

Susana Beltrán y Esther Zapater

Universidad Autónoma de Barcelona

Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela

La actual situación de los mercados energéticos ha posicionado a Venezuela y a Bolivia en un lugar privilegiado en la escena internacional. Ahora bien, salvando las distancias nacionales entre ambos, únicamente en la medida en que ambos países consigan revertir los beneficios derivados de los recursos energéticos en inversiones duraderas y diversificadas, podrán registrarse avances decisivos en materia de desarrollo. La integración energética regional puede constituir un instrumento idóneo para acelerar y consolidar este proceso de desarrollo, aunque las distintas iniciativas energéticas que se han planteado se hallan todavía en una fase inicial. Aunque los gobiernos de Chávez y Morales parecen apostar por esta vía, hay que reconocer que las dificultades son importantes. La singularidad del sector energético plantea la necesidad de idear proyectos de cooperación energéticos que resulten a un tiempo rentables y convincentes tanto a los principales proveedores de suministro, como a los potenciales consumidores de la región. Por ello, y porque la integración conlleva una cierta pérdida de soberanía, el objetivo de lograr un gran mercado del gas y del petróleo para Sudamérica podría verse facilitado a partir de iniciativas concretas de cooperación multilateral, como el Acuerdo de Complementación Energética Regional.

Palabras clave:

Energía, integración regional, política exterior, petróleo, Venezuela, Bolivia, Sudamérica

The current situation of the energy markets in South America has lead both Venezuela and Bolivia to a privileged site within the international scene. Nevertheless, and excluding the internal differences existing between both of them, important advances in development may only be achieved if both countries are able to revert their benefits derived from energy resources into lasting and varied investments. The regional energy integration may become an ideal instrument to accelerate and consolidate such development process, even though several energy initiatives proposed to be taken are just starting. Although the governments of Chavez and Morales seem to believe in that process, we cannot obviate the existing difficulties. The energy sector's singularity makes it necessary to design cooperation projects of energy, which may be convincing and profitable for both the main suppliers and the potential consumers in the region. For this reason, and also because that integration may imply a little loss in sovereignty, the goal of achieving a big market of gas and oil for South- America may find an easier way if starting from specific initiatives in multilateral cooperation.

Keywords:

Energy, regional integration, foreign policy, oil, Venezuela, Bolivia, Sudamerica

La energía como factor de desarrollo en la acción de gobierno de Venezuela y Bolivia

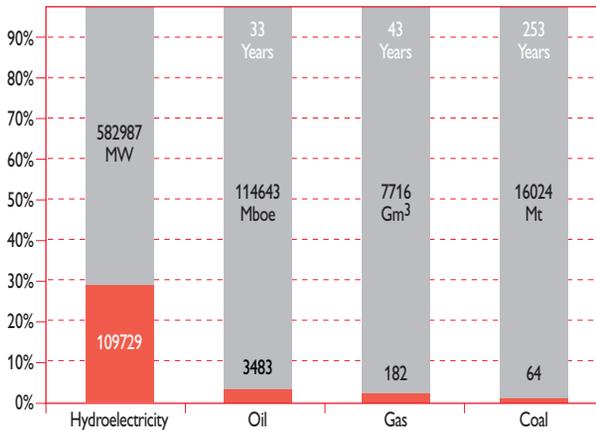
América Latina posee un importante potencial energético que le permite situarse, por peso propio, en un lugar privilegiado en el escenario internacional. Sin embargo, esa situación favorable del conjunto de la región no debe llevar a ignorar la heterogeneidad y los desequilibrios internos que la caracterizan. De un lado, existe un importante desequilibrio entre recursos, explotación y comercialización; de otro, la situación también es heterogénea en cuanto a los países, pudiendo distinguir diversos grupos: primero, aquél integrado por países exportadores netos (México, Venezuela, Ecuador y Colombia); segundo, aquéllos que poseen un importante mercado potencial (Perú, Bolivia y

Chile); tercero, el caso de Argentina y Brasil, países en principio autosuficientes, aunque con crecientes proyecciones de demanda; por último, un cuarto grupo, el más numeroso, integrado por países importadores (Uruguay, Paraguay, América Central y las principales islas del Caribe).

Los hidrocarburos concentrados entre América Central y del Sur, que alcanzan aproximadamente un 10% de las reservas estimadas en el mundo, conllevan casi en la misma proporción grandes problemas de estrategia, de control y gestión, y de distribución de beneficios, que no logran alcanzar todavía a todas las capas de una población que ve en ellos una promesa de futuro, pero de un futuro que no llega: tal es la historia de Bolivia y, en otra magnitud, quizás también la de Venezuela (De Paula, 2005: 22).

Cuadro 1

Potencial energético estimado de los países del área de América Latina y Caribe



Fuente: OLADE – SIEE (2004)

Venezuela se sitúa a la cabeza de los países que poseen importantes recursos petrolíferos, ya que concentra las tres cuartas partes del petróleo de la región, el cual es extraído y comercializado, en gran parte, por la empresa estatal Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), creada en 1975. La importancia de este país como productor de crudo va más allá del interés regional, ocupando el puesto número 12 en el ranking de los mayores productores del mundo¹. Asimismo, Venezuela es el país con mayores reservas de gas de América del Sur, que desde septiembre de 2005 son controladas en su comercialización y exportación por PDVSA a través de gasoductos, o estableciendo plantas de gas licuado.

Respecto a Bolivia, se estima que posee importantes recursos en petróleo y gas. Sus reservas de gas son, en volumen, las segundas del continente después de las de Venezuela que, como se ha comentado, dispone del triple. Aunque la producción y extracción del gas ha aumentado en los últimos años, éste se sigue destinando principalmente a la exportación (en 2002 aproximadamente representó un 74%) ya que faltan infraestructuras para explotarlo y apenas hay consumo interno (De Paula, 2006: 78).

En la actual coyuntura energética internacional, el potencial de Venezuela y Bolivia supone un instrumento privilegiado en manos de ambos gobiernos, tanto en el plano interno, para lograr avances en el desarrollo político y

social, como en el plano internacional, al dotar de una especial influencia a los gobiernos de Hugo Chávez y de Evo Morales frente a terceros países. Ahora bien, no hay que olvidar que la energía es un recurso cuya extracción y explotación requiere extraordinarios esfuerzos y que se halla sometido a unas reglas de funcionamiento harto complejas en los mercados internacionales. Asimismo, la “rentabilidad” de los beneficios obtenidos puede ser difícilmente perceptible en términos económicos y sociales, dada la situación interna que han debido afrontar los actuales gobiernos de Venezuela y Bolivia, salvando las distancias entre ambos. No hay que olvidar que el índice de pobreza de Bolivia es uno de los más altos en América del Sur, y que dicho país ocupa el lugar 113 sobre un total de 173 países en el ranking de desarrollo humano, mientras que Venezuela se sitúa en el lugar 75².

A pesar de las distancias nacionales, existen tres ámbitos de la política interna e internacional de Venezuela y Bolivia estrechamente interrelacionados: el sistema de producción de los hidrocarburos; la instrumentalización de la energía con fines políticos, y las relaciones de vecindad.

Respecto al primer ámbito, hay que tener en cuenta que determinadas medidas emprendidas por los gobiernos de Chávez y Morales en relación con el sistema productivo de los hidrocarburos han tenido una importante repercusión. En el caso de Venezuela,

algunos autores justifican el descenso de los niveles de producción (que todavía no han alcanzado los del año 2002) por varias razones, pero especialmente se apunta a la crisis que padeció PDVSA en 2003 cuando, por decisión gubernamental, y con el objetivo de poner punto y final a las huelgas del periodo 2002-2003, se despidió a un nutrido grupo de técnicos y personal cualificado que discrepaban de la estrategia energética seguida por el gobierno. Este descenso ha repercutido, por ejemplo, en una disminución de las exportaciones de crudo venezolano a Estados Unidos. Para superar esta situación y aumentar la producción del país, algunos expertos consideran que se requiere no sólo de la capacidad de empresas privadas extranjeras sino también que los órganos gerenciales de PDVSA estén en manos de personas que sirvan a intereses fundamentalmente comerciales y no políticos (Espinasa, 2006: 163).

El caso de Bolivia es distinto: en cumplimiento de su promesa electoral, el nuevo Gobierno de Evo Morales, nacionalizó el pasado 1 de mayo de 2006 los hidrocarburos mediante el Decreto nº 28701, que permite entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) toda la producción de gas y petróleo. Dicha empresa estatal gestiona la comercialización, los volúmenes y precios para el mercado interno y para la exportación. El Estado asume, pues, el control y la dirección de la producción, trans-

porte, refino, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de los hidrocarburos, en definitiva, de todas las fases de la cadena productiva del sector.

Por este motivo, las empresas que desarrollan actividades de producción de hidrocarburos disponen de 180 días (es decir hasta finales de octubre de 2006) para regularizar su situación y poder seguir operando en el país. Durante este periodo la ley ha previsto que se celebren auditorías en cada una de las empresas extranjeras para valorar las inversiones realizadas, amortizaciones, costes de producción y rentabilidad obtenida. Dichos resultados servirán a YPFB para evaluar la participación definitiva de estas empresas en los contratos que se concluyan en el futuro. Las compañías que se han visto más afectadas por la entrada en vigor de la ley han sido, por supuesto, las que más inversiones tenían en el país, esto es, Repsol YPF, TotalFinaElf, Petrobrás, British Gas y British Petroleum.

Como era de esperar, la nacionalización ha suscitado reacciones opuestas. Frente al apoyo de una población que ha visto en esta medida el principio de una nueva y esperada etapa, se contraponen las discrepancias surgidas entre las autoridades bolivianas y las empresas multinacionales que, desde un primer momento, han anunciado el ejercicio de fuertes presiones, en una clara estrategia destinada a obtener un mayor margen de manobra para renegociar las condiciones de la

nueva situación. Desde esta perspectiva, no sería descartable que en los próximos meses el país andino pudiera verse envuelto en disputas legales por suspensión e incumplimientos de contratos con las transnacionales que lleguen, incluso, a arbitrajes internacionales. El gobierno de Morales también podría afrontar las reacciones de los estados que están legitimados para ejercer la protección diplomática de empresas de su nacionalidad, algunos de los cuales tienen suscritos con Bolivia tratados internacionales de protección de inversiones recíprocas. En nuestra opinión, probablemente muchas de estas medidas no lleguen a implementarse, pero en buena medida obedecen a una estrategia que constituye una fuerte presión para el gobierno del Presidente Morales.

La nacionalización de los recursos también está suscitando posiciones críticas en determinados sectores bolivianos. La prensa se ha hecho eco de ciertas acusaciones internas de sospechas de corrupción que pesan sobre algunas autoridades bolivianas que ostentan nuevos cargos a raíz del Decreto y que apuntan, incluso, a la propia dirección de la empresa YPFB (Osvaldo, 2006). Pese a que el Gobierno desmiente y justifica ciertos desajustes durante el período transitorio de la nacionalización, lo cierto es que el artículo 8 del Decreto dispone que en 60 días desde su aprobación se refundará YPFB de tal manera que se convierta en una empresa “corporativa,

transparente, eficiente y con control social” y la realidad práctica está dificultando el cumplimiento de dichos plazos.

Desde un punto de vista técnico, quizá pueda pensarse que la nacionalización se ha llevado a cabo con una cierta precipitación, pero hay que tener en cuenta que los principales obstáculos a los que una medida de este calibre se enfrenta son de índole política, económica y social y, en esta perspectiva, existían razones de peso que no admitían más demoras. De un lado, las demandas de equidad de una población secularmente excluida de las riquezas procedentes de los recursos naturales de Bolivia, constituye un argumento que se sustenta por sí mismo. De otro, las distintas posiciones existentes tanto en el seno del propio gobierno presidido por Morales como entre las fuerzas políticas que le apoyan, así como las presiones procedentes de las regiones ricas en hidrocarburos, como la oligarquía de Santa Cruz, también proporcionaban razones de oportunidad política para adoptar una posición rápida y clara en torno a la nacionalización. En este contexto, deben enmarcarse las críticas vertidas acerca de la limitada capacidad para asumir la producción de los hidrocarburos sin controlar el accionariado de las empresas de participación estatal y sin tener toda la preparación técnica y la financiación necesaria para gestionar los importantes recursos existentes (International Crisis Group, 2006: 10).

Existe un riesgo importante para la acción de gobierno de Morales: la nacionalización ha generado expectativas de cambio rápido entre la población que no van a poder ser satisfechas a corto plazo. Convertir las rentas petroleras en mejoras sociales lleva tiempo y supone una agenda muy compleja de reformas, que abarca una política juiciosa de inversiones, cambios legislativos e institucionales. Ante ello, y dada la situación de Bolivia, el gobierno podría verse tentado por políticas de tipo asistencialista de corto plazo, con ribetes clientelares, que sólo podrían sostenerse en la fase expansiva que se alimenta de los precios altos, y que podrían agotarse si éstos caen. Por supuesto, una política coherente de inversiones no es incompatible con determinadas medidas sociales que pueden ser imprescindibles para resolver problemas de urgencia entre la población más pobre.

El segundo ámbito a destacar es el que existe en el punto de conexión entre las políticas de Bolivia y Venezuela es que ambos utilizan los recursos energéticos como instrumento de estrategia política en sus relaciones con los demás estados de la región (entre Bolivia y Chile más bien se trata de un arma política arrojadiza). Tanto las últimas iniciativas de Venezuela en América del Sur como las políticas de vecindad de Bolivia giran en torno a los hidrocarburos; estrategias que, además, se refuerzan por cuanto aparecen vinculadas al desarrollo. Así, el interés del gobierno venezolano de establecer un mercado en América del Sur dominado por las

empresas estatales, tal como se explica en el apartado siguiente, puede llegar a ser un problema no sólo para Venezuela sino para los países con los que pretende comercializar el gas y el petróleo; la mayoría de ellos no están lo suficientemente preparados en infraestructuras, personal, o financiación como para establecer una óptima cooperación energética únicamente con sus respectivas compañías estatales. Y la estrategia venezolana de exportación del gas hacia Brasil (Figueroa de la Vega, 2001: 50) se encuentra en fase inicial por lo que es prematuro valorar su alcance.

El caso de Bolivia es todavía más complejo porque el tema del gas afecta a varios países, especialmente a Chile, país con el que no mantiene relaciones diplomáticas desde 1978 por no acceder a la demanda boliviana de restitución de un acceso soberano al mar que, como es sabido, perdió durante la guerra del pacífico de 1879. Desde hace tiempo, la venta de gas se condiciona a que Chile permita una salida soberana al mar por territorios que fueron de Bolivia. Sin embargo, es una estrategia cuya efectividad es más que dudosa y de la que ninguna de las dos partes logra escapar (Ayuso y Beltrán, 2006: 5). En la historia reciente, el que fuere Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, tuvo que dimitir, entre otras razones, porque pretendió exportar gas licuado a través de un puerto del norte de Chile, lo que irritó a amplios sectores de la población, en lugar de transportarlo por un

puerto de Perú, que resultaba más oneroso. En concreto, debía constituirse el consorcio privado Pacific LNG, compuesto por Repsol YPF, British Gas y British Petroleum, para exportar gas natural licuado que finalmente no cuajó. Su sucesor, el Presidente Carlos Mesa, tampoco obtuvo mayores resultados: convocó un referéndum vinculante, el 18 de julio de 2004, para definir el futuro de la política energética y en particular preguntó si el pueblo boliviano estaba de acuerdo con la estrategia negociadora de gas a cambio de mar. En vista de los resultados positivos alcanzados, el Presidente reformó la ley de hidrocarburos aumentando los impuestos que debían satisfacer las empresas transnacionales (alrededor de un 32%) y persistió en dicha estrategia, pero no consiguió colmar las expectativas de las organizaciones sociales respaldadas por los sectores más pobres de la población. Finalmente dimitió sin haber acabado sus proyectos, sucediéndole transitoriamente Eduardo Rodríguez y, desde enero de 2006, Evo Morales, que también ha mantenido su respeto al resultado del referéndum. En suma, hoy por hoy, la venta de gas boliviano directamente a Chile sigue siendo inviable a pesar del acercamiento político de los dos países; incluso YPFB puede llegar a ser un obstáculo en futuras negociaciones comerciales entre los dos países, en la medida que la compra de gas a una empresa estatal refuerza la dimensión política y soberana que ya de por sí pesa sobre el hidrocarburo.

Por último, el tercer ámbito a tener en cuenta se vincula a las relaciones de vecindad que se ven afectadas por las estrategias internas de producción y de instrumentalización de la energía con fines políticos, en particular respecto a Argentina y Brasil. A finales de junio de 2006, Argentina y Bolivia suscribieron un acuerdo energético por veinte años en que, además de la subida del precio del gas de 3,4 dólares por millón de BTU (unidad térmica británica) a 5 dólares, y el aumento de volumen de 7,7 a 27,7 millones de metros cúbicos diarios, han previsto una cláusula que exige que el gas comprado se destine a uso interno y, en el supuesto que quiera venderse a terceros países, se requerirá el consentimiento de ambas partes. Con ello se pretende asegurar que el gas no acabe finalmente en Chile, al menos, en contra de la voluntad de Bolivia. Asimismo, dicho acuerdo ha suscitado ciertas tensiones en cuatro departamentos bolivianos: Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Sucre que han cuestionado que el excedente generado con esta variación en el precio de venta vaya a parar al Tesoro General de la Nación en lugar de revertir en éstas³, enlazando con otra cuestión que continúa discutiéndose en el interior del país sobre la posibilidad de establecer un régimen autonómico que comporte más competencias de gestión para los departamentos⁴.

La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos también ha generado tensión con Brasil y su empresa Petrobras. Las negociacio-

nes iniciadas a raíz del Decreto no han empezado de la mejor manera: Bolivia pretende que el precio de compra sea 8 dólares por millón de BTU, que es el doble de lo que hasta ahora pagaba. Las diferencias de precio respecto de Argentina se deben a que Bolivia ha recibido de este último contrapartidas en forma de créditos y asimilables que no ha obtenido de Brasil. En suma este país se encuentra, tras la nacionalización, en una delicada situación ya que ha perjudicado a la estatal Petrobrás y a su liderazgo en la región. Sin embargo, Brasil precisa de Bolivia para cubrir sus exigencias energéticas, que son cada vez mayores, y aunque ha anunciado nuevas inversiones para no depender, como ahora, del gas boliviano, la realidad es que este gas abastece buena parte de la creciente industria de Sao Paulo.

También se cuestiona la viabilidad de las exportaciones entre Bolivia-Venezuela a pesar de la buena sintonía política; ambos países suscribieron en enero de 2006 un Acuerdo de Cooperación Energética que permitirá suministrar a Bolivia crudo, productos refinados y GLP. Asimismo, han consensuado un convenio entre PDVSA y YPF para la formación y adiestramiento de profesionales y técnicos bolivianos en el sector; Sin embargo, la petición de asesoramiento y financiación que Bolivia ha solicitado de Noruega para la extracción y posterior comercialización de los hidrocarburos teniendo a Venezuela como

vecino que pudiera, tal vez, desempeñar mejor dicho cometido, no hacen más que aumentar los recelos sobre el alcance de las propuestas de cooperación en este terreno. Incluso, algunos expertos y representantes del partido opositor boliviano *Podemos* han afirmado que lo que pretende el gobierno de Morales no es nacionalizar los hidrocarburos sino traspasar los recursos a Petróleos de Venezuela. Dudas aparte, lo cierto es que el Gobierno de Morales trata de buscar nuevos socios; las últimas conversaciones con el consorcio estatal Gazprom, de nacionalidad rusa, para descubrir nuevos campos que permitan, después, exportar gas natural licuado a México y Estados Unidos, muestran que el país andino posee una deficiente infraestructura estatal para explotar y comercializar los hidrocarburos.

En síntesis, la actual coyuntura internacional favorece de entrada a los Estados “petrolistas” y “gasistas” ya que los precios récord registrados durante 2006 suponen una fuente privilegiada de beneficios rápidos. Ahora bien, rentabilizar dichos beneficios en inversiones e infraestructuras a medio plazo que repercutan en el desarrollo socioeconómico del país y que permitan diversificar los ingresos y la capacidad productiva, constituye un objetivo complejo, sometido a presiones internas e internacionales de diversa índole. A ello, deben sumarse las tensiones derivadas de las complicadas pero al tiempo necesarias relaciones de vecindad. Sin duda, uno de los instrumentos idóneos para avanzar en la

modernización y desarrollo tanto de Venezuela como de Bolivia puede proceder de la vía de la integración regional, por lo que las propuestas de integración y de cooperación energética multilateral en América del Sur merecen, pues, un análisis aparte.

El estado de la integración energética a partir de las iniciativas regionales propuestas

La integración de los países sudamericanos es una constante en la doctrina y en la política de la región. Prueba de ello son los distintos organismos instituidos en las últimas décadas, como la Comunidad Andina (1969), reformada en 1996, el Mercosur (1991), o la Comunidad Sudamericana de Naciones, establecida en 2004, los cuales han acogido esta idea en todas sus vertientes. El modelo de integración parece también extenderse al ámbito energético y, de hecho, de las resoluciones y documentos emitidos por los gobiernos y los organismos de la zona, como en el caso de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE)⁵, se desprende una voluntad clara de instaurar una cooperación energética multilateral en América del Sur que debería permitir garantizar el suministro de la región y, en consecuencia, facilitar el crecimiento económico, a través de iniciativas conjuntas suficientes para asumir los altos costes derivados

de la exploración y explotación de los recursos en tecnología, infraestructuras y personal especializadas.

No obstante, es difícil conciliar la integración regional y el impulso de instrumentos de cooperación energética, especialmente en el sector de hidrocarburos, con los intereses individuales de los Estados que parten de estrategias de mercado opuestas e, incluso, de distintas maneras de concebir la integración. Todas ellas conviven dentro de los organismos de integración de América del Sur, puesto que el marco integrador es amplio, pero no se logra alcanzar grandes resultados. El propio proceso de integración tiene sus dificultades: la salida de Venezuela en abril de 2006 de la Comunidad Andina ha provocado una nueva crisis institucional y ha repercutido en la integración regional sudamericana (Malamud, 2006: 7). Relacionado con esta crisis y pese a las felicitaciones de los miembros de Mercosur por la entrada de Venezuela, el pasado mes de julio de 2006, hay quien vislumbra nuevas fisuras en las relaciones entre los dos grandes socios, Brasil y Argentina, y los dos más pequeños, Uruguay y Paraguay. Además el modelo de integración energética que propone el Presidente Chávez, basado en un fuerte control estatal en el sector hidrocarburífero y su rechazo a Estados Unidos, difiere de los postulados tradicionales de Mercosur, al tiempo que se enfrenta al liderazgo de los otros dos países grandes (Viola, 2006).

La Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en diciembre 2004, abanderada por Brasil y compuesta por los países de Mercosur y de la Comunidad Andina, más Chile, Guyana y Surinam, generó en su momento grandes expectativas que, de momento, no se han materializado. Desde sus inicios, quedaba claro que el éxito del proyecto dependía de la voluntad de los Estados, puesto que otorga a la coordinación y a la diplomacia un papel estelar, que aún no ha sido aprovechado (Sau, 2005: 22).

Y ante este panorama surge una nueva alianza, el acuerdo ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) entre Cuba-Venezuela-Bolivia que aparentemente contradice otros procesos de integración, como los impulsados por la Comunidad Andina, y trata de convertirse en una alternativa a las propuestas de Tratados de Libre Comercio suscritos por Estados Unidos con algunos de los países de la región como Chile y Colombia, que no convencen a todos.

En el ámbito de la integración energética también han surgido distintas iniciativas que no acaban de definir cuáles son los objetivos y fines a alcanzar. Las iniciativas que en materia energética se adscriben a estos organismos y los foros de diálogo son numerosas, pero también es cierto que nacen debilitadas por la falta de voluntad y de recursos para generar auténticos compromisos vinculantes. En efecto, el nivel de implantación de la integración energética sigue teniendo un perfil bajo; más que integración se trata, en términos jurídicos, de un estadio de

cooperación, por más que los textos que instituyen organismos o proyectos regionales se refieran a integración en el sector de la energía. A veces, incluso, dichos textos aluden en realidad a sistemas de concertación o de mera coordinación de políticas interestatales.

La paradoja, a juicio de algunos economistas (Rebolledo, 2005: 23), es que en el mercado energético regional existen suficientes recursos para asegurar los suministros de la región durante más de 100 años, pero la realidad demuestra que hay un déficit energético regional debido a la fragmentación de los mercados, que imposibilita estructurar una demanda adecuada, y falta un marco normativo adecuado que aporte seguridad a los potenciales inversores, ya sean públicos o privados.

En suma, la mayoría de las iniciativas parte de resoluciones y declaraciones políticas solemnes; entre los hitos más relevantes destaca la *Declaración Presidencial de la Cumbre de América del Sur de 2000* en la que se acordó la creación de un Mercado Energético Regional Sudamericano sobre la base de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Bajo esta premisa, la integración energética se está diseñando para asegurar, en principio, la distribución de las distintas energías (sobre todo electricidad, gas y petróleo) y, en menor medida, se coopera para la extracción-explotación conjunta de dichos recursos.

Similares avances se prevén para la iniciativa de la Comunidad Andina *Alianza Energética*

Andina de 2004, cuyos ejes principales giran en torno a la construcción de mercados energéticos integrados en la subregión; inserción en los mercados internacionales de hidrocarburos; clusters energéticos y energías renovables. Sobre estos ejes se adoptó en el ámbito jurídico comunitario de la organización la vinculante Decisión 536 con el objeto de armonizar las legislaciones de sus miembros en relación a las interconexiones e intercambios de electricidad. Desde 2005 dicha medida se pretende trasladar al sector del gas pero a fecha de hoy sigue todavía pendiente, probablemente ralentizada por la salida de Venezuela. Con todo es difícil que la Comunidad Andina logre cumplir su objetivo de “desarrollo autónomo de la región” sin el país bolivariano⁶.

La iniciativa PETROANDINA constituye un proyecto más liderado por Venezuela y respaldado inicialmente por la Comunidad Andina en el Congreso Presidencial Andino de 2005, cuyo objetivo principal consiste en la creación entre sus miembros de una plataforma de entes estatales petroleros y energéticos que impulse la “interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos de exploración, exportación e industrialización de dichos recursos”⁷. Uno de los potenciales beneficiarios de este proyecto va a ser Ecuador, que aunque sea exportador neto de petróleo necesita importar combustible, por lo que un acuerdo con la vecina Venezuela para refinar

su crudo le ahorrará, en principio, costes económicos.

En cualquier caso, la Comunidad Andina sostiene que su gran aporte a la Comunidad Sudamericana de Naciones es precisamente la “integración y el desarrollo energético” (Wagner, 2005). Esta apuesta por la Comunidad Sudamericana puede paliar la pérdida de Venezuela en términos de cooperación energética, es decir, los pactos que ya no se puedan articular desde la organización andina podrían auspiciarse, a partir de ahora, bajo la égida de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En efecto, el liderazgo de Brasil en este organismo, máximo consumidor de energía de América del Sur, más el impulso de Venezuela, artífice de las estrategias energéticas de los últimos años y principal proveedor de hidrocarburos de la región, auguran un buen comienzo⁸. Así, a este organismo regional se ha incorporado la estrategia venezolana PETROAMÉRICA que persigue establecer mecanismos de cooperación e integración energéticas a fin de mejorar las condiciones socio-económicas de sus pueblos⁹. A tal fin se promoverá una alianza entre Estados en la que se garantice principalmente el suministro energético de la región a través de la coordinación de políticas públicas. En dicha iniciativa convergen la citada PETROANDINA, PETROCARIBE, compuesta por países caribeños y PETROSUR integrada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay. Esta última iniciativa subregional de 2005 tratará de

convertirse en el marco político bajo el cual se concluyan pactos en materia energética¹⁰. Bajo estos planteamientos, Venezuela ha suscrito entre 2005-2006 varios Memorándum de Entendimiento (sin valor jurídico) y algún tratado internacional en el sector energético con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Si bien PETROAMÉRICA y sus tres pilares fomentan la cooperación entre empresas estatales, ello no impide que, junto a estas iniciativas, convivan otras estrategias energéticas en América del Sur.

Precisamente, uno de los proyectos más esperados pero que, según la opinión de algunos expertos, no es rentable en términos económicos es el denominado antes *anillo energético* y ahora *Gasoducto Sudamericano*. Esta propuesta, auspiciada en la reunión de MERCOSUR de junio de 2005, trata de establecer una red de gasoductos en América del Sur entre Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay (también se ha invitado a Bolivia a participar) para regular el tránsito de gas y asegurar el abastecimiento de combustible. El objetivo es utilizar las infraestructuras que ya existen y ampliarlas para que circule el gas entre estos países. Ya existe conexión de gas natural desde Bolivia, a Argentina y Brasil, de Argentina con Uruguay y Chile y quedan por desarrollar las infraestructuras desde Perú. En particular se está estudiando el transporte de gas desde Perú a Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. El hallazgo en la zona de Camisea (Perú) de grandes yaci-

mientos de gas ha generado grandes expectativas no sólo para Perú, sino también para los países que requieren del hidrocarburo. Pero hay quien duda, incluso desde el mismo lado peruano, sobre el alcance de las reservas, lo que condiciona futuras alianzas estables para su extracción y posterior distribución.

Asimismo, se ha invitado a Venezuela a incorporarse a este proyecto pero sus pasos se dirigen, de momento, en otra dirección promoviendo una versión propia de la integración energética regional (Isbell, 2006: 3) y del Gran Gasoducto Sudamericano. En concreto, enuncia la construcción de un “alter” *Gasoducto del Sur* que transportaría gas de Venezuela a Brasil hasta llegar a Argentina y al que, según palabras de Chávez, se incorporará Bolivia. Algunos expertos opinan que la construcción de gasoductos de más de 3000 km (como en este caso) no resulta rentable y es más conveniente licuar el gas y transportarlo por mar; sin embargo países como Venezuela o Brasil han cambiado los planes de construir plantas de gas licuado y los han sustituido por los proyectos de gasoductos regionales.

Bolivia por su parte, sigue siendo un socio codiciado por sus recursos aunque su implicación en proyectos de cooperación energética regional dependerá de su capacidad para ofrecer seguridades tanto a terceros Estados como a aquellas compañías extranjeras que se muestran interesadas en participar en la explotación de los recursos energéticos bolivianos. La Unión

Europea, sin ir más lejos, no es ajena a este problema. Con ocasión de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada el 12 de mayo de 2006 en Viena, se reconoció explícitamente el interés de colaborar a nivel regional e internacional en el sector energético. En concreto, se subrayó la importancia de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles así como el respeto al medio ambiente. El hecho que la Unión Europea anunciase la apertura en el BEI de una nueva línea de créditos para América Latina puede dotar de contenido la Declaración de Viena, aportando mayor credibilidad a una retórica ya empleada con anterioridad en los acuerdos de cooperación firmados con los países de la zona, en los que ya se mencionaba la necesidad de cooperación energética entre las Partes y el apoyo europeo a los procesos de integración regional. Sin duda, este apoyo en infraestructuras y *know-how* puede constituir un elemento positivo.

El recurso a la cooperación multilateral: el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional

En Sudamérica, la opción por los tratados internacionales bilaterales y multilaterales para ase-

gurar la cooperación energética está teniendo avances relativos. Expertos en la materia sostienen que, en realidad, los avances más significativos se están llevando a cabo a nivel de cooperación bilateral (Ruiz-Caro, 2006: 76). Así, la conclusión de tratados internacionales bilaterales en los sectores de la electricidad, gas y petróleo está teniendo resultados relativamente satisfactorios desde la perspectiva de seguridad en la interconexión y suministro. La pregunta es si estos acuerdos por sí solos son suficientes para avanzar en un proceso de integración energético o por el contrario, deben incardinarse dentro de estrategias y proyectos de integración sudamericanos. En particular, PETROAMÉRICA defiende que justamente uno de sus objetivos es imprimir celeridad a los acuerdos energéticos bilaterales. No obstante se tienen dudas sobre si no sería más acertado concluir acuerdos energéticos “apolíticos” alejados de una posición ideológica determinada en el que prime el interés por la cooperación energética en lugar de otro tipo de intereses. De hecho conviven tratados expresamente suscritos a raíz de estas iniciativas junto con otros concluidos fuera de las estrategias de integración. En particular, hay uno que ha centrado nuestro interés: el *Memorando de Entendimiento en materia de interconexión gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia*, de 8 de julio de 2006. Pese a que se trata de un Memorando, denominación que normalmente se utiliza para los acuerdos políticos jurídica-

mente no vinculantes, de su redactado se desprende lo contrario: se establecen obligaciones concretas para las partes, que van desde la valorización del gas hasta la construcción del gasoducto cuya vida se prevé por un período de veinte años; se establece la creación de un Comité negociador; se ha previsto un sistema de solución de controversias así como cláusulas de entrada en vigor, modificación y terminación de este acuerdo. En conjunto se acerca más a la naturaleza vinculante de los tratados internacionales que a los acuerdos de buenas intenciones. Este Memorando, además de no estar expresamente vinculado a ninguna iniciativa regional, resulta muy curioso porque Venezuela cuando se retiró de la Comunidad Andina se lamentó de que Colombia se había plegado a los objetivos de los tratados de libre comercio de Estados Unidos en lugar del interés genuino de cooperación entre todos los miembros de la organización. Esto hacía pensar, junto con otros factores, que la relación energética entre ambos países iba a resentirse, lo cual en algunos casos no ha sido así.

Ya entrando propiamente en la cooperación multilateral, la reunión de MERCOSUR de diciembre de 2005 tenía que encumbrar el texto de un tratado sobre el Gasoducto Sudamericano, pero al final se aprobó un Acuerdo, de 9 de diciembre de ese año, protocolizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre los Estados miembros de MERCOSUR y Estados Asociados,

Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador sobre *Complementación Energética Regional*. Su importancia reside en que establece un marco legal para la integración energética cuyo fin es asegurar los suministros y establecer las condiciones necesarias para minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre los Estados parte.

Sin embargo, desde una perspectiva de efectiva integración energética este tratado adolece de algunas carencias que se consideran relevantes: en primer lugar, el hecho que se trata de un acuerdo-marco, por tanto, se requiere la conclusión de nuevos tratados internacionales que especifiquen en qué sectores y cómo se va a traducir dicha cooperación. Para más detalles, el tratado prevé que sus miembros celebrarán acuerdos regionales, subregionales o bilaterales en lo concerniente a intercambio comercial de hidrocarburos; interconexión de las redes de transmisión eléctrica; interconexión de redes de gasoducto y, finalmente, cooperación en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos.

En segundo lugar, se prevé que ninguna disposición del tratado ni de los acuerdos que se concluyan posteriormente en su desarrollo puedan modificar los derechos y obligaciones existentes de una Parte en otros tratados bilaterales o multilaterales de los que sea parte (art.12). Es fácil conjeturar, pues, que algún Tratado de Libre Comercio concluido con

Estados Unidos sea contrario a los acuerdos que se implementen en virtud del Acuerdo de Complementación Energética.

En tercer lugar, el tratado no establece un sistema propio de solución de controversias para resolver problemas sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de sus términos. Únicamente se establece que, para los miembros del MERCOSUR se resolverá por el sistema previsto en este organismo y para las disputas entre miembros del MERCOSUR y Estados Asociados el sistema será el que prevengan las partes en cada caso, mecanismos que quizás demoren una solución.

Así, el Acuerdo Marco de Complementación Energética puede constituir una interesante alternativa que permita avances en el ámbito de la cooperación energética y el hecho que se trate de un acuerdo marco no tiene por qué constituir, en principio, un obstáculo insalvable. En este sentido, cabe recordar que dicho Acuerdo evoca en su esencia al Tratado de la Carta de la Energía, liderado por la Unión Europea, y un ejemplo de cooperación intergubernamental en el sector de la energía entre 49 Estados. El Tratado sobre la Carta estableció un precedente importante a nivel internacional al ser pionero en aplicar una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía, incluyendo disposiciones para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo, cubriendo de este

modo prácticamente todas las facetas de un mismo sector económico de carácter estratégico y previendo incluso medidas para garantizar su cumplimiento, con un mecanismo propio de solución de controversias (Zapater, 2002: 317). Desde esta óptica el Acuerdo Marco de Complementación Energética es más limitado, al no contemplar, como se ha puesto de manifiesto, un mecanismo propio de solución de controversias o un régimen de inversiones multilateral. Al tratarse de un acuerdo marco, sin embargo, nada impide que en un futuro se avance en ese sentido, ya sea consolidando la cooperación energética inicialmente prevista en el tratado, ya sea a través del lanzamiento de nuevas iniciativas más ambiciosas. Todo dependerá finalmente de la voluntad de los países que apuesten por esta vía.

Reflexiones finales

La actual situación de los mercados energéticos ha posicionado a los Estados “petrolistas” o “gasistas” en un lugar privilegiado en la escena internacional, de modo que la geopolítica de la energía se halla bien presente en las agendas de los gobiernos. Tanto los Estados productores como aquellos que son consumidores se hallan inmersos en un debate en el que seguridad energética, explotación de recursos e inversiones aparecen como temas clave. En este contexto, y salvando las distancias nacionales, tanto Bolivia

como Venezuela disponen de un potencial energético de suficiente entidad para situarse con peso propio en el escenario internacional. Ahora bien, únicamente en la medida en que consigan revertir los beneficios derivados de los recursos energéticos en inversiones duraderas y diversificadas podrán registrarse avances decisivos en materia desarrollo. En este sentido, y especialmente en el caso de Bolivia, las expectativas por parte de la población son, legítimamente, muy elevadas y pueden condicionar claramente las políticas internas.

La integración regional constituye un instrumento idóneo para superar este riesgo. Al margen del contexto actual, hay que tener presente que el papel de la energía en los procesos de integración regional ha sido importante ya desde el pasado. El propio proceso de construcción europea es un ejemplo de cómo, a partir de un sector concreto, el carbón y el acero, ha sido posible avanzar mucho más allá incorporando elementos políticos. Al tiempo, este proceso se ha revelado favorable, no sólo para el crecimiento económico de los Estados participantes, sino también para la estabilidad política y el desarrollo social. En numerosas ocasiones se ha mencionado que la integración regional sudamericana parece tomar como ejemplo dicho proceso de integración, pero en América del Sur, a diferencia del modelo europeo, no se percibe una clara necesidad de cooperar en el sector energético, particularmente en los hidrocarburos. En cambio,

los miembros de la Unión Europea no poseen la riqueza de recursos de América del Sur y la mayoría de ellos comparten la necesidad de resolver su dependencia energética lo que les empuja a buscar soluciones más inmediatas.

En parte por esta realidad y porque cualquier proceso de integración implica una cierta pérdida de soberanía, las iniciativas energéticas sudamericanas no avanzan necesariamente en la misma dirección y en su mayoría se hallan todavía en una fase inicial. Se malogran numerosos esfuerzos en tratar de idear proyectos de cooperación energéticos que resulten a un tiempo rentables y convincentes tanto a los principales proveedores de suministro como a los potenciales consumidores de la región.

Desafortunadamente, en el escenario actual de América del Sur, no se puede cumplir todavía la hipótesis de Robledo y Rojas según la cual *“el incremento de la interdependencia económica ha creado un vínculo estructural que sustenta y da origen a relaciones de cooperación en el largo plazo, puesto que —con mayor o menor medida— han vinculado el crecimiento económico de cada país a la existencia de una buena relación económica con los otros países del entorno, especialmente el vecinal, ya que la integración física es fundamental para el éxito de la integración o asociación económica”* (Robledo-Rojas, 2002: 14).

A la espera de obtener mayores logros en el marco de los procesos de integración ya existentes, la opción de celebrar tratados

internacionales de cooperación parece en el momento actual muy oportuna. En otras palabras, la fuerza vinculante de los acuerdos no sólo es interesante porque aporta seguridad jurídica en el sector energético a entes privados, operadores nacionales y Estados, sino también porque contribuye a consolidar el proceso de integración. La experiencia de la Unión Europea en este sentido constituye un precedente.

Bolivia podrá desempeñar un papel más relevante en el ámbito de la cooperación energética tan pronto como consiga afianzar su propia política energética. Quizá sea el momento, ahora que preside la Comunidad Andina, para involucrarse en decisiones comunitarias tales como la interconexión de electricidad o de gas, que harían más viable dicha comunidad de integración.

Finalmente, la posición de liderazgo de Venezuela se vería sin duda reforzada si, además de impulsar iniciativas energéticas propias, consigue involucrarse en otros proyectos regionales que también podrían ser un paso importante en el avance de la integración energética de América del Sur.

Referencias bibliográficas

- AYUSO, Ana y BELTRAN, Susana (2006) "Bolivia and the regional instruments of dispute prevention and settlement", *11th EADI General Conference Insecurity and Development*, septiembre 2005, www.eadi.org
- DE PAULA, Gabriel (2006) "El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur", *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, www.caei.com.ar pp. 1-123
- DE PAULA, Gabriel (2005) "La evolución del conflicto por los recursos: un análisis desde los tiempos de la colonia hasta el presente en América del Sur", *Centro Argentino de Estudios Internacionales, working paper* n° 3
- ESPINASA, Ramon (2006) "El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 147-182
- FIGUEROA DE LA VEGA, Francisco (2001) "El mercado del gas natural en Venezuela", en OLADE-CEPAL-GTZ, *Los mercados del gas natural en la Comunidad Andina: desarrollo y perspectivas de integración*, pp. 49-112
- FRÈRES, Christian., SANAHUJA, José Antonio (Coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Ed. Icaria.
- FRIEDMAN, T. (2006) "La primera ley de la petropolítica", http://www.fp-es.org/indice_articulos/index_indice_jun_jul_2006.asp
- ISBELL, Paul (2006) "El gas: una cuestión conflictiva en América Latina", *ARI*, n° 48, pp. 1-7
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2006) "El incierto camino de las reformas en Bolivia", *Informe sobre América Latina*, n° 18, 3 de julio de 2006
- MALAMUD, Carlos (2006) "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (primera parte)", *ARI*, n° 54, pp. 1-8
- OSVALDO, Jaime (2006) "Los negocios de Alvarado en YPF son una prueba de fuego en la lucha contra la corrupción. Garrapatas en la petrolera estatal: ¿retrocede la nacionalización?", www.bolpress.com, 11 de agosto.
- REBOLLEDO, Andrés (2005) "La nueva integración: gasoducto sudamericano", *Foro*, septiembre 2005, pp. 22-24
- ROBLEDO, Marcos, ROJAS, Francisco (2002) "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos", *FASOC*, n° 2, enero-junio 2002, pp. 5-31.
- ROSS, M. L., (2001) "Does oil Hinder Democracy?", *World Politics*, abril 2001.
- RUIZ-CARO, Ariela (2006) *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL-UN, n° 106, pp. 1-85.
- SAU, Julio (2005) "La Comunidad Sudamericana de Naciones, un proyecto para el siglo XXI", *Foro*, marzo 2005, pp. 22-25
- VIOLA, Eduardo (2006) "El fracaso de la política brasileña en la integración de América del Sur", Seminario celebrado en la Fundación Cidob (Barcelona), 26 de junio de 2006
- WAGNER, Allan (2005) "Hacia una visión estratégica andina de la integración energética regional", *Intervención del Secretario General de la Comunidad Andina en la III Reunión del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la CAN*, Lima, 14 de julio de 2005
- ZAPATER DUQUE, Esther (2002), *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*

Notas

- ¹ *Agencia Internacional de la Energía, Oil Market Report*, 11 de marzo de 2004.
- ² Informe Desarrollo Humano. 2005, PNUD, <http://hdr.undp.org>.
- ³ www.bolpress.com, 1 de agosto de 2006
- ⁴ www.constituyente.bo
- ⁵ La OLADE, con sede en Quito, fue creada el 2 de noviembre de 1973 mediante la firma del convenio de Lima por 22 países, en el marco de la tercera cumbre latinoamericana de Ministros de Energía y Petróleo. La entrada en vigor del Acuerdo se produjo el 18 de diciembre de 1974 y el Secretariado Permanente comenzó a ser operativo en 1975. Surgida en plena culminación de la crisis energética, fruto del boicot decretado por la OPEP, esta organización es una entidad pública internacional de cooperación, coordinación, asesoría y con el propósito principal de conseguir la integración, conservación, aprovechamiento racional, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región.
- ⁶ Comunidad Andina., *Alianza Energética Andina*, 10 de noviembre de 2004
- ⁷ Comunidad Andina., *Conclusiones del Debate Presidencial*, 18 de julio de 2005
- ⁸ "La Comunidad Sudamericana de Naciones...es un instrumento fundamental para la promoción de los intereses de los países de la región en el escenario internacional y para la integración y complementación de sus economías, con el objetivo de superar los mismos flagelos del hambre, la pobreza y la exclusión social". *Comunicado Conjunto sobre Alianza Estratégica Venezuela-Brasil*, Caracas, 14 de febrero de 2005.
- ⁹ Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración de Caracas en el marco de la I reunión de ministros de energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 30 de septiembre de 2005.
- ¹⁰ *Declaración de Montevideo sobre PETROSUR*, 3 de marzo de 2005