrario, se pone de manifiesto con el cumplimiento adecuado de la norma por parte de los actores a quienes rige y por parte de quien está obligado a cumplirla y hacerla cumplir en las circunstancias que así lo ameriten. Es decir, que cada actor –en nuestro caso Estados y gobiernos– confía en que los demás se comportarán justamente porque actuarán apegados a las normas. También confían en que las autoridades asumidas actuarán justamente porque lo harán igualmente en arreglo a las normas. Ahora bien, las normas tendrían entonces que haber sido formuladas en correspondencia con procedimientos imparciales que garanticen una suerte de “justicia originaria” presente en la formulación de las reglas. La actuación en virtud de normas justamente formuladas tendría que derivar en una actuación justa y en resultados que igualmente podrían ser considerados como justos (González Silva, *op. cit.*, p. 219).

Por otra parte y con relación a dos aspectos significativos como son la noción de sociedad y de cooperación dentro de un sistema social internacional que actúa en virtud de una concepción política de la integración energética, se propone su resolución a través de una parte de la propuesta rawlsiana de ver la sociedad como un “sistema justo de cooperación social”. (En cuanto a la justicia, ya se le ha dado contenido con la interpretación contractualista de Brennan y Buchanan, 1987).

La sociedad vista como un sistema justo de cooperación social implica que dentro de ella interactúan individuos libres e iguales (desde el punto de vista político), poseedores de dos poderes morales, es decir, “capacidad de tener sentido de justicia” y de tener “una concepción del bien”. En cuanto a la sociedad, cooperativa de una generación a otra, será un verdadero sistema justo de cooperación social en la medida en que se rija por los principios de justicia acordados en las condiciones que el contractualismo señala.

El primer objetivo es alcanzar una concepción política de la integración energética suramericana que preceda a las consideraciones económicas y energéticas propiamente dichas; que establezca la preeminencia de procedimientos imparciales en la formulación de una institucionalidad regional más allá de las fórmulas tradicionales propias de las

relaciones internacionales y la diplomacia; que asuma una concepción cooperativa del individuo y la sociedad, y que tenga una concepción de la justicia que rija la formulación de las instituciones y el comportamiento de éstas dentro de un contexto generalizado de países con gobiernos republicanos y gobiernos democráticos. Esto podría establecer una fuerte base institucional que permitiría el desarrollo integral de las sociedades suramericanas teniendo como base de apoyo la expansión de la disponibilidad energética, la seguridad energética determinada por la seguridad y estabilidad del suministro suficiente de energía para la región, y la expansión del crecimiento económico impulsado por el surgimiento de una industria energética regional de calidad global.

El necesario y previo esfuerzo institucional –tanto en términos de la formulación de una metodología para la consecución de procedimientos imparciales y justos como en términos de resultados finales– contribuiría de manera significativa al desarrollo sustentable de la región así como al mejoramiento de las condiciones políticas expresadas en el conjunto de libertades de las cuales debe disfrutar cada ciudadano suramericano. En tal sentido, todas las concepciones antes señaladas se articulan con una concepción del desarrollo que puede ser la del desarrollo sustentable como libertad.

Se considerará sustentable porque se hace uso de los recursos disponibles en el presente para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer las posibilidades de que futuras generaciones puedan también satisfacer las suyas. Una definición de orientación regional emanada de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe señala que el desarrollo sustentable será aquel que “distribuya más equitativamente los beneficios del progreso económico, proteja el medio ambiente nacional y mundial en beneficio de las futuras generaciones y mejore genuinamente la calidad de vida” (BID/PNUD, 1990). Este concepto, además de lo relacionado con el uso racional y transgeneracional de los recursos naturales, aborda lo atinente a la distribución de la riqueza, un tema que preocupa permanentemente en los países subdesarrollados.

La otra parte a ser considerada dentro de una concepción integral del desarrollo es, como se dijo, la libertad, ver el “desarrollo como libertad” (Sen, 2004). El fomento de las libertades en sus diferentes planos tiene una condición de doble connotación: por un lado promueve la expansión de las libertades en sí mismas, y a la vez promueve la expansión de los demás planos de la vida en sociedad. En tal sentido, la libertad es el fin del desarrollo, pero también medio o instrumento para alcanzarla.

Una integración energética suramericana efectiva, como parte de una estrategia más amplia de desarrollo sustentable y como libertad, requerirá que los países y las sociedades de la región disfruten de una expansión de las libertades políticas porque favorece la confianza en el respeto a las instituciones fundamentales, como la propiedad privada y permite los esfuerzos contralores sobre los Estados y gobiernos, lo cual

puede ser posible con la consolidación de modelos de Estado republicano y de formas de gobierno genuinamente democráticas.

La libertad política, el bienestar económico, la equidad social y un medio ambiente sano son generalmente reconocidos en la actualidad como dimensiones relevantes del desarrollo sustentable.

En su dimensión política el desarrollo sustentable se vincula con la gobernabilidad y la vigencia de condiciones que aseguren el respeto por los derechos del hombre. En principio, la existencia de sistemas democráticos de gobierno basados en una efectiva participación y representación de los diferentes grupos sociales, aparece como una de las formas más adecuadas para lograr la sustentabilidad en el plano político. Dentro de este sistema los conflictos se dirimen a través de mecanismos institucionales que garantizan la consideración de los intereses conjuntos de la sociedad (CEPAL/OLADE/GTZ, 2004).

También resulta necesaria la expansión de las libertades económicas porque favorece la movilidad de los capitales, los niveles de inversión y el desarrollo económico. El fomento regulado –mas no intervencionista– de la iniciativa privada es sumamente importante. La expansión de la iniciativa privada puede servir de escenario para la generación de conocimiento relevante –científico, tecnológico, económico, etc.– para el desarrollo de un sector empresarial energético privado desarrollado y competitivo.

A mayor especialización y número y variabilidad de los atributos valiosos, mayor será el peso que deberá ponerse en instituciones confiables que permitan a los individuos participar en contrataciones complejas con un mínimo de incertidumbre en cuanto a que los términos del contrato se puedan realizar. El intercambio en las economías modernas compuestas de muchos atributos variables que abarcan largos períodos requiere de confiabilidad institucional, la cual apenas emerge gradualmente en las economías occidentales. Nada tiene de automática la evolución de la cooperación de formas simples de contratación e intercambio a formas complejas que han caracterizado a las economías exitosas de los tiempos modernos (North, op. cit., p. 52).

En definitiva, Suramérica puede escoger una concepción sustentable y de libertad del desarrollo, dentro de un marco político-económico más amplio representado por Estados republicanos y gobiernos democráticos, así como por una concepción liberal –pero a la vez humana, ética y con equidad– de la economía. Una de las estrategias para alcanzar la materialización de un modelo de integración regional sustentado en los anteriores principios es la integración energética suramericana, tomando en consideración que la energía está en la base del desarrollo. Si se asume que los aspectos relacionados con la energía forman parte de las ventajas comparativas y competitivas de la región para alcanzar una integración de gran alcance, y debe comenzarse por allí, entonces resulta pertinente que esa integración energética suramericana parta de una

concepción política (la cual puede encontrar parte de su contenido teórico en todo lo arriba señalado).

Bibliografía

- Barbé, Esther (2003) Relaciones internacionales, segunda edición. Tecnos, Madrid.
- BID/PNUD (1990) Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. FCE, México.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M. (1987) La razón de las normas. Unión Editorial, Madrid.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1980) El cálculo del consenso. Biblioteca del Pensamiento Económico Moderno, Espasa-Calpe, Madrid.
- CAN (1997) Documento SG/dt5, 6 de octubre de 1997, Propuesta Andina de Acuerdo para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio Comunidad Andina-Mercosur, 18 de septiembre de 1997. obtenida de ww.comunidadandina.org, visitada el 17 de junio de 2006.
- CAN (1999) Documento SG/dt52/Rev.1, 23 de marzo de 1999, obtenido de ww.comunidadandina.org, visitada el 10 de junio de 2006.
- CAN (2001) Decisión 536 del 22 de septiembre de 2001, ww.comunidadandina.org.
- CAN (2004) Acta del Diálogo presidencial sobre el Futuro del Proceso de Integración y su Proyección en Sudamérica, Quito 12 de julio de 2004. Obtenido de ww.comunidadandina.org/documentos/actas/doc/doc12-7-04.htm, visitada el 20 de junio de 2006.
- CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/sml/7/4377/lcg1801e.htm>.
- CEPAL/OLADE/GTZ (2004) Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y El Caribe.
- Del Arenal, Celestino (2002) Introducción a las relaciones internacionales. Tecnos, Madrid.
- DG TREN-Dirección General de Transportes y Energía/Comunidad Europea (2004) Clingendael International Energy Programme: Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Final Report Prepared for DG TREN, La Haya.
- García Pelayo, Manuel (1999) Idea de la política, sexta edición. (La primera edición data de 1967). Fundación Manuel García Pelayo, Caracas.
- González Silva, Milko Luis (2006a) Occidente, el petróleo y el mundo islámico. FACES/UCV, Caracas,
- González Silva, Milko Luis (2006b) Medio Oriente y petróleo. Vadell Hermanos Editores, Caracas.
- González Silva, Milko Luis (2006c) Dimensión económica de la globalización. Vadell Hermanos Editores, Caracas.

- González Silva, Milko Luis (2007) Balance y perspectivas de la integración energética suramericana. Una revisión desde Venezuela. Tesis Doctoral para optar al título de doctor en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. (eds.) (1971) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass, 1971.
- Manco Zanonetti, Jorge (2002) Las políticas energéticas en la Comunidad Andina. CAN: www.comunidadandina.org.
- Mires, Fernando (1996) *La revolución que nadie soñó o la otra postmodernidad*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- North, Douglass (1995) *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rawls, John (1992) *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Rousseau, Charles (1966) *Derecho Internacional Público*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Sen, Amartya (2004) *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bogotá.
- Westphal, Kirsten (2006) *Flujos energéticos, cambios en la correlación de poder y relaciones internacionales: una visión comparada de la macro-región europea y las Américas*. Giesen.
www.eumed.net
www.libertysecurity.org/IMG/pdf/Identidad_y_frontera_en_Europa.pdf