

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](http://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
<b>1</b>	
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	
<b>2</b>	
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	
<b>3</b>	
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	
<b>4</b>	
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 prevalecientes: 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 Chile .....191

*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 autores .....243

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

*Elsa Cardozo*

La cuestión energética permaneció durante casi treinta años relegada a discusiones y foros técnicos. En los comienzos del siglo XXI emerge con enorme fuerza en la agenda mundial, ligada a una diversidad sin precedente de ámbitos de muy alta sensibilidad internacional: comercio y finanzas, ambiente, urgencias sociales y temas culturales, asuntos políticos, estratégicos e institucionales. Las interdependencias energéticas –simétricas y asimétricas, positivas y negativas– vinculan como nunca antes al mundo entero a la vez que ponen en evidencia la volatilidad del orden mundial globalizado. Esta dimensión de las relaciones internacionales trae consigo tanto las oportunidades para impulsar la integración virtuosa de necesidades y recursos como los riesgos de producir grandes daños y perjuicios en cada uno de los ámbitos que hoy roza.

En América Latina, lo que es cierto para el mundo como conjunto se manifiesta con especial intensidad. La energía se hace presente en la redefinición de numerosas coordenadas del mapa regional y en cada uno de los ámbitos que afecta aparece como factor generador de prometedoras relaciones a la vez que de nuevos temores: de integración y de conflicto, de seguridad e inseguridad, de gobernabilidad e ingovernabilidad.

Ciertamente, la riqueza energética –que incluye a los tan revalorizados hidrocarburos– define a Latinoamérica como una región con enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Así, más allá de las posibilidades que se abren a cada uno de los países mejor dotados, la integración energética del conjunto se presenta como una oportunidad de mayor escala para mejorar tanto las condiciones de desarrollo y proyección económica como las de la convivencia social y la organización política.

Y sin embargo, por otro lado, la grande pero desigual dotación de energéticos tiene la posibilidad de reproducir, también en gran escala, la llamada “maldición de los recursos naturales” que en materia de hidrocarburos ha sido así identificada dentro del síndrome del PetroEstado (Karl, 1997) la Petropolítica (Friedman, 2006) y otras muchas caracterizaciones sobre los perversos efectos potenciales de esta riqueza en países institucionalmente frágiles. América Latina está especialmente expuesta a esos males: por la vulnerabilidad de sus instituciones y por el germen de inconformidad que, en parte, se explica por el hecho de que se ha mantenido por más de una década como la región con la mayor desigualdad de distribución del ingreso y porque, aunque reducidos los conflictos propiamente internacionales a su mínima expresión, en cambio han proliferado los subnacionales, con complejidad e intensidad crecientes.

Para analizar oportunidades y dificultades, las siguientes páginas presentan un panorama resumido sobre el nuevo papel que los recursos y proyectos energéticos vienen desempeñando para

la integración y –por la amplitud y multidimensionalidad de los problemas de seguridad que remueven– sobre la gobernabilidad regional<sup>1</sup>. En torno a esos tres conceptos: seguridad, gobernabilidad e integración, son examinadas las condiciones, tendencias y opciones regionales vistas a través del factor energético.

### **Condiciones prevaecientes: la energía como cuestión de seguridad regional**

El tratamiento del tema de la energía combina regionalmente los cambios en las concepciones de seguridad (Buzan, 1983; Buzan y otros, 1988; Sisco y Chacón, 2004) que, inspirándonos en las tesis de Kirsten Westphal (2006), resumiremos en dos a efectos de esta resumida presentación. A partir de una visión restringida –su concepción, los asuntos que abarca y las estrategias que contempla– la energía se vincula a la seguridad misma del Estado y a la competencia internacional por recursos considerados estratégicos; de allí que esta perspectiva se concentre en que la posesión de energéticos confiere un valioso y codiciado recurso económico y de poder nacional. En cambio, desde una visión amplia, se vincula el factor energético a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de creación y preservación de condiciones de autonomía para las personas, en esferas que van desde las necesidades individuales primarias hasta las relativas a la convivencia en una comunidad mundial cosmopolita (Held, 1997); los energéticos son considerados un necesario recurso para el desarrollo humano. En el primer caso, prevalece una perspectiva de control y competencia que puede conducir a posiciones de confrontación por la procura o la defensa de recursos energéticos para la seguridad del Estado; en el segundo, predomina una perspectiva más bien concertadora y cooperativa, de aprovechamiento y complementación de recursos energéticos en busca de seguridad de la sociedad y sus miembros.

En el trato que regionalmente ha recibido la cuestión energética se mezclan, en diferentes proporciones, elementos de estas dos visiones. Sin embargo, el peso de lo que es esencial a cada una implica importantes diferencias en la concepción de la agenda de seguridad regional, nacional y subnacional. Veamos esto en las más relevantes de las múltiples dimensiones y significaciones de la seguridad que se manifiestan en el presente latinoamericano.

#### *Dimensión estratégica*

El aspecto propiamente estratégico de lo energético es el más obviamente ligado a la seguridad, referido como está al manejo de las vulnerabilidades y potencialidades –por cada país, al interior de la región y frente al mundo– en esta materia. Cuando prevalece la óptica restringida, eso se llega a plantear en términos defensivos y hasta de confrontación frente a los intereses de empresas y gobiernos que compiten regionalmente por el control de fuentes y facilidades de distribución de energía, trátense de países que son grandes productores, o de los que son grandes consumidores netos.

---

1. Sirva como antecedente y trasfondo a este papel el documento “Integración energética y gobernabilidad en la sub-región andina” (Cardozo (ed.), 2006).

Desde la perspectiva amplia, lo estratégico se entiende en términos que permitan aprovechar la coyuntura de alta valoración estratégica del recurso para construir oportunidades de asociación beneficiosas para lograr suministros y precios estables, mercados seguros y reducción de riesgos sociales y ambientales en la exploración, el transporte y el manejo de los recursos provenientes del sector energético.

En todo caso, la región –tan rica en recursos de la más variada índole– es cada vez más abiertamente objeto de competencia entre grandes empresas y entre –y dentro– de los países. En ese turbulento contexto, lo energético, pese a su potencial como oportunidad para el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo del conjunto, tiende a convertirse en factor de competencia que opera como combustible en un ambiente de creciente volatilidad subnacional y de reaparición de importantes tensiones internacionales. El caso boliviano ilustra la preeminencia de lo competitivo en tres niveles: el de los reclamos locales, en los que se mezclan cuestiones de identidad, ambientales, económicas y sociopolíticas; el de la reivindicación nacionalista que se plantea la recuperación del control público del sector; y el de la competencia internacional –que bien ilustran las estatales venezolana y brasileña, Petróleos de Venezuela y Petrobrás– por la seguridad de suministros y búsqueda de influencia en el mercado “estratégico” regional.

### *Dimensión económica*

La significación económica de los recursos energéticos abarca los asuntos relativos a la seguridad del mercado en cuanto al nivel de los precios, la capacidad de consumo y pago de los compradores, y la confiabilidad de los abastecedores. Se trata de una justificada preocupación tanto para los oferentes como para los demandantes de un recurso indispensable. Ahora bien, desde la perspectiva restringida de la seguridad energética, se enfatiza en políticas económicas defensivas (de control, aprovechamiento y protección de fuentes propias) y ofensivas (de búsqueda y consolidación de fuentes y medios de suministro); mientras que en la más amplia se promueve la cooperación en procura de complementación de intereses. Para países que –como ocurre entre los latinoamericanos o entre la región y otros mercados– dependen en alto grado de la venta o de la compra de energéticos, una cierta mezcla de esas dos visiones ha sido históricamente inevitable. Al interior de la región, la cuestión energética como tema de interés económico común apareció ligada a proyectos de generación e interconexión binacional y plurinacional y, luego, hace poco más de veinte años, dentro de los esquemas de integración regional (OLADE-CAF, 2002). Fuera de la región, el caso más relevante es el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo-OPEP (OPEC, por sus siglas en inglés), a cuya creación en 1962 hizo Venezuela decisivos aportes. Cabe destacar que la organización misma era una iniciativa de cooperación entre grandes exportadores a la que también Ecuador estuvo asociado entre 1973 y 1992. En materia de cooperación energética, Venezuela por sí sola, y en asociación con México, ha ofrecido facilidades petroleras a países menos desarrollados y altamente dependientes de las importaciones de hidrocarburos en la cuenca del Caribe desde el *boom* de precios de la década de los setenta. En los últimos años ha sido precisamente la posición venezolana la que ha planteado el más grande giro regional en la concepción sobre seguridad energética, al aproximarse de forma

explícita hacia su enfoque más restringido y competitivo, más allá de lo económico. Curioso pues esa reorientación, precisamente, viene rodeada por convenios de cooperación en volumen y amplitud sin precedente.

### *Dimensión política*

Es el aspecto político de la seguridad el que mejor explica la aparente contradicción que acompaña a la fórmula venezolana de cooperación y competencia. En esta vertiente cabe igualmente diferenciar dos maneras de asumir lo energético: de un lado, se asocia políticamente, de forma restringida, al control sobre los recursos naturales en el marco de reclamos nacionalistas y de rechazo a tratos con empresas transnacionales y, particularmente, a la política exterior de Estados Unidos. Esta perspectiva explica los graves conflictos que en torno a políticas energéticas impopulares se han desarrollado en Bolivia, Ecuador y Perú en los últimos años. Desde otro ángulo, más bien amplio, son consideradas las posibilidades y responsabilidades de los gobiernos nacionales en procura de las mejores oportunidades de estabilidad energética a través de las modalidades de cooperación e integración que resulten más eficientes.

También en esta dimensión las dos visiones están regionalmente presentes en desiguales proporciones y a través de diversas manifestaciones del control político sobre la riqueza energética. Quizá la más generalizada e interesante sea la de las llamadas “renacionalizaciones” que se vienen produciendo a través del nuevo fortalecimiento de las empresas petroleras nacionales. Esas iniciativas se materializan de diferentes formas: desde el control estatal con foco comercial y amplio margen para las negociaciones con transnacionales, como en el caso de la brasileña Petrobrás, hasta el control estatal con fuerte foco y condicionamiento político que favorece negociaciones internacionales orientadas también por criterios políticos antes que comerciales, como es el caso de Petróleos de Venezuela. Entre los riesgos que plantea la ola renacionalizadora en medio de una sostenida racha de altísimos precios para los hidrocarburos se encuentra el descuido por los aspectos relativos a la reinversión y a la seguridad jurídica, que pueden poner en riesgo al negocio energético; igualmente, se potencia el peligro de que en medio de la fragilidad de las instituciones característica de los principales productores, la abundancia de recursos en manos de los gobiernos acelere el síndrome de debilitamiento institucional y, con él, la erosión de la democracia.

Ligadas al aspecto político aparecen regionalmente con creciente fuerza, significaciones ambientales y socioculturales de la seguridad en materia energética. En la perspectiva restringida de seguridad se las subsume en la razón política de recuperación de control sobre recursos propios, en el discurso de las reivindicaciones nacionales y en el de rechazo a las transnacionales (a la globalización) y a Estados Unidos. En un enfoque más amplio, podría ser cultivada la preocupación por las implicaciones ambientales del auge del negocio energético y sobre la diversidad de reivindicaciones socioculturales que potencia, en beneficio de la seguridad humana, que promueve medidas orientadas a la protección institucional de las libertades vitales –incluidas las individuales, políticas, socioeconómicas y culturales– y a la reducción de la vulnerabilidad de las personas en todos los ámbitos, a través de políticas de desarrollo humano (PNUD, 2004).

Finalmente, volvamos a la dimensión institucional, de decisiva importancia por sí misma y como ámbito integrador y de respuesta a los desafíos energéticos. Lo institucional, en efecto, plantea el problema de la seguridad y la cuestión energética en términos comprensivos, en torno a los cuales también es posible diferenciar dos posturas muy diferentes. Baste por lo pronto señalar que desde la concepción restringida de la seguridad se considera lo institucional como un aspecto instrumental, es decir, un medio al servicio de la competencia por el control estratégico, económico y político de recursos energéticos, para el bien del Estado. En la concepción amplia, lo institucional es pieza de creciente importancia para el proceso de construcción social de oportunidades de mejoramiento de condiciones de vida, a la vez que de manejo y reducción de insatisfacciones y conflictividades subnacionales.

La seguridad, ampliamente concebida como multidimensional, cooperativa (por preventiva, multilateral y fomentadora de la confianza), democrática (por renovadora y preservadora de las instituciones democráticas) y humana (por su orientación a proteger y promover condiciones de autonomía humana) (Jácome, 2006), acaba integrándose en la cuestión de la gobernabilidad, que viene adquiriendo nuevas facetas y más amplia escala.

### **Tendencias en grueso: lo energético en la gobernabilidad democrática**

Una mirada panorámica a Latinoamérica en los primeros años del siglo XXI, permite observar, sin gran dificultad, importantes problemas que no dudaríamos en considerar cuestiones de gobernabilidad por la pérdida de eficacia y credibilidad de las instituciones, mientras crecen la cantidad y la variedad de exigencias y manifestaciones de inconformidad de una población insatisfecha e impaciente.

Ahora bien, la perspectiva de la gobernabilidad ha sufrido importantes cambios desde su llamativo papel en la década de los ochenta (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975; Achard y Flores, 1997). Ya en 1995 se presentaba más amplia en sus dimensiones (Arbós y Giner, 1996; Jácome, 1997). Como escribía entonces Manuel Rojas Bolaños, “no es sólo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad” (Rojas Bolaños, 1995).

Una década más tarde constatamos que reaparece la perspectiva de gobernabilidad vista como control gubernamental (como por diferentes razones y desde diversos propósitos políticos es el caso en Venezuela y Colombia); que, en el marco de una grave crisis de representación que afecta a los partidos políticos en buena parte de Latinoamérica, hay una gran movilidad y ambigüedad respecto a quienes son “actores estratégicos” en medio de la crisis; y que las “reglas del juego” mismas están sujetas a revisión en circunstancias en las que en buena parte de la región hay graves dificultades para concertar y, por tanto, enorme incertidumbre y amenazas de ruptura que, para mayor complicación, pueden venir revestidas de procedimientos constituyentes y constitucionales. Es ésa una suerte de nueva visión restringida de la gobernabilidad que emerge con mucha fuerza, como respuesta ante diversas manifestaciones sociales de insatisfacción y conflictividad.

Por otra parte, sometida a fuerte presión, se mantiene la visión amplia, multidimensional y democrática de la gobernabilidad (Filmus, s.f.), para la que el desafío principal es procurar respuestas a las urgencias sociales, económicas, culturales y políticas pero a través de una institucionalidad que amplíe las capacidades y posibilidades para el desarrollo individual y social autónomo (Sen, 2000) y que no sólo esté sustentada en reglas y normas formales, sino en actitudes y valores compartidos en torno a todas las ya aludidas esferas de la autonomía. En esas esferas, desde lo individual hasta lo mundial, se mueve el tema de la gobernabilidad entre la escala local y la regional.

En una u otra vertiente de la gobernabilidad –como gobernabilidad restringida o controladora o como gobernabilidad amplia o democrática– la cuestión energética es atendida con diferente propósito y estrategias.

Un mayor acento en la participación del Estado en los beneficios de la explotación de un recurso natural nacional; la preeminencia de criterios políticos en el manejo del sector energético; la vinculación de este sector a una agenda de seguridad nacional restringidamente concebida; la asociación de las reclamaciones sociales, culturales e incluso ambientales a la agenda de reivindicaciones nacionalistas, hacen todos parte de una visión de la gobernabilidad centralizadora de controles que tan abiertamente se manifiesta en Venezuela (Njaim, 2006) y desde hace pocos meses en Bolivia, y que parcialmente se expresa domésticamente en gobiernos como los de Ecuador y Argentina, y en organizaciones y movimientos subnacionales que actúan dentro de varios otros países, así como en foros y agrupaciones de alcance transnacional.

Aun con un papel central para el Estado y sectores energéticos nacionales bajo control del sector público, la concepción y práctica de la gobernabilidad como concertación democrática se distancia de modo obvio de la descripción precedente: baste decir que coloca al sector energético –con todo y las urgencias que éste plantee, como en el caso de Chile, tan dependiente de las importaciones de gas– en el marco de una agenda amplia de seguridad cuyo objetivo es crear condiciones de desarrollo humano institucionalmente consolidadas, y cuyos procedimientos son los de la negociación y la concertación. La energía es, en esta concepción, un elemento ciertamente muy valioso para desarrollar la capacidad de respuestas representativas, eficaces y legítimas por parte de gobiernos muy presionados, doméstica e internacionalmente, tanto más si no cuentan con recursos energéticos propios.

De las dos vertientes descritas derivan dos formas diferentes de asumir la cuestión energética a escala regional (y mundial) Recordemos, para comenzar, que si en algún sector es hoy muy visible la necesidad económica y el atractivo político-estratégico de buscar acuerdos, es en el energético. En él se conjuga la posibilidad de complementación que los altos precios de los hidrocarburos hacen deseable y factible, en el marco de importantes crisis energéticas recientes, como la eléctrica que padeció Brasil entre 2001 y 2002 y la de gas que sufrió Argentina entre 2003 y 2004, que aún se hace sentir en Chile como comprador muy dependiente del gas argentino.

Una mirada al panorama actual ofrece un registro bastante elocuente. La inclusión de la cuestión energética en proyectos de integración deja una primera impresión. Los más importantes son los casos del Plan Puebla-Panamá (2001) y el de la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana-IIRSA (2000). El primero se propone, entre otros ámbitos de integración, el de la interconexión energética desde el sur de México, atravesando el istmo centroamericano hasta Colombia; el segundo

contempla, entre sus propuestas de interconexión física, la integración energética. Pero, en realidad, los esquemas de integración –muy lentos en asimilar el tema energético– han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades sub-regionales y, a partir del año 2004, por el impulso dado a proyectos de interconexión gasífera que hacen parte de lo que en el mundo se ha dado en llamar la “geopolítica de los ductos” y que –a su manera– se viene manifestando con creciente intensidad en América Latina.

A partir de concepciones muy diferenciadas de la seguridad, la gobernabilidad y la integración energética, dos altos funcionarios de Venezuela y de Chile han manifestado de manera muy expresiva en meses recientes que la energía se está convirtiendo en germen y sistema nervioso de la integración. Ciertamente, la búsqueda de trato preferencial por parte de los más vulnerables consumidores ante los altos precios de los hidrocarburos, el interés de los grandes productores y consumidores en los proyectos de gasoductos y el activismo del gobierno venezolano a través de los más diversos acuerdos (de cooperación, de complementación, integrales de cooperación y “tipo ALBA”), le han conferido nuevo dinamismo a la integración energética. Ese dinamismo también viene marcado por visiones diferentes sobre la gobernabilidad a escala regional y mundial.

A partir de la visión restringida y de control de la gobernabilidad, la integración energética asume fuertes rasgos de competencia política, desde una concepción de lo energético como un recurso cuyo valor estratégico y peso económico lo convierten no sólo en palanca para apoyar posiciones nacionales y regionales frente al mundo sino en verdadera arma política con la que nacionalmente y desde los espacios integrados se pueden promover los intereses propios y enfrentar los de otros. Tal formulación de la integración energética persigue en lo estratégico forjar una alianza regional defensiva vinculada a la concepción de gobernabilidad restringida que la inspira, y generar un polo de poder energético latinoamericano en capacidad de desafiar el orden mundial prevaeciente; en lo político, promueve un modelo particular de organización que se aleja de las prácticas democráticas, así como de la institucionalidad internacional y de la supranacionalidad que la acompaña en materias como comercio y derechos humanos; mientras que en lo social y cultural, impulsa la proyección de una nueva identidad regional alrededor de viejos y nuevos símbolos y liderazgos. Aparte de la integración entre Venezuela y Cuba, a la que se ha añadido Bolivia, alrededor de la diplomacia petrolera venezolana se van construyendo otros apoyos subnacionales a esta perspectiva de integración energética que se enuncia dentro de los acuerdos tipo “ALBA” (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe) que promueve el gobierno venezolano.

En contraste con la dinámica precedentemente descrita, a partir de la concepción y, ciertamente, frágil práctica de la gobernabilidad amplia y democráticamente definida, la integración energética se concibe de forma muy diferente. Sin dejar de considerar la importancia que estratégica y económicamente tiene lo energético, se lo considera palanca para la negociación internacional y posibilidad para el logro o la consolidación de la diversificación económica y política de la economía nacional y las relaciones con el mundo. La integración energética no es vista como alianza (frente a) sino como un régimen (negociado con) orientado a lograr nacionalmente –para comenzar– condiciones de autonomía y, regionalmente, un espacio de complementación y estabilidad. Aunque no deja de estar presente en ella la competencia por liderazgos sub-regionales y regionales, lo energético no se define

como arma de influencia sino como recurso de concertación, generador de interdependencias, de oportunidades para el manejo y la reducción de conflictos, y creador de nuevos ámbitos de coincidencia. Cercanos a esta perspectiva se encuentran países como los centroamericanos, México y Colombia, en torno al Plan Puebla-Panamá y, parcialmente, países con balances energéticos tan diferentes como Chile y Brasil.

Ante un panorama global de fuerte competencia por fuentes de energía y uno regional de crecientes contrastes entre grandes productores y consumidores, no obstante que nacionalmente predominan las sociedades con perspectivas amplias de la seguridad y la gobernabilidad, tiende a prevalecer en Latinoamérica una atención poco amplia, cuando no restrictiva y muy pragmática, de la integración energética o, en otros términos, de la gobernabilidad energética regional.

### **Opciones entre dos polos: obstáculos y posibilidades**

Una mirada al mapa de la gobernabilidad latinoamericana ofrece un balance poco alentador, sea que se mire país por país, sea que se observe el conjunto regional o los fragmentados acuerdos de integración de los países andinos y del Mercosur. El factor energético no ha desempeñado hasta ahora el papel de generador de “interdependencias positivas” al que parecía invitar el rasgo regional de autosuficiencia. Las crisis energéticas en el cono sur y Brasil y el impacto de los altos precios de los hidrocarburos en las economías más frágiles, junto a la bonanza fiscal y orientación del proyecto internacional del gobierno venezolano, han contribuido, en cambio, a que la necesidad y la competencia por los recursos hayan hecho de la energía un factor de creciente articulación regional pero, también, de explosivo potencial conflictivo.

En ese cuadro se mezclan, efectivamente, razones nacionales, regionales, hemisféricas y globales. La búsqueda de fuentes de energía es global y encarnizada, no sólo como efecto de los grandes consumos de China e India, sino por la geopolítica energética que despliegan esos países, al igual que Rusia, Europa y Estados Unidos. La “geopolítica de los grandes ductos” proyectados para Asia, Rusia, Europa, el Medio Oriente y África evidencia la magnitud de la competencia. Se suman al cuadro un contexto de altos precios sostenidos, el peso político que van concentrando los grandes productores regionales y la disposición de algunos de ellos –como Rusia y Venezuela– de utilizar los hidrocarburos como instrumento de presión política.

La conversión de la cuestión energética en asunto de seguridad a escala mundial ejerce influencia directa sobre Latinoamérica, particularmente sobre aquellos países que por ser grandes productores o grandes consumidores acogen esa perspectiva, con la reducción de miras que involucra en materia de seguridad, integración y gobernabilidad. Si a ese cuadro general añadimos la campaña y los seguidores regionales del mensaje antiglobalización y de rechazo a las políticas de Estados Unidos, no resulta extraño que la energía se convierta en recurso de atractivo no sólo económico, sino de valor simbólico en la movilización de apoyos y coincidencias en torno a la perspectiva más restringida de la seguridad y la gobernabilidad. Una mirada a los países latinoamericanos evidencia el contraste entre, por un lado, un gran productor y exportador como Venezuela, cuyo modelo y propósito político le

permiten e impulsan a movilizar ingentes recursos en el exterior y, por el otro, los consumidores netos que como Uruguay y Paraguay –para no hablar de países de Centroamérica y el Caribe– necesitan buscar soluciones rápidas para enfrentar dificultades energéticas que pueden poner en peligro la continuidad de los lentos procesos de reconstrucción democrática.

Más allá de los meros balances energéticos, la situación regional es bastante más complicada y poco prometedora para perspectivas amplias. La inconformidad, cuando no conflictividad sociopolítica que se extiende con relativa visibilidad en países de Centroamérica y la región andina, y también al interior de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay e incluso Chile, crea presiones sobre los gobiernos que tienden a ser potenciadas por nuevas formas de vinculación transnacional entre grupos y movimientos en foros y congresos. Esos espacios son muy vulnerables frente al mensaje que conjuga las insatisfacciones e impaciencias domésticas con lemas “anti” (globalización, libre comercio, Estados Unidos) que incluyen también posiciones que reducen las cuestiones de la gobernabilidad, la seguridad y la integración a sus expresiones menos constructivas.

Así como la gobernabilidad a escala local y nacional puede ser beneficiada o perjudicada por la abundancia o carencia de energía, por la mayor o menor participación del país y la sociedad en los beneficios del negocio, y por los efectos que la explotación y el transporte tienen sobre el ambiente y la vida de las regiones afectadas, cabe anotar también que la gobernabilidad regional puede resultar profundamente afectada –para bien o para mal– por la forma que en definitiva asuma la integración energética: alianza defensiva y ofensivamente concebida, o régimen concertado para construir complementación, mejores condiciones de vida y mayor capacidad de negociación.

En el primer caso, la integración pensada como alianza (o “confederación”), tal y como la promueve el gobierno venezolano, no se negocia nacionalmente y preserva a Venezuela el papel de gran suministrador energético, no sólo por sus propios recursos, sino por los que se suman a través de la reciente alianza tipo “ALBA” con Bolivia; lo hace a partir de acuerdos esencialmente bilaterales, que convierten al gran suministrador en el centro de una rueda cuyos rayos lo vinculan a los beneficiarios de los convenios energéticos (el tan criticado esquema de *hub-and-spokes*). Esta forma de relación se aleja estructuralmente de la integración: por el peso desigual que otorga a una de las partes, por las dependencias energéticas y financieras que genera, y por el discurso y la práctica política que explícitamente anuncia la disposición a utilizar políticamente esos vínculos, en relaciones de gobierno a gobierno y en relaciones gobierno-actores subnacionales.

La fragmentación de la Comunidad Andina y las graves divergencias en el seno del Mercosur crean un ambiente regional favorable para que el modelo de alianza energética se establezca. La conflictividad subnacional y las urgencias energéticas de muchos países contribuyen también a que en el trato de la cuestión energética prevalezca regionalmente una aproximación pragmática y no concertada, que deja de lado los acuerdos sub-regionales y regionales, incluidos los compromisos con la democracia.

El papel constructivo de gobernabilidad democrática de una verdadera integración energética dependerá de la concepción y el acatamiento de un marco legal adecuado, de la transparencia en el manejo institucional del negocio en sus relaciones privadas/públicas y locales/nacionales, y de la conducción de las negociaciones nacionales e internacionales requeridas.

Para la gobernabilidad a escala local, la integración energética podría constituirse en importante contribución al desarrollo y para la incorporación de actores y recursos locales a la dinámica económica regional. Para ello es fundamental que los proyectos –desde su formulación hasta su ejecución– promuevan los acuerdos y generen las reglas y procedimientos que permitan atender con eficiencia y legitimidad a los componentes ambientales, socioculturales y políticos que rodean localmente a la exploración, el transporte y el aprovechamiento de los recursos energéticos.

A escala nacional, la integración energética regional tiene la posibilidad de convertirse en dinamizadora de las actividades económicas vinculadas a la exploración y explotación de recursos energéticos y, por tanto, es potencial generadora de prosperidad y de mejores condiciones ambientales y culturales de vida.

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 contribuyan a la moderación de los conflictos. Sólo así podría reducir roces, competencias y celos 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 de la destrucción de la gobernabilidad democrática que los *booms* energéticos suelen dejar como estela (cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Opciones en dos polos**

La integración energética como alianza (pactada) entre gobiernos.	La integración energética como régimen (negociado) entre sociedades.
Concepciones restringidas de la integración, la seguridad y la gobernabilidad.	Concepciones amplias/integrales de la integración, la seguridad y la gobernabilidad.
Concepción de la energía como capacidad/vulnerabilidad estratégica.	Concepción de la energía como recurso útil/necesario para sustentar el desarrollo económico y sociopolítico.
Prácticas: integración “fragmentada”; seguridad “defensiva”; débiles e inconsistentes iniciativas de (re)construcción social de la vida democrática (instituciones)	Prácticas: integración en todos los registros; seguridad cooperativa; iniciativas de (re)construcción social de la vida democrática (instituciones).

## Aproximación a recomendaciones

Como mera aproximación a iniciativas que pudieran contribuir al sano aprovechamiento de las oportunidades y los desafíos que la energía plantea hoy a Latinoamérica, se podrían mencionar al menos tres niveles de actuación desde la sociedad:

- Informar, formar, colocar el tema en la agenda pública
- Influir en la formación/análisis/atención de las agendas gubernamentales
- Promover, apoyar iniciativas de estudio, discusión y difusión para:
  - Concentrar esfuerzos en el estudio/comprensión de las características y consecuencias de los diferentes acuerdos de integración energética (para la integración, la seguridad, la gobernabilidad)
  - Trabajar en profundidad y con perspectiva actual “la cuestión institucional”.

## Bibliografía

- Achard, Diego y Flores, Manuel (1997) *Governabilidad: un reportaje de América Latina*. PNUD/Fondo de Cultura Económica, México.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI. Madrid.
- BM-Banco Mundial (s.f.) Programa de Energía, Ambiente y Población: <http://wbIn0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/E596D29E5D18784985256D66006A1DE9?Opendocument>, consulta: 18-08-2005.
- Buzan, Barry (1983) *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Buzan, Barry; Weaver, Ole y de Wilde, Jaap (1988) *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder-London, Lynne Rienner Publishers.
- Cardozo, Elsa (ed.) (2006) "Integración energética y gobernabilidad en la sub-región andina". ILDIS, Caracas. <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/IntegracionEnergetica.Cardozo.pdf>, consulta: 01-05-2006.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji (1975) *The Crisis of Democracy*. New York, New York University Press, 1975.
- Filmus, Daniel (s.f.) Gobernabilidad democrática: conceptualización: [http://www.ciprodeh.org.hn/derechos\\_humanos/governabilidad\\_democratica.htm](http://www.ciprodeh.org.hn/derechos_humanos/governabilidad_democratica.htm), consulta: 01-05-2006.
- Friedman, Thomas L. (2006) "The first Law of Petropolitics". *Foreign Policy* (on line) mayo-junio. [http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story\\_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3426](http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3426), consulta: 18-05-2006.
- García Prince, Evangelina (s.f.) "Requisitos políticos e institucionales de la gobernabilidad democrática", *El gusano de luz*: <http://www.elgusanodeluz.com/www/articulos.asp?id=624>, consulta: 12-04-2006.
- Held, David (1997) *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita* (trad. S. Mazzuca). Paidós. Barcelona, España.
- Hillman, Richard S. y Cardozo, Elsa (eds.) (1997) *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia en Venezuela*. Fondo Editorial Trópykos, Caracas.
- Hirst, Mónica (2003) "De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica", en *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Fescol-Cerec, Bogotá.
- Jácome, Francine (1997) "Democracia y gobernabilidad: apuntes para el caso venezolano", en Hillman y Cardozo (eds.), 1997.
- Jácome, Francine (2006) Venezuela, reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad?: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad5.pdf>, consulta: 12-05-2006.
- Karl, Terry Lynn (1997) *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*. Santiago de Chile.

- Njaim, Humberto (2006) *La gobernabilidad en Venezuela. Un desastre previsible*. Inédito. Caracas.
- OLADE-CAF (2002) *La situación energética en América Latina*. Mimeo. Caracas.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*:  
<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/?CFID=1017062&CFTOKEN=65210007>, consulta: 15-05-2006.
- Rojas Bolaños, Manuel (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO. Costa Rica.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.
- Sisco, Claudia y Chacón Maldonado, Oláguer (2004) "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, nº 25, enero-junio, 2004.
- Westphal, Kirsten (2006) "Energy relations in the wider region of Europe and the Americas in comparative perspective: Going on global or dominating regional?". Paper for the international conference: International Relations in Eastern Europe, German Association of Political Sciences.