

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN AMÉRICA LATINA

Kurt-Peter Schütt
Flavio Carucci
(Coordinadores)

Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales

Avda. San Juan Bosco con
2da. Transversal, Edif. San
Juan, piso 4, Altamira,
Caracas

Telf: 58 212 263 40 80

www.ildis.org.ve

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina

Mario García Molina
Kirsten Westphal
Raúl A. Wiener
Asdrúbal Baptista
Elsa Cardozo
Luis E. Lander
Carlos Mendoza Pottellá y Rafael Quiroz S.
Edgar C. Otálvora
Carlos Miranda Pacheco

Caracas - Venezuela
Marzo 2007

**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, mayo 2007

Hecho el depósito de Ley
Depósito legal: lf81120073001757
ISBN: 978-980-6077-52-2

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

Índice

Presentación	
<i>Kurt-Peter Schütt / Flavio Carucci</i>	9
1	
La energía como motor para la integración de América Latina.....	15
<i>Mario García Molina</i>	
La interconexión energética en Latinoamérica en 2006	
La energía y los movimientos sociales en América Latina	
Propuestas para el uso de la integración energética como motor de la integración política	
Bibliografía	
2	
Flujos energéticos, cambios en la correlación de poder y relaciones internacionales: una visión comparada de la macro-región europea y las Américas	39
<i>Kirsten Westphal</i>	
Relaciones energéticas y relaciones internacionales	
Las relaciones energéticas como factor de cooperación regional e integración en América del Sur	
Conclusiones	
Bibliografía	
3	
Impacto del TLC en las iniciativas de integración energética en América Latina	71
<i>Raúl A. Wiener</i>	
Situación y perspectiva del proceso de integración energética de América Latina	
Servicios energéticos y Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	
Identificación de aspectos del Tratado que puedan obstaculizar o favorecer el proceso de integración energética o que puedan favorecerlo	
Conclusiones	
Bibliografía	
4	
Venezuela y América del Sur: el petróleo como vínculo económico y político.....	89
<i>Asdrúbal Baptista</i>	
Petróleo y crecimiento económico: una visión general	
Venezuela y América Latina: una comparación histórica	
El mercado petrolero mundial: un ejercicio de prospección 2005-2030	
Crecimiento económico y requerimientos de petróleo: América del Sur 2005-2030	
Precios y costos en el mercado mundial	
Venezuela y América del Sur: los vínculos del petróleo	
Bibliografía	

5

La integración energética regional: factor de (in)governabilidad / (in)seguridad 101

Elsa Cardozo

Condiciones prevaletientes: la energía como cuestión de seguridad regional

Tendencias en grueso: lo energético en la gobernabilidad democrática

Opciones entre dos polos: obstáculos y posibilidades

Aproximación a recomendaciones

Bibliografía

6

La energía como palanca de integración en América Latina y el Caribe..... 113

Luis E. Lander

Antecedentes

Principales propuestas hoy en debate

¿Son complementarias o incompatibles las propuestas de integración energética discutiéndose hoy? Reflexiones para el debate

Bibliografía

7

La energía como factor activo de la integración latinoamericana 131

Carlos Mendoza Pottellá y Rafael Quiroz S.

El petróleo y el gas venezolanos como factores claves para la integración política de América del Sur y del Caribe

La política energética del gobierno de Venezuela

América del Sur y el Caribe como destinos del petróleo y del gas venezolanos.

Perspectivas a mediano y largo plazo y potenciales conflictos Norte-Sur

PetroAmérica: ¿contradicción o complementariedad con la política venezolana frente a la OPEP

A manera de conclusión

Bibliografía

8

Integración, des-integración y gasoducto del sur

Cambios políticos y sed de gas en la Suramérica de principios de milenio 163

Edgar C. Otálvora

Conflicto de nuevo milenio

Integración y des-integración

Gasoducto del sur

Fin de texto

9

Hidrocarburos en Bolivia: nacionalización-integración-relacionamiento energético con Chile191

Carlos Miranda Pacheco

Entorno energético en el que se desarrolla la nacionalización de mayo

La nacionalización del petróleo: ¿la respuesta al desarrollo pleno de los hidrocarburos en el país?

Recuento de las dos nacionalizaciones anteriores

La nacionalización de mayo, ¿igual o diferente a las anteriores?

La nacionalización y la integración energética en Sudamérica

¿Relación energética Bolivia-Chile, ¿es posible?

Bibliografía

Notas sobre los autores243

Presentación

En el contexto latinoamericano actual, las políticas energéticas vienen asumiendo una importancia creciente como aspecto fundamental de los procesos de integración regional.

Hasta finales de la década de los ochenta, las políticas energéticas interestatales tenían como propósito central generar fuentes de trabajo y mitigar movimientos migratorios; en esa dirección apuntaron, por ejemplo, proyectos hidroeléctricos binacionales donde uno de los países financiaba casi totalmente las inversiones en infraestructura y el otro devolvía con hidroenergía la alícuota de capital que le correspondía por la deuda adquirida.

En la década de los noventa se amplió la diversidad y magnitud de las interconexiones energéticas y los gobiernos nacionales comenzaron a manifestar mayor interés político por la integración regional y los acuerdos energéticos como instrumentos asociados a ésta. Fueron los años de la liberalización y desregulación, cuando diversos países adoptaron medidas comunes que incluyeron la eliminación de obstáculos a operaciones de empresas energéticas privadas nacionales y extranjeras, focalización de subsidios, ajustes a los precios de los combustibles, promoción de unidades de negocios y creación de *holdings* de empresas. Sin embargo, estas reformas no dieron los resultados esperados, sobre todo para los países que llegaron a privatizar sus empresas petroleras estatales.

El nuevo milenio trajo consigo una revisión profunda de las políticas energéticas liberalizadoras y su sustitución por políticas que privilegian un rol mucho más activo de los Estados en la planificación de los mercados energéticos y en la regularización/coordiación de las inversiones (públicas y privadas) en el sector. De la misma manera, los enfoques de integración energética han trasladado su centro de atención: de lo hemisférico a lo estrictamente latinoamericano, suramericano y caribeño.

Esta nueva concepción de las políticas energéticas nacionales y regionales se refleja tanto en los discursos gubernamentales sobre integración energética –asumidos por diversos mandatarios de América del Sur– como en las Declaraciones emitidas por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), a partir de 2003, y en la Declaración de Caracas de 2005, suscrita por los ministros de energía y ratificada por los presidentes durante la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada en Brasilia en septiembre de 2005.

Sin duda, la integración energética comienza a tomar fuerza como tema de las políticas nacionales de desarrollo y como estrategia de la geopolítica regional.

Recientes iniciativas emprendidas en América Latina y El Caribe podrían estar reflejando no sólo una mayor valoración del tema como componente fundamental para el desarrollo integral de la región, sino también la búsqueda deliberada de una alternativa viable y sostenible al esquema integracionista promovido desde Estados Unidos basado, entre otras cosas, en el avance de los procesos privatizadores y desreguladores de los sectores energéticos nacionales, los cuales, muy probablemente, profundizarían la actual situación de dependencia y vulnerabilidad geopolítica de América Latina y El Caribe.

PetroAmérica, por ejemplo, iniciativa liderizada por el gobierno de Venezuela que plantea la integración de empresas estatales energéticas de la región para la realización de inversiones conjuntas en la exploración, explotación y comercialización del petróleo y el gas natural, podría representar un mecanismo más ambicioso y eficaz de integración energética, capaz de contribuir verdaderamente a reducir el impacto negativo de las fluctuaciones de los precios del crudo en la región, de promover la intensificación de la exploración de hidrocarburos, de incrementar la eficiencia del transporte inter-regional de energéticos y de ampliar las capacidades de refinación del bloque latinoamericano y caribeño.

Sin embargo, a pesar de la intensificación que han experimentado los esfuerzos regionales de integración energética y de las iniciativas emprendidas desde organismos como la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) por formalizarlos y difundirlos, en la mayoría de los países de la región el debate no se ha extendido a los actores políticos y sociales nacionales con fuerza suficiente, más allá de los círculos gubernamentales y de contadas instancias especializadas en la materia. Esta situación no sólo limita las posibilidades de evaluar con suficiente rigor las ideas integradoras que se asoman en las cumbres presidenciales y los foros internacionales sino que, además, impide que desde las organizaciones políticas, gremiales y de la sociedad civil en general se genere la presión social necesaria para que los esfuerzos de integración energética asuman la suficiente continuidad y contundencia para traducirse en realidades concretas.

Ante este escenario, se hace necesario y por demás perentorio propiciar un debate amplio, plural y sostenido en torno al tema de la integración energética desde sus distintos ámbitos, subsectores y, sobre todo, desde las distintas perspectivas de los actores y fuerzas sociales que hacen vida en los países de la región.

Con base en este desiderátum la Fundación Friedrich Ebert (FES) inició en el año 2005 el proyecto "Desarrollo e Integración Energética en América Latina", con el firme propósito de promover la incorporación activa y dinámica de los actores políticos, privados y de la sociedad civil organizada (ONG, movimientos sociales, medios de comunicación, centros académicos y de investigación, etc.) en la generación y el debate de propuestas de política energética que favorezcan procesos de integración regional.

Durante sus dos primeros años, la ejecución del Proyecto fue producto del esfuerzo coordinado de las cinco oficinas de la FES en la sub-región andina. Durante 2007, dicho esfuerzo se extenderá a otros países de América del Sur, incluyendo Chile, Argentina y Brasil. En su concepción, esta iniciativa combina la generación de información (análisis, propuestas, estudios, etc.) con la creación y puesta en funcionamiento de espacios plurales de diálogo en torno al tema. Es importante destacar que la FES es una de las pocas organizaciones de cooperación que aborda la temática desde una dimensión geopolítica y geoestratégica, a diferencia de otras que enfatizan los aspectos técnicos y comerciales de la integración energética.

La presente publicación, titulada *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina* es parte de este esfuerzo. Su contenido, sistematiza análisis y reflexiones generadas por el Proyecto y que fueron debatidos en el Seminario Internacional "La Energía como Factor de Integración en América Latina" celebrado en la ciudad de Quito (Ecuador) en octubre de 2006. Estas reflexiones

pretenden dar respuesta a las mismas interrogantes que orientaron tanto las presentaciones como las intervenciones escenificadas en el citado evento: ¿es realmente la energía el nervio de la integración latinoamericana?; ¿en qué medida los flujos energéticos influyen sobre la correlación de poder y la política internacional de los países latinoamericanos?; ¿son excluyentes o complementarios los Tratados de Libre Comercio (TLC) y los esfuerzos de integración energética entre los países de América Latina?; ¿cuáles son las implicaciones de la política energética venezolana sobre la geopolítica regional y hemisférica?; ¿cuáles son las implicaciones del capitalismo rentista sobre la integración energética de América Latina?; ¿cuál debería ser la agenda de prioridades en un proceso de integración latinoamericano en el cual la energía juegue un rol fundamental?

De este contenido y de su debate en el Seminario de Quito se pueden derivar conclusiones generales cuya profundización apuntalará sin duda la continuidad del Proyecto:

- Resulta imprescindible avanzar hacia un esquema de integración latinoamericana que trascienda las esferas económica y comercial o de la simple interconexión eléctrica y gasífera. La integración, más que un sistema destinado solamente a garantizar el acceso a los recursos energéticos, debería contribuir con el desarrollo armónico de la región.
- Puede hablarse de una integración efectiva cuando: a) tiene un fuerte componente social; b) es direccionada y regulada por entes supranacionales; y c) apunta al estímulo de la producción y utilización de energías alternativas destinadas a reducir la dependencia de los hidrocarburos.
- La integración energética es parte de un proceso más amplio de integración; más que de integración energética sería correcto hablar de la energía como uno de los factores de la integración.
- Los procesos de integración no pueden depender exclusivamente de acuerdos entre los gobiernos de turno; deben tener legitimidad social en aras de su propia viabilidad política y sostenibilidad en el tiempo. De ahí la importancia de motivar el interés de los grupos y movimientos sociales en el tema.
- Los Tratados de Libre Comercio (TLC) promovidos desde Estados Unidos implican procesos de cesión de soberanía para los Estados de América Latina; buscan llevar adelante reformas de los sistemas económicos latinoamericanos basadas en la liberalización de mercados, la privatización y la flexibilización laboral que inhiben los esfuerzos de integración y profundizan la inequidad en los términos de intercambio. Los países de América Latina tienen la oportunidad de unirse con grandes propósitos, apalancándose en la energía y orientando su circulación prioritariamente dentro del subcontinente, avanzando hacia la autosuficiencia energética y hacia un desarrollo regional armónico.
- El petróleo es un bien que, a diferencia de la gran mayoría de los medios de producción, no se produce; es un objeto natural, que en términos técnicos representa riqueza pero no capital. Su propiedad crea derechos económicos a favor de quien la ejerce; a ese derecho económico, cuya contrapartida es la sola propiedad del recurso en su yacimiento, se le denomina renta. En el caso de Venezuela, así como de otros países petroleros, esa propiedad es del Estado que lo comercia en el mercado internacional, por lo que esa renta es de carácter internacional en su origen (no tiene tras de sí ni el trabajo ni el capital doméstico). La cuantía de esta renta y su naturaleza con-

figuran un marco de relaciones socioeconómicas conocido con el nombre de capitalismo rentístico. De acuerdo con este concepto, y en el caso venezolano, el Estado puede transferir su renta a otras naciones sin que medie contrapartida económica, con las limitaciones que imponen el tamaño de la renta y las presiones que la propia sociedad venezolana pueda ejercer para acotar los volúmenes de esas transferencias unilaterales. Estas consideraciones permiten al Gobierno de Venezuela utilizar la renta del petróleo como parte de su geopolítica y geoestrategia internacional.

- A pesar de las ventajas aparentes que la renta ofrece al país que la regenta, el capitalismo rentístico, mal manejado, ha contribuido con la generación de serias distorsiones en los desarrollos políticos, económicos y sociales, además de importantes efectos negativos en el ambiente y en las condiciones de gobernabilidad democrática; estas distorsiones podrían traducirse en obstáculos para una integración armónica y equitativa. En efecto, históricamente el inadecuado manejo de los excedentes rentísticos se ha revelado como una de las causas de *shocks* económicos continuos (derivados de la excesiva dependencia de la renta y de la volatilidad de los precios del petróleo); del deterioro de los términos de intercambio entre los países que han adoptado el modelo “capitalista-rentista” y los países desarrollados; de débiles encadenamientos productivos entre el sector de hidrocarburos y el resto de los sectores económicos; de confrontaciones permanentes por el acceso a la renta; de problemas de gobernabilidad interna e inequitativa distribución de la riqueza; de la debilidad institucional y de la emergencia de liderazgos mesiánicos con tendencias autoritarias y ¿políticas clientelares?
- Para promover procesos viables y sostenibles de integración regional apalancados en la energía se requiere de adecuados y eficientes controles de los Estados sobre los recursos petroleros y gasíferos para evitar apropiaciones indebidas de la renta; de una verdadera siembra del petróleo y del gas, capaz de traducirse en un desarrollo diversificado, socialmente responsable y ambientalmente sostenible; de un uso más racional en el consumo interno de los recursos energéticos; del diseño e instrumentación de nuevas estrategias de inserción en la economía mundial, que incluya la adopción de un nuevo perfil de especialización productiva motorizado por la integración energética.
- Los procesos de integración implican serios esfuerzos de cooperación y complementación, con políticas y mecanismos explícitos para el adecuado tratamiento de las diferencias. No todo concepto y/o esquema de integración apalancado en el uso de los recursos energéticos contribuye a elevar los niveles de seguridad regional y gobernabilidad democrática; la energía podría convertirse en un factor de potenciación o de perturbación para ambas dimensiones dependiendo de cómo sea utilizada en los procesos de integración. En tal sentido, su papel constructivo dependería del diseño y la implantación de un marco legal e institucional adecuado, de la transparencia en el manejo de la política energética, de las relaciones entre los sectores públicos y privados, y de la conducción de las negociaciones nacionales e internacionales requeridas. En beneficio de la gobernabilidad sub-regional y regional, la integración energética ampliamente concebida tiene, en suma, la posibilidad de promover nuevas y virtuosas interdependencias que amplíen los ámbitos de cooperación y complementación y contribuyan a la moderación de los

conflictos. Sólo así podría reducir roces y competencias por el riesgo de dependencia y eventual control por parte de los grandes productores de la región, a la vez que podría contener y prevenir la manifestación a escala regional del deterioro de la gobernabilidad democrática.

- Para avanzar hacia un verdadero proceso de integración energética se requiere de una firme voluntad política; de la disponibilidad de recursos energéticos y de una fortaleza relativa de los productores. Actualmente en América Latina confluyen las tres condiciones mencionadas y el gobierno venezolano ha asumido la integración como bandera política. Las iniciativas emprendidas por Venezuela, expresadas en PetroAmérica, con sus divisiones en PetroAndina, PetroSur y PetroCaribe, representan avances en el proceso de integración energética regional, y una alternativa distinta al ALCA propuesto por Estados Unidos. En tal sentido, las propuestas venezolanas apuntan a rechazar las pretensiones hegemónicas de EEUU y a contribuir con la conformación de un bloque latinoamericano integrado, capaz de interactuar en mejores condiciones con América del Norte, Asia, China y Europa.
- Venezuela, como es lógico, utiliza el petróleo como instrumento político y como factor de integración en América Latina. La política energética venezolana se fundamenta en cuatro lineamientos de acción: la diversificación de mercados, en la cual América Latina tiene prioridad; el fortalecimiento de la OPEP y la defensa de los precios del petróleo; la preservación de sus mercados tradicionales (incluyendo EEUU), y la profundización de la integración energética regional. Esta política ha generado tensiones con Estados Unidos pues entra en franca contradicción con la política de seguridad del mencionado país. Según la visión del gobierno de Venezuela, Estados Unidos pretende que el país andino-caribeño no diversifique su mercado e incremente la cuota petrolera que actualmente le asigna.
- Bolivia, por tercera vez en su historia, retoma las riendas de su industria gasífera en mayo de 2006. Sin embargo, esta última, representa la que mayor respaldo político y social ha recibido. La magnitud de los recursos gasíferos y su importancia nacional y regional brindan la oportunidad para que, manejando inteligentemente la industria estatal del gas, el gobierno boliviano pueda acometer programas de gran envergadura para impulsar el desarrollo económico y social del país. Por otro lado, geoestratégicamente el país ha adquirido otra dimensión, ya que posee las mayores reservas de gas del cono sur, región con mercados crecientes e insatisfechos. El mayor peligro que corre la nacionalización es la dificultad de convertir a la empresa estatal (YPFB) en una empresa eficiente y transparente, lo cual pasa por su despolitización; además, es importante considerar que la futura producción de gas por parte de Bolivia depende de tres vectores integracionistas: el Anillo energético, el Gran Gasoducto del Sur y la misma geopolítica boliviana que aspira a convertir al país en el centro de producción y transporte de gas del cono sur. Por otra parte, la evolución que experimenten la posibilidad de salida al mar por parte de Bolivia y sus conflictos con Perú y Chile también pueden ser determinantes en el futuro rol que este país andino pueda cumplir en la integración energética latinoamericana.

Estas y otras consideraciones fueron abordadas por un selecto grupo de investigadores/as y especialistas en el tema tratado en los nueve documentos de trabajo que conforman esta publicación. Mario García Molina analiza los factores estructurales que limitan y/o potencian la integración

energética regional, así como la creciente vinculación de los movimientos sociales de América del Sur con el tema de la energía. Por su parte, Kirsten Westphal explora las principales tendencias de las relaciones energéticas a nivel mundial, así como la influencia que los cambios en las políticas energéticas nacionales ejercen sobre las correlaciones de poder en los planos sub-regional, regional y global. Raúl Wiener aborda el siempre polémico tema de los tratados de libre comercio impulsados desde Estados Unidos, sus posibles intereses asociados con la provisión de hidrocarburos líquidos y gaseosos y, por supuesto, su potencial impacto sobre las principales iniciativas de integración energética emprendidas por algunos países de América Latina. Asdrúbal Baptista analiza el no siempre bien comprendido tema del capitalismo rentístico, su pervivencia en la política energética del gobierno venezolano y sus implicaciones sobre las relaciones energéticas en particular, e internacionales en general, entre este país y el resto de los países de América del Sur. Por su lado, Elsa Cardozo pone de relieve las dimensiones política, económica y estratégica de la energía y sus vínculos con la seguridad y gobernabilidad democrática, tanto desde una perspectiva teórico conceptual como en sus expresiones concretas en el contexto de la actual geopolítica latinoamericana. Luis Lander describe las más recientes e importantes iniciativas de integración energética en América Latina, y aporta interesantes elementos de análisis para evaluar tanto el grado de complementariedad entre las mismas como sus respectivos niveles de sostenibilidad en el tiempo. Carlos Mendoza Pottellá y Rafael Quiroz Serrano analizan con rigor la política energética nacional e internacional del gobierno venezolano, y evalúan su potencialidad para convertirse, en el mediano y largo plazo, en factor clave de la integración latinoamericana y caribeña. Por su parte, Edgar C. Otálvora diserta en torno a los cambios políticos ocurridos en América del Sur durante el nuevo milenio, su influencia en la evolución experimentada por los procesos de integración sub-regional y regional, y la relevancia del gas en los distintos acuerdos suscritos en el marco de dichos procesos a corto y mediano plazo. Por último, Carlos Miranda Pacheco evalúa la reciente nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, en términos de su alcance y sus limitaciones, las perspectivas de la participación del gas boliviano en la integración energética del cono sur y el futuro de las relaciones energéticas entre el país andino y Chile.

Como es usual en estos casos, los análisis, datos, conclusiones y juicios de valor contenidos en la presente publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y en nada comprometen a la Fundación Friedrich Ebert como organización que, a través de sus distintas oficinas en los países andinos, coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Kurt-Peter Schütt

Director del ILDIS
Representante en Venezuela de la Fundación
Friedrich Ebert

Flavio Carucci T.

Coordinador del Proyecto Desarrollo
e Integración Energética de América Latina