

---

---

# Energía y recursos naturales en el cruce de caminos en la integración sudamericana

*Eduardo E. Gudynas\**

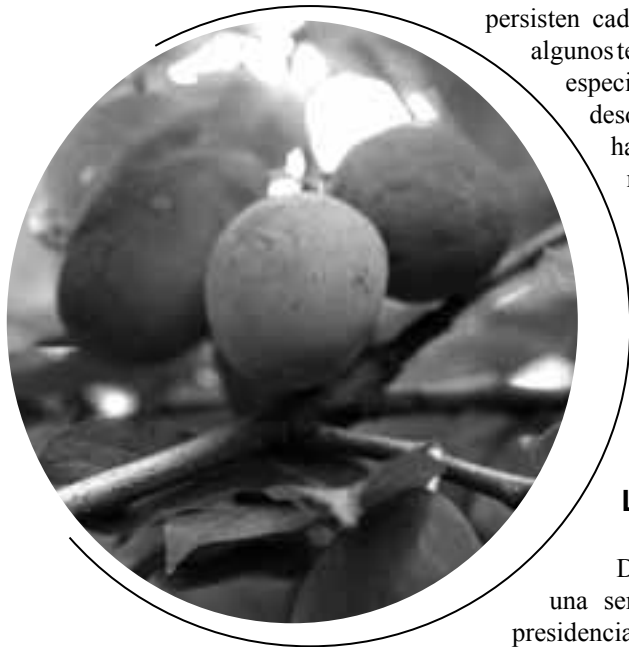
---

**En estos momentos, diferentes estrategias de integración regional han convergido en un punto en común: los grandes bloques comerciales se encuentran estancados y se convierten en foros políticos. Brasil ha buscado un liderazgo por consenso pero no ha estado dispuesto a pagar los costos económicos y políticos de esa posición, mientras que Venezuela está explorando otro camino compartiendo proyectos y recursos energéticos con otros países.**

---

\* *Analista de CLAES, Centro de investigación y promoción del desarrollo sostenible (www.integracionsur.com).*

Los grandes bloques sudamericanos, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) han tenido una historia distinta, pero hoy se encuentran en situaciones similares. Los problemas comerciales persisten y los gobiernos parecen aceptar que muchas de esas dificultades no se resolverán en el futuro inmediato, por lo tanto esos bloques persisten cada vez más como foros políticos. Existen algunos temas en los que los avances parecen posibles, especialmente en lo que se refiere a energía. Pero desde allí se abren nuevos caminos, donde hay por lo menos dos perspectivas: una está representada por la postura de Brasil y ejemplificada en el papel de la petrolera Petrobras, y la otra por Venezuela y los acuerdos mixtos articulados por PDVSA, su compañía petrolera estatal. Son dos proyectos de integración distintos, y en algunos casos se encuentran en disputa.



## LA DIPLOMACIA DE LA ENERGÍA

Desde inicios de 2007 se han sucedido una serie de encuentros, reuniones y cumbres presidenciales, casi a un ritmo vertiginoso, en las que la energía en muchos casos jugó un papel central.

Comencemos por recordar que el presidente de Estados Unidos, G. W. Bush, visitó en marzo Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México, en la llamada “gira del etanol”. Su presencia alimentó la idea de un mayor acercamiento de Brasilia con Washington, en especial debido al comercio en biocombustibles. Más tarde, Bush recibió a Lula da Silva en Washington. Como reacción a estos encuentros, el presidente de Venezuela Hugo Chávez lanzó una “contragira” en oposición a Bush, y juntamente con Fidel Castro se embarcaron en criticar a los biocombustibles.

En ese contexto, el 16 y el 17 abril se celebró un encuentro sudamericano en la isla Margarita (Venezuela), con la presencia de Hugo Chávez, junto a casi todos los jefes de Estado de la región. La cumbre presentó objetivos que todos compartirían, tales como que la integración energética “debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza”, o que ésta “involucra como actores principales al Estado, la sociedad y a las empresas del sector”, sin dejar de lado los clásicos llamados a la “cooperación técnica”.

---

---

Pero ese tipo de compromisos genéricos se han repetido en las declaraciones presidenciales desde hace muchos años.

**Un balance de esas decisiones muestra que muchos presidentes realmente están buscando mecanismos de integración regional, y es evidente que la energía se ha convertido en un tema central.**

Los acuerdos más concretos fueron la creación del Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los ministros de Energía de cada país. Este consejo debe elaborar una estrategia energética continental, un plan de acción y una propuesta para un tratado energético sudamericano. Los presidentes volvieron a reconocer la importancia de los emprendimientos conjuntos, y mencionaron específicamente el plan venezolano de Petroamérica. Pero también hay que reconocer que la Declaración de Margarita no incluye ninguna medida concreta hacia otra integración energética, en el sentido de compartir esos recursos más allá de las interconexiones o de la compra-venta de petróleo o gas.

En otros temas también se repitieron los desencuentros entre los países. No hubo acuerdos respecto de apoyar la idea de una organización internacional de países exportadores de gas natural o de concretar el gasoducto del sur. Los biocombustibles fueron objeto de largas discusiones, y Brasil condicionó su participación en el Banco del Sur a reiniciar las negociaciones. Se aceptó la propuesta venezolana de llamar a la Comunidad Sudamericana de Naciones “Unión de Naciones Sudamericanas” (Unasur). Si bien esta decisión estuvo rodeada de optimismo, no se acordó ningún programa de acción. No puede olvidarse que éste es el tercer nombre que se le adjudica a los intentos de integración sudamericana, que comenzaron en Brasilia en 2000 como un área continental de libre comercio, y que en 2004 en Cuzco (Perú) fue denominado Comunidad Sudamericana de Naciones.

Un balance de esas decisiones muestra que muchos presidentes realmente están buscando mecanismos de integración regional, y es evidente que la energía se ha convertido en un tema central. Pero, por otro lado, se vuelve a caer en efectos publicitarios, donde se lanza la idea de la “unión sudamericana” a pesar de los serios problemas internos dentro de la Comunidad Andina y del Mercosur, y de que la Comunidad Sudamericana de Naciones apenas ha dado sus primeros pasos. Si bien hay avances en algunos puntos, también deben admitirse los problemas para llegar a compromisos concretos

en muchos temas económicos y productivos entre los países, mientras persisten claras discrepancias en varias cuestiones.

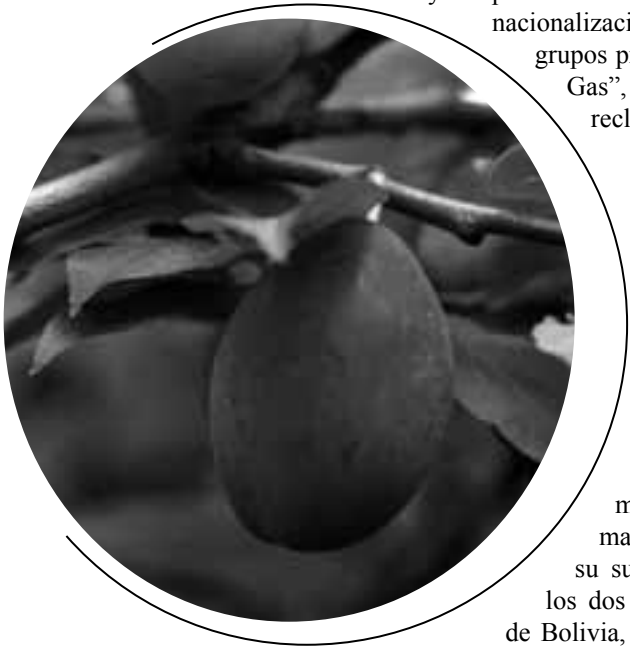
Unos pocos días más tarde, el 28 y el 29 de abril, tuvo lugar el quinto encuentro presidencial de los países participantes en el ALBA (Aternativa Bolivariana para las Américas), y en este caso asistieron Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), Daniel Ortega (Nicaragua) y Carlos Lage (vicepresidente cubano), y observadores de Haití y Ecuador, entre otros. Allí se firmaron una serie de acuerdos, incluido un “tratado energético del ALBA”, con importantes novedades como el acceso compartido de varios países a un bloque de explotación petrolera en la cuenca del río Orinoco. Se anunció la creación de empresas mixtas de gas natural y se apuntará a ampliar la capacidad de refinación de cada socio. Si bien esas metas todavía son genéricas, se creó el Consejo Energético del ALBA integrado por los ministros de cada país para llevarlas a la práctica.

Pero el aspecto más destacado fue la presentación del concepto de empresa “gran nacional” (como agente alternativo a las compañías transnacionales). En el convenio sobre energía se anuncia una empresa “gran nacional” energética que abarcará amplios sectores como petróleo, gas, refinación, petroquímica, desarrollo de infraestructura de almacenamiento y transporte, energía eléctrica y energías alternativas. El tratado establece que esta nueva empresa “gran nacional” será constituida por las compañías estatales.

## **BRASIL Y BOLIVIA SE DESPIDEN**

Poco después de esos encuentros presidenciales tuvo lugar lo que parece ser la solución definitiva de las controversias entre el gobierno de Bolivia, Petrobras y el gobierno de Brasil. Esas disputas son un claro ejemplo de las distancias reales que hay entre las declaraciones de las cumbres y las relaciones concretas entre los países. Mientras que Evo Morales apuntó a un control más férreo sobre esos recursos naturales, el gas boliviano era vital para la matriz energética brasileña.

Los muchos argumentos en juego no pueden resumirse en este artículo, pero pueden mencionarse dos hechos como ejemplo. Primero, hay que reconocer que Petrobras no cumplió sus promesas de procesamiento de hidrocarburos dentro de Bolivia, y por lo tanto no hubo contribución real al desarrollo



boliviano más allá de la venta del gas. Éste es un ejemplo de interconexión energética sin integración productiva. Segundo, también es importante reconocer que el gobierno de Lula logró contrarrestar las fuertes presiones internas de sectores conservadores y empresariales que deseaban prácticamente aplastar la nacionalización boliviana de los hidrocarburos. Esos grupos presentaban la disputa como la “Guerra del Gas”, alternando el nacionalismo herido con reclamos de represalias.

El gobierno de Lula buscó una solución definitiva por varias razones, que van desde la necesidad de terminar con el debate dentro de Brasil hasta evitar futuras acusaciones de desestabilización en Bolivia. Finalmente, Petrobras aceptó recibir 112 millones de dólares por sus refinerías bolivianas. Este arreglo fue celebrado en La Paz, aunque se enfrenta un gran riesgo dadas sus limitaciones para manejar las nuevas instalaciones. De alguna manera Brasil ha abandonado a Bolivia a su suerte, con un claro distanciamiento entre los dos presidentes. Mientras Brasil se despedía de Bolivia, el gobierno de Morales buscó apoyos en otros países, especialmente Venezuela (en exploración y extracción) y la Argentina (para vender gas).

## **INTERCONEXIONES E INTEGRACIÓN: DOS CONCEPTOS DISTINTOS**

Si bien la energía aparece una y otra vez como el eje de los nuevos esfuerzos de integración, es necesario advertir que en muchos casos se llama “integración” a lo que en realidad son “interconexiones”, tales como gasoductos, oleoductos o redes de transporte de electricidad. Esos emprendimientos son importantes, pero son únicamente conexiones que permiten la comercialización de la energía.

En realidad esos dos términos no son sinónimos, ya que sigue pendiente acordar estrategias comunes sobre el acceso a los recursos y las formas en que serán usados. Esta distinción entre “interconexión” e “integración” permite comprender que dos países muy interconectados, como Bolivia y Brasil, de todas maneras no avanzaran en un proceso de integración energética. La

misma situación se repite en el caso de las discusiones energéticas entre Paraguay y Brasil, o la Argentina y Chile. Esta diferencia también explica los negocios entre Colombia y Venezuela, a pesar de las diferencias ideológicas entre los dos gobiernos. En efecto, estos países han concretado emprendimientos como el gasoducto binacional Ballenas-Maracaibo, demostrando que se pueden hacer buenos negocios sin implementar políticas energéticas comunes; es un ejemplo de comercio sin integración entre dos regímenes políticamente distintos. De la misma manera, en el Cono Sur existe una intrincada red de interconexiones de electricidad y gas entre la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, pero no se ha logrado una plataforma energética común dentro del Mercosur.

En los últimos años, la confusión entre interconexiones en infraestructura, tanto en carreteras, hidrovías así como en energía, ha sido uno de los pilares para defender una versión optimista sobre la marcha de la vinculación entre los países sudamericanos. Sin embargo, esas conexiones en casi todos los casos siguen dependiendo de intereses comerciales convencionales anclados en importar y exportar energéticos guiados en unas ocasiones por metas empresariales de rentabilidad, y en otras por posturas nacionalistas clásicas. Como se trata de negocios, allí juega la sombra de la corrupción, tanto desde actores privados como estatales.

## **LA SOMBRA DE LA CORRUPCIÓN**

Otro problema real es el regreso de la corrupción en el área energética, donde se destaca la investigación de irregularidades con la empresa sueca Skanska, encargada de obras en el transporte de gas natural en la Argentina. Se señala un esquema de sobrepagos en las obras encargadas por el gobierno argentino de más de 5 millones de dólares. Esas obras son financiadas por un enorme fideicomiso gubernamental argentino, sin control parlamentario, donde los aportes provienen tanto de fuentes nacionales como del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil. El avance de la investigación llevó a que el presidente Kirchner destituyera a varios altos funcionarios. Más recientemente, jefes argentinos y de PDVSA aparecen involucrados con una persona que intentó ingresar ilegalmente unos 800 mil dólares a la Argentina.

En Brasil, una investigación policial descubrió un esquema de sobornos montado por empresas constructoras que involucra a altas figuras del gobierno federal y de gobiernos estatales, legisladores y empresarios. El caso desembocó en la renuncia del ministro de Energía, Silas Rondeau.

---

---

Todos éstos constituyen duros golpes a los intentos de lograr una mayor presencia del sector estatal, sea por medio de empresas estatales como de una mayor regulación de los privados. Muchos de los acuerdos de interconexión energética se están convirtiendo en jugosos negocios, muy difíciles de controlar, y que requieren nuevos mecanismos de transparencia.

## **EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Mientras se hacen muchos esfuerzos en los temas energéticos, en otros recursos naturales se suceden diversos problemas regionales. En los últimos tiempos han proliferado debates y disputas por recursos naturales compartidos entre países o por el manejo del impacto ambiental en zonas de frontera. El ejemplo más conocido es la disputa entre Buenos Aires y Montevideo por la instalación de una planta de celulosa en la margen uruguaya del río Uruguay.

Hay otros casos menos conocidos pero igualmente preocupantes. Bolivia y Brasil mantuvieron en 2006 una larga disputa por el aprovechamiento del yacimiento boliviano de hierro del Mutún, próximo a la frontera entre los dos países; hay gran preocupación por el manejo de la explotación minera de Pascua Lama, que comparten la Argentina y Chile en los Andes; Ecuador ha criticado duramente las consecuencias ambientales de las fumigaciones contra los cultivos de coca que realiza Colombia sobre la frontera común; se miran con preocupación los efectos sociales y ambientales del nuevo puente y la conexión carretera entre Brasil y Perú en el corazón amazónico; mientras que las represas que planea construir Brasil en el río Madeira también afectarán a Bolivia.

Estos y otros casos demuestran que se están sumando las dificultades de los esquemas de integración regional en una gestión acordada de los recursos naturales y administración de los conflictos. No existen programas regionales de planificación territorial, y la ausencia de normas vinculantes hace que tanto la CAN como el Mercosur no puedan desempeñar papeles efectivos en los conflictos más agudos. El ejemplo más impactante se observa con la Argentina y Uruguay, que no resolvieron su controversia sobre las plantas de celulosa dentro del Mercosur, a pesar de contar con un grupo de negociación en temas ambientales y un acuerdo marco en esa materia, y terminaron en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. De esta manera, las instancias ambientales de estos bloques también derivan hacia foros políticos. Las lecciones son

claras: son necesarios tanto acuerdos ambientales vinculantes como nuevos esquemas marco de planificación territorial, especialmente en zonas de frontera y en recursos compartidos.

## **LAS PERSPECTIVAS EN JUEGO**

Las novedades más recientes en el manejo de recursos naturales se observan en la energía. Es posible distinguir dos perspectivas: la primera está basada en acuerdos comerciales clásicos de compra-venta de energía, dependientes de las demandas de mercado, y donde las empresas que intervienen (sean estatales o privadas) buscan maximizar su rentabilidad y sus ventajas. De esta forma han actuado los acuerdos internacionales convencionales y operan las empresas transnacionales del hemisferio norte. El hecho reciente es que varios países han actuado de esa manera (observable en la compra-venta de gas entre Argentina y Chile, y Bolivia con Brasil), pero también empresas regionales (el caso más claro es Petrobras). Esta postura no está reñida con promover las interconexiones energéticas, ya que éstas son indispensables para permitir la comercialización de los productos. Pero no existe una integración energética en el sentido de poner en común los recursos energéticos y elaborar emprendimientos conjuntos que sirvan a iniciativas productivas compartidas.

**Las lecciones  
son claras: son  
necesarios tanto acuerdos  
ambientales vinculantes  
como nuevos esquemas marco  
de planificación territorial,  
especialmente en zonas de  
frontera y en recursos  
compartidos.**

La segunda estrategia es más reciente. También incluye acuerdos comerciales e interconexiones, pero ofrece la novedad de intentar compartir los energéticos y vincularlos a proyectos productivos conjuntos. Esta postura es promovida por el gobierno venezolano, en especial a través de la empresa petrolera estatal PDVSA. Se opera por medio de proyectos conjuntos o empresas mixtas entre PDVSA con un socio local, usualmente otra empresa estatal. Pero a la vez se permite que ese socio local participe de emprendimientos petroleros dentro de Venezuela. Hay pagos en dinero, pero también se aceptan otros mecanismos de compensación. En muchos casos hay un desbalance en los costos, y Venezuela está aportando más de lo que recibe.



---

---

En la primera perspectiva no se realizan proyectos mixtos de ese tipo, y los países no comparten sus yacimientos de hidrocarburos, los que se mantienen por explotaciones directas o concesiones bajo reglas comerciales clásicas. Un ejemplo claro ha sido el papel de Brasil y Petrobras, con polémicas en Bolivia, pero también en Ecuador, Perú y la Argentina, por sus impactos sociales, productivos y ambientales.

Entretanto, PDVSA ha tejido una red de acuerdos en la región.

Por ejemplo, se han firmado convenios con las empresas estatales de Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay y Bolivia, entre otras, e incluso con la propia Petrobras. Los acuerdos son de distinto tipo: hay inversiones venezolanas en refinerías en otros países para adaptarlas a sus crudos extrapesados, en otros hay intercambios de recursos, e incluso hay financiaciones directas.

Si bien Brasil se presenta como líder regional, hay que admitir que no ha seguido un camino de este tipo, y no ha estado dispuesto a cubrir los costos de acuerdos que promuevan emprendimientos productivos entre sus vecinos. Además, sus empresas nacionales –no sólo Petrobras, sino otras como Odebrecht– han actuado unilateralmente en los países vecinos. Ése no es un problema exclusivo de Brasil, ya que lo mismo ha sucedido entre otros países importantes de la región. La diferencia radica en que Brasil intenta posicionarse como líder regional, mientras que otras naciones no buscan ese puesto.

## **CRUCE DE CAMINOS**

La serie de casos y ejemplos presentados a lo largo del presente artículo permite ofrecer ahora un análisis de las tendencias en marcha. Es posible postular que en los últimos años han existido dos tipos de procesos de vinculación entre las naciones sudamericanas.

El modelo de integración a la europea, basado en un mercado común en paralelo a una estructura política, estuvo representado por el Mercosur. Ese esfuerzo chocó contra la imposibilidad de dar el necesario paso a la supranacionalidad, que fue particularmente

rechazada por Brasil. Como ese país también constituye la mayor economía regional, podría haber ensayado una medida sucedánea o paliativa consistente en permitir ciertos niveles de comercio asimétrico que beneficiaran a los países más pequeños. Pero

Brasil tampoco estuvo dispuesto a cubrir ese costo; la única concesión de ese tipo fue otorgar un mecanismo de protección comercial a la Argentina, lo que permitió reducir los roces con Buenos Aires, pero a costa de aumentar el desencanto de Paraguay y Uruguay. En esta situación, el Mercosur avanza y retrocede alrededor de problemas comerciales que no puede resolver en tanto se carece de un marco normativo supranacional, y sigue estancado bajo una unión aduanera incompleta. El bloque se desempeña sobre todo como un foro político. Parece que este hecho ha sido aceptado (con mezclas de resignación y cansancio) por los demás socios.



Otro modelo estuvo basado en la apertura hacia los mercados internacionales. Es una forma extrema de “regionalismo abierto” que fue seguida por Chile y, más recientemente, por Colombia y Perú. Estos países no han logrado articular un proceso de integración más profundo dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ya que su meta está en la apertura comercial unilateral y no se plantean lograr otros acuerdos, como políticas productivas comunes. A diferencia del Mercosur, donde todavía hay cierto proteccionismo comercial, en la CAN se apuesta a una fuerte liberalización. También se abandonaron los intentos de supranacionalidad e incluso los de una unión aduanera. Por lo tanto la CAN también terminó siendo un foro político, aunque por causas distintas a las del Mercosur.

Nos encontramos frente a dos caminos que por diferentes razones ahora se entrecruzan en una situación similar, donde los aspectos comerciales y económicos están estancados, y los bloques se mantienen como foros políticos. Esto explica en buena medida las razones por las cuales el intento de unidad sudamericana, sea bajo el nombre de Comunidad o de Unión, también se expresa como un foro político.

En esta situación es clave el papel de Brasil. En los últimos años, ese país ha mantenido una idea más o menos definida de un proyecto de integración regional. Su propuesta, iniciada en 2000 bajo la administración de F. H. Cardoso, fue adaptada por el

---

---

gobierno de Lula da Silva, aunque otorgándole sus propios matices. Su posición es la de ejercer un liderazgo regional por consenso, o un liderazgo benévolo, donde busca promover cierta integración regional pero no está dispuesto a asumir los costos de ese liderazgo, ni en lo económico ni en lo político. Por lo tanto, se genera una tensión entre el deseo de integración regional y las obligaciones y los costos que esa tarea requiere. Ese tipo de tensión no está presente en el camino del “regionalismo abierto”, ya que su meta esencial es la apertura comercial.

El cambio reciente más relevante es que aparece Venezuela con una idea distinta sobre la integración regional. Apunta a una relación más estrecha entre las naciones sudamericanas y a una desvinculación más activa de la globalización para ganar mayor autonomía. Estas ideas por ahora son bastante difusas, en algunos casos imprecisas, a veces contradictorias, y están en construcción. En algunos casos el gobierno de Caracas parece apostar a reforzar la integración regional, pero en otros parecería que la entorpece: abandonó la Comunidad Andina de Naciones y pidió el ingreso al Mercosur, y si bien está dando allí sus primeros pasos, el presidente Chávez ya ha dicho que ese bloque no sirve en su estado actual; apuesta por la Comunidad Sudamericana de Naciones y después promueve renombrarla como Unión de Naciones, pero enseguida refuerza su propio esquema bajo el ALBA.

Esto hace que la postura venezolana sea por momentos contradictoria y genere muchas polémicas. Pero más allá de esas discusiones hay que reconocer que se ofrece una diferencia clave frente a las propuestas anteriores: Caracas está dispuesta a asumir por ahora los costos políticos y económicos de su propuesta de integración. Esto no se basa únicamente en la gran disponibilidad de fondos debido a su renta petrolera, sino que también refleja otra postura política frente a las naciones vecinas. En este caso no se están produciendo tensiones frente a una meta de supranacionalidad o por soberanías que se sienten heridas, ya que se ha logrado un atajo basado en los emprendimientos mixtos con participación de varios países. Se generan así nuevas exigencias e interrogantes que demandarán nuevas respuestas gubernamentales para determinar si están a la altura de las necesidades de la integración continental.

Revista de la COPPPAL, 2007, Buenos Aires.  
(Conferencia Permanente de los Partidos  
Políticos de América Latina y el Caribe)