

Integración energética Sudamericana

Germán Blanco



Mapa 1 Mapa de integración energética y plantas hidroeléctricas.

Fuente: fotomontaje elaborado por Allan Sosa

Con este artículo nos proponemos visualizar los esfuerzos realizados en Sudamérica para lograr la integración económica y, en particular, la referida a la energética, se cimienta en el criterio de la importancia de la unidad de esfuerzos que, a nivel internacional, deben realizar las naciones para solventar sus carencias, en particular las referidas a la garantía de tener energía segura y accesible. Ahora bien, lo que se logra percibir es que mientras se han realizado distintos y diversos esfuerzos de integración económica a nivel sudamericano, el factor energético ha sido muy limitado, casi siempre excluida de los acuerdos regionales, excepto en algunas iniciativas, que veremos más adelante.

Pero, sería prudente evaluar la abundancia y evolución de los niveles de integración económica por las cuales han transitado, sin mucho éxito, las naciones sudamericanas, por distintas razones, pero las principales se ubican en problemas geopolíticos y el claro desarrollo desigual entre las naciones.

La integración energética sudamericana ha pasado por las mismas vicisitudes de la integración económica regional, es decir, inestabilidad, falta de voluntad política de las naciones involucradas, agudo desarrollo desigual que genera desconfianza y ventajismo en

los acuerdos mínimos.

Según Frenkel, Alejandro (2019): Una buena parte de la biblioteca sobre el regionalismo sostiene, casi como un mantra, que el rumbo errático de la integración en América Latina se debe a dos grandes problemas: la poca disposición a ceder soberanía para conformar instituciones supranacionales y la alta propensión a crear instancias regionales sin desechar las anteriores, lo que genera una superposición de siglas cada vez mayor. «Latinoamérica tiene tantas cumbres que parece una cordillera», dijo una vez el presidente de Chile Sebastián Piñera.

Desde los años cincuenta surgen en América Latina iniciativas de distinto tipo para promover la integración de las economías de la región, y en el inicio de la década de los sesenta se concreta la creación de los dos primeros esquemas: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, ambos en 1960. A ellos se agregaron posteriormente el Pacto Andino en el 1969 y la Comunidad de Países del Caribe (CARICOM) en 1973, así como la transformación de la ALALC en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980.

En la perspectiva recién

señalada, por tanto, además de los problemas internos de funcionamiento de los esquemas y de las insuficiencias teóricas que ellos tendían a reproducir, la integración latinoamericana reprodujo también los rasgos generales del funcionamiento económico de los países que agrupaba. En tal sentido, el futuro de las modalidades asumidas por la integración regional estaba asociado a la forma de expresarse el “estilo de “desarrollo” en el que dichas modalidades se ubicaban, de tal manera que los años ochenta significaron el agotamiento de estas iniciativas integracionistas.

Todo ello ocurrió como parte de una crisis más general de las economías latinoamericanas, la cual marcó el agotamiento de la modalidad de desarrollo hasta ese entonces vigente y, en ese contexto, se rompió por completo la correspondencia entre los contenidos del esfuerzo integrador y el rumbo económico de los países latinoamericanos, por ello podemos derivar que fue esta ruptura —más que los problemas internos de cada esquema— la que empujó a que el deterioro del “estilo” de integración se volviera irreversible.

Niveles De Integración Energéticos en América Latina

En América Latina, desde el Río Grande hasta la Patagonia, se han hecho distintos y complejos

procesos de integración, económicos, políticos y sociales, donde el asunto energético no ha sido incluido en forma concreta, al menos en las instancias principales, como MERCOSUR, ALADI, CAN, e incluso más nuevas como la Alianza Del Pacífico. Aun así, la búsqueda de lograr acuerdos energéticos, ha sido una constante entre las naciones latinoamericanas, acuerdos bilaterales o trilaterales, sobre todo en los puntos de triples fronteras.

Normalmente los acuerdos son buscados para cubrir las necesidades eléctricas de las naciones, son conocidas la integración energética entre Colombia y Perú, Ecuador y Panamá, estableciendo interconexiones eléctricas, o bien, la establecida en las triples fronteras de Paraguay, Argentina y Brasil, beneficiados por la represa hidroeléctrica de Itaipú, o las interconexiones entre Bolivia, Perú y Chile. Un factor favorable es la existencia de importantes recursos hídricos en la mayoría de las



naciones sudamericanas, generando posibilidades claras para la obtención de energía eléctrica a través de Represas hidroeléctricas, que, a pesar de los graves problemas ambientales que generan su construcción, terminan siendo una forma limpia de energía, que aprovecha el caudal de las copiosas cuencas hidrográficas de la Región.

Como se observa, de las veinte (20) naciones del mundo que usan energías renovables en la producción de energía eléctrica, doce (12) forman parte de América Latina y el Caribe, y de ellas seis (6) está en la región en estudio.

En cuanto a las energías convencionales, es decir, gas, carbón y petróleo, nos encontramos con muchas diferencias en su producción y comercialización. Mientras naciones como Colombia, México, Argentina, Brasil y Venezuela, son productores y exportadores de petróleo, con diferencia importantes entre sí, hay naciones de alta producción y comercialización de gas como México, Bolivia y Trinidad y Tobago, así como naciones de muy poca o ninguna producción de petróleo y gas como son Chile, Paraguay, Uruguay, Centroamérica y el Caribe.

Esto ha obligado al establecimiento de acuerdos de intercambio comercial entre las naciones, que se hace muy complejo, por aquello del desarrollo desigual de las naciones sudamericanas, lo que reúne a naciones de muy poco o lento desarrollo económico con otras de importantes avances en el sector industrial y comercial, y aunque ninguna nación sudamericana ha resuelto el grave problema de la pobreza, la dinámica comercial y de producción nacional, agrava o mitiga ese grave problema social de nuestras naciones latinoamericanas.

Integración Energética Sudamericana

En 2019, un examen de conjunto de la integración regional y del regionalismo latinoamericano y de sus vicisitudes más recientes deja un balance poco halagüeño. Unasur, en primer lugar, quedó paralizada como instancia de diálogo político y gestión de crisis —no así en otros ámbitos de cooperación— a causa del enfrentamiento ideológico y los vetos cruzados del bloque “bolivariano” y los gobiernos etiquetados de derecha. Frente a ello, estos últimos decidieron en agosto de 2017, de manera concertada,



crear el “Grupo de Lima” como mecanismo ad hoc para afrontar la crisis política y la deriva autoritaria en Venezuela.

En ese marco, entre 2017 y 2019, decidieron abandonar Unasur, sin hacer muchos esfuerzos para preservar esa organización. A continuación, en una iniciativa tan controvertida como la anterior, el 22 de marzo de 2019, establecieron en su lugar el “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur) como nuevo marco de diálogo político entre gobiernos afines, integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, con la incorporación posterior de Guyana y Santa Lucía.

Sin embargo, los nuevos gobiernos liberal-conservadores no han dado un impulso real a la integración económica. Las especulaciones sobre una convergencia de Mercosur a la Alianza del Pacífico no han tenido resultados concretos. Se observa un claro “giro comercial” del Mercosur que pone en cuestión su dimensión política, más allá de la suspensión de la membresía de Venezuela y del bloqueo a la adhesión de Bolivia.

Los Estados miembros están rebajando el alcance del Parlamento del Mercosur, al suprimir la elección de sus miembros por sufragio universal y directo. Brasil, y en menor



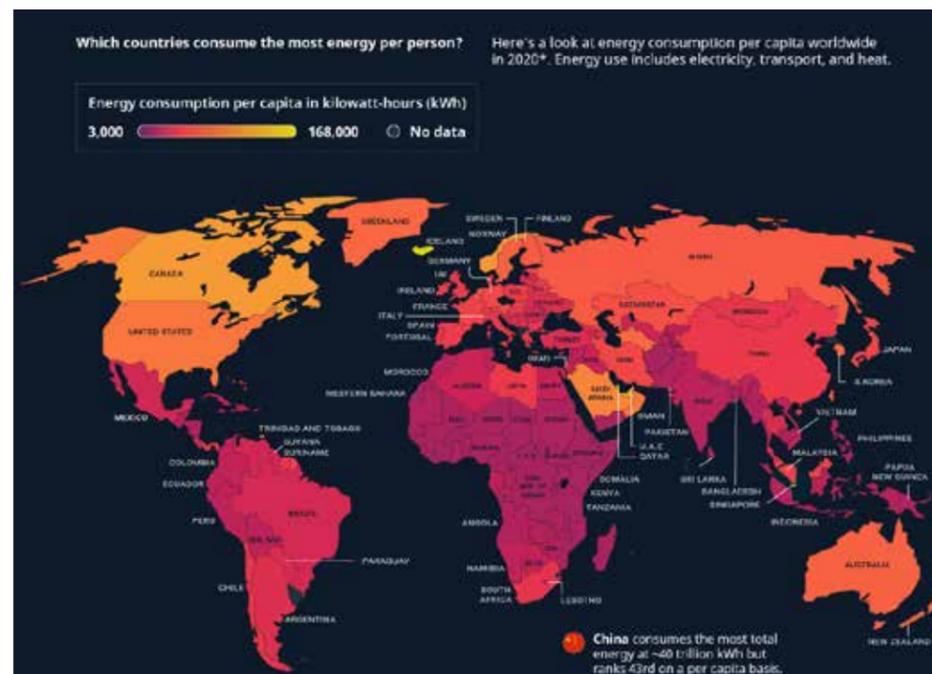
medida Uruguay han presionado a favor de la “flexibilización” de este bloque, lo que supondría renunciar a su unión aduanera y rebajarlo a la categoría de zona de libre comercio. En cualquier caso, la preferencia por intensificar los vínculos con China y otros países de Asia sigue siendo, antes y ahora, un factor que desalienta la profundización de la integración económica regional tanto para el Mercosur como para la Alianza del Pacífico.

Entre los países andinos dos de ellos han reestructurado su sector siguiendo las mejores prácticas internacionales, Perú y Colombia, a los que se une Brasil en el contexto latinoamericano.

La modernización institucional se refleja en estos tres países en un intenso incremento de la actividad petrolera que apunta a alcanzar las metas volumétricas que se plantean en el escenario al 2020. Por el contrario, Ecuador y Venezuela, junto con México, no quisieron hacerlo. Se limita o se niega del todo la inversión del sector privado y se mantiene la presión financiera sobre la empresa nacional, limitando severamente su capacidad de inversión. Como consecuencia, la actividad petrolera está declinando en estos tres países, que difícilmente alcanzarán las metas que se plantean en el escenario al 2020.

Según OLADE (2021), La apertura de la brecha energética de Norteamérica en el escenario al 2020, de 11 a 18 MMbd, aumenta el potencial de integración hemisférica alrededor del vector energía. En respuesta a la apertura de la brecha de Norteamérica, Sudamérica triplica sus exportaciones en el escenario al 2020, de 2 a 6,5 MMbd, por el aumento de las exportaciones de los países andinos y el cierre de la brecha de los países no andinos. Sin embargo, la apertura de la brecha de Norteamérica es de tal magnitud que, a pesar de triplicarse las exportaciones de Sudamérica, la brecha del hemisferio crece de 9 a 11,5 MMbd en el escenario al 2020.

Los países andinos son los que más se pueden beneficiar



Mapa 2 Mapa de consumo energético por persona. Fuente: <https://elements.visualcapitalist.com/energy-consumption-per-capita/>

de la apertura de la brecha energética de Norteamérica. Poseen reservas de sobra para duplicar su producción, de 4,0 a 9,0 MMbd entre 2006 y 2020. Esta producción puede y debe aumentar, dada la dotación de reservas de estos países, si no se quiere que la brecha energética hemisférica crezca, como se plantea en el escenario.

La experiencia histórica de los últimos años muestra tendencias divergentes en el arreglo institucional que regula la actividad del sector petrolero de los países andinos y, dependiendo del arreglo institucional, tendencias divergentes en el nivel de actividad. Por un lado, países en los cuales el gobierno ha delegado en un ente regulador,

no operativo, la implantación de la política petrolera. Esto ha permitido abrir el sector en igualdad de condiciones al capital público y privado, lo que redundó en un significativo aumento de actividad en años recientes. Este es el caso de Colombia y Perú.

Por otro lado, países en los cuales el gobierno central mantiene control directo de la implantación de la política petrolera, limitan la actividad de la empresa estatal y restringen la presencia de las empresas privadas. Olade (2021) insiste en que este es el caso de Ecuador y Venezuela, países en los cuales la actividad ha caído en años recientes. Combinados, Ecuador y Venezuela (5,1 y 80 mmb) concentran el 97%, 82%

y 52% de las reservas probadas de los países andinos (87 mmb), Suramérica (104 mmb) y el hemisferio occidental (163 mmb), respectivamente. Consistente con su nivel de reservas, estos dos países combinados aumentan en el escenario al 2020 su producción en 3,7 mmb (Venezuela, 3,2 mmb, y Ecuador, 0,5 mmb) de un incremento de la producción del hemisferio occidental, estimado en exactamente el mismo monto, de 3,7 mmb.

Esto quiere decir que si Venezuela y Ecuador no aumentan la producción, como ha sido el caso del último lustro, la producción continental en el escenario al 2020 permanecería constante y la brecha energética hemisférica crecería en la magnitud del aumento del consumo continental de 6,3 mmbd. Suponiendo que estos dos países no aumentaran su producción, la brecha energética hemisférica se incrementaría en más de dos terceras partes, de 9,4 mmb a 15,7 mmb, en vez de registrar un crecimiento del 25%, de 9,4 a 11,9 mmb, como plantea el escenario al 2020, según Olade (2021).

Acuerdos bilaterales y multilaterales en el sector energético Sudamericano

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es un tratado de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que entró en vigor en 1995. Los objetivos perseguidos son los siguientes: crear un sistema fiable y predecible de normas internacionales para el comercio de servicios.

La energía, como servicio, es regulada por el AGCS, aunque no es abordada como un sector específico. En efecto, si bien no está clasificada en la lista de servicios como “sector energético”, la energía como servicio incluye una gran cantidad de actividades tales como la generación, la exploración, la distribución, la construcción, entre otras. La clasificación de estos servicios que forman parte de las actividades del sector energético es objeto de negociaciones actuales en la OMC. El AGCS fue negociado durante la Ronda Uruguay que concluyó en 1994, y entró en vigencia en 1995 en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Hasta entonces, en el ámbito de las relaciones comerciales multilaterales sólo se debatía la liberalización del comercio de bienes. La Ronda Uruguay representó un triunfo de los países industrializados al lograr que los servicios, inversiones y los derechos de propiedad intelectual formaran parte de estas negociaciones multilaterales, debido a que éstos están cada vez más involucrados en la producción de bienes intensivos en conocimiento. En la actualidad, los servicios, aunque representan más del 60 por ciento de la producción y el empleo mundiales, no suponen más del 20 por ciento del comercio total

(según los datos de la balanza de pagos).

Según Ruíz Caro (2009) de Cepal:

En la práctica, la disposición sobre el Comercio de Servicios que establece la OMC, le confiere al AGCS cierta capacidad para interferir, mediante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en los esfuerzos gubernamentales por aprobar medidas que pudieran considerarse como “barreras innecesarias al comercio de servicios”, o que se estime que constituyan “obstáculos innecesarios que impidan garantizar la calidad del servicio”. El AGCS podría desarrollar “disciplinas” con el fin de ejercer un control estricto sobre las regulaciones y aplicar “exámenes de necesidad” destinados a determinar cuáles regulaciones son necesarias y cuáles no lo son.

La creación de organismos regionales con vocación integradora como la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER) en 1964, la Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) en 1965 y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) surgida en 1973, son prueba del interés que surgió en esos años de integrar los mercados regionales de energía. Poco después, durante la década de los ochenta, con la construcción

de algunos proyectos hidroeléctricos binacionales como Salto Grande, Itaipú y Yacyretá se materializaron los primeros intercambios eléctricos transnacionales.

Otros ejemplos innovadores de cooperación energética en esa época fueron los Acuerdos de San José, creados por México y Venezuela para mitigar el peso de las importaciones de petróleo a los países de América Central y del Caribe, en la época de la primera crisis petrolera de los años setenta. En la última década del siglo XX la integración energética regional tomó un nuevo impulso bajo la Iniciativa de las Américas, planteada por el Gobierno de los Estados de América en 1989, pero con un enfoque de la integración con alcance continental.

La llamada “Iniciativa Energética Hemisférica”, proponía la apertura de los mercados energéticos a la inversión extranjera, en todas las ramas de la industria energética (petróleo, gas y electricidad), y en toda la cadena de actividades (producción, transporte y distribución de energía) y de consecuencia la reestructuración de los monopolios estatales del ramo (Ruiz-Caro, A., 2006).

Eso es un debate suscitado en los últimos años que en la literatura internacional se le llama Acuerdos Regionales Profundos y que tiene que

ver con las Cadenas Globales de Valor (CGV).* Consiste (grosso modo) en establecer acuerdos cuya inteligencia este en el desarrollo de estas cadenas y tengan como condición, políticas comerciales compartidas que puedan hasta facilitar el desarrollo de ventajas productivas que sean aprovechadas por un socio, aún más que por el propio grupo de empresas (por ejemplo) fabricante de los mismos bienes en las empresas del propio país, hay ciertos intentos exitosos en Brasil; Colombia y Chile.

Según Ariela Ruiz (2009), los compromisos que adquieran los países de la región en el ámbito de la actividad energética en las negociaciones internacionales multilaterales (OMC) y bilaterales (TLC), darán origen a normativas que tienen carácter vinculante y que formarán parte del cuerpo legal de los países de la región. Algunas de dichas reglamentaciones pueden tener una gran influencia en la posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo nacionales y regionales, especialmente en aquéllas que tengan como eje central “el desarrollo sostenible y la articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones”,

conforme lo señalan los presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones en sus Declaraciones oficiales.

La eliminación de los requisitos de desempeño que exigen los inversionistas en el capítulo sobre Inversiones en los TLC limita, efectivamente, la instrumentación de políticas públicas de los Estados. Es decir, los gobiernos se ven imposibilitados de exigir el cumplimiento de requisitos como alcanzar un determinado grado de contenido nacional; otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios producidos localmente; relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o el monto de las entradas de divisas con la inversión realizada; topes o condicionamiento de importación de insumos, exigencias de transferencia de tecnologías, entre otras.

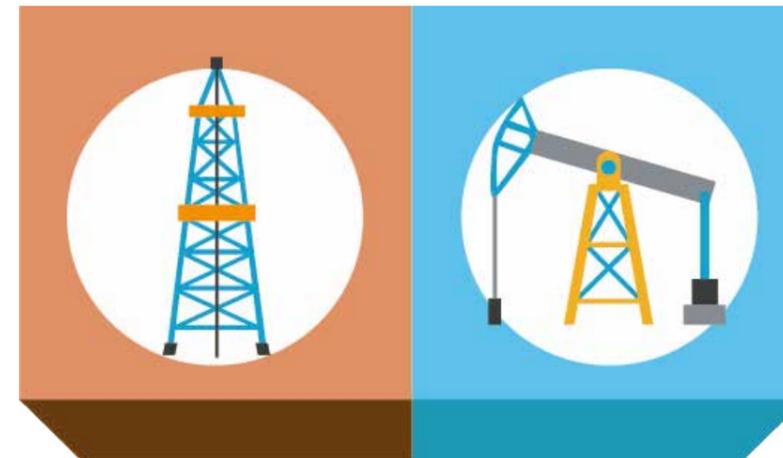
Asimismo, las normas de acceso a mercados y el trato nacional contenidos en el AGCS tienden a eliminar medidas como el límite en el número de proveedores del servicio, sobre el valor total de transacciones o el número total de operaciones de servicio o de personas empleadas. Este tipo de medidas tiene un impacto en los países con recursos energéticos, toda vez que al prohibir el derecho a limitar el

número de empresas petroleras u operaciones de la misma que puedan existir en un país, las corporaciones tienen, en la práctica, libre acceso a los recursos de energía del país.

Dichas normas se contraponen con el compromiso de las autoridades sudamericanas que han manifestado continuar dando pasos concretos en la cooperación energética, con base a los principios del derecho soberano de los países a establecer los criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, así como también a administrar la tasa de explotación de los recursos naturales no renovables.

Los acuerdos enmarcados en Petroamérica (Declaración de Caracas suscrita por los ministros de Energía de América Latina y el Caribe, o sus representantes, el 27 de septiembre de 2005), plantean la integración de las empresas energéticas estatales de esta amplia Región para la instrumentación de acuerdos y realización de inversiones conjuntas en la exploración, explotación y comercialización del petróleo y gas natural.

Se considera que la integración energética es un asunto de los Estados y de los gobiernos, lo cual no implica la exclusión de sectores



Se prevé un aumento entre 1,8% a 2,2% de la demanda mundial de hidrocarburos en los próximos años

empresariales privados. De hecho, existen experiencias exitosas en otros países latinoamericanos exportadores de hidrocarburos, en el uso de mecanismos que incentivan la formación de consorcios y “joint-ventures” entre empresas locales y corporaciones transnacionales de servicios de energía, y en particular en los servicios asociados a ingeniería y construcción, las cuales podrían extenderse a otros servicios relacionados con exploración y producción, por ejemplo.

Perspectivas

Se prevé un aumento entre 1,8%–2,2% de la demanda mundial de hidrocarburos en los próximos años. Este crecimiento, aunado a una capacidad mundial de producción y refinación de crudos prácticamente copada, soporta un nivel de precios altos tanto en el presente como en el mediano plazo (2006–2010). Este contexto de creciente demanda mundial de hidrocarburos abre oportunidades en los mercados de Estados Unidos para comercializar un volumen adicional de crudo, proveniente de la nueva producción disponible. Sin embargo, se requiere nueva capacidad de refinación para transformar estos crudos en los productos de consumo final. A los fines de esta investigación se considera que la

producción adicional de crudos cuenta con una capacidad de refinación disponible para su procesamiento.

Es importante recordar que los diferenciales de precio entre los diversos crudos en el mercado se reducen a medida que el nivel de precios de crudos y productos del mercado es menor. Esto se debe principalmente a que los diferenciales de calidad entre los crudos se estrechan, dando como consecuencia la reducción de los diferenciales entre los precios de los productos. Los siguientes países se identificaron como principales actores del mercado de Estados Unidos: Arabia Saudita, Canadá, Irak, México, Nigeria y Venezuela. Los crudos de Latinoamérica compiten por participación en ese mercado contra los crudos producidos por aquellos.

El análisis de competitividad que se llevó a cabo corrobora que la competitividad de los crudos depende en gran medida de su calidad, ubicación geográfica y limitaciones operacionales. La renta máxima –calculada a partir de los precios de mercado pronóstico desarrollados y de los costos estimados de exploración, desarrollo, producción y transporte– arroja que con los altos precios que se pronostican para el mediano plazo, la inversión en exploración y producción se ve favorecida aun en las áreas de más alto costo.

Eso es un debate suscitado en los últimos años que en la literatura internacional se le llama Acuerdos Regionales Profundos y que tiene que ver con las Cadenas Globales de Valor (CGV). Consiste en establecer acuerdos cuya inteligencia este en el desarrollo de (CGV) y tengan como condición, políticas comerciales compartidas que puedan hasta facilitar el desarrollo de ventajas productivas que sean aprovechadas por un socio, aún más que por el propio grupo de empresas, que por ejemplo son fabricantes de los mismos bienes en las empresas del propio país. Hay ciertos intentos exitosos en Brasil; Colombia y Chile, lo que motiva la especialización productiva y desarrolla la facilidad de confirmar Clústeres estratégicos.

Conclusiones

Los esfuerzos de integración económica y energética en la Región Sudamericana, se han presentado en muchas y variadas formas, algunas se mantienen, otras evolucionaron a niveles distintos o similares, pero, con poca incidencia en el desarrollo de las naciones de la Región, aunque en su descargo puede reconocerse que algunas de esas instancias han cumplido con sus motivaciones originales, dependiendo sólo del desarrollo desigual entre esas naciones.

La integración económica y

la energética no han transitado en forma armónica, bien por contradicciones geopolíticas, por el agudo desarrollo distinto de las naciones miembros, así como la falta de voluntad política de estas naciones involucradas.

Entre las principales iniciativas de la integración energética sudamericana, se destacan Petrosur, como parte de un plan más global, denominado Petroamérica, del cual sólo Petrocaribe ha tenido algún nivel de desarrollo. También ha sido factor componente de otros bloques de la Región, como Unasur, pero la fortaleza del intercambio energético ha sido principalmente bilateral y trilateral, en el sector eléctrico.

Las perspectivas inmediatas, para el 2022 en adelante, pasa primero por mejorar la capacidad productiva y comercializadora de cada nación de la Región sudamericana, que al incluir el factor energético, debe estimular la demanda de la energía convencional (petróleo y gas, básicamente), colocando a las naciones productoras frente a importantes mercados de consumo. Para ello, es necesario que cada nación productora de energía tradicional, también mejore sus posibilidades de producción, transporte y transformación del producto base, para hacerse competitivo.

Referencias Bibliográficas

1. Aponte García, Maribel. 2018. "Integración, Geopolítica, Recursos Naturales y Mapeo de Cadenas. Un Desafío Metodológico para Promover la Soberanía frente a las Empresas Transnacionales". CLACSO. En *Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina y el Caribe*.
2. Frenkel, A. 2019. "Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana". *América Latina y Caribe. Revista Nueva Sociedad*.
3. Corporación Andina De Fomento (CAF). 2008. "Hacia la integración energética hemisférica: retos y oportunidades."
4. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/510/145.pdf?sequence=1>
5. OLADE. 2021. "Panorama Energético de América Latina y del Caribe" <https://www.olade.org/publicaciones-olade/>
6. Preciado Coronado, J. y Alberto Rocha Valencia. 2003. *América Latina: Realidad, Virtualidad Y Utopía De La Integración. "Pasado y presente de la integración económica latinoamericana"*.
7. Geografía, Sociología y Ciencias Políticas. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad de Guadalajara.
8. Ruiz - Caro, A. 2009. "Las negociaciones internacionales en el sector energético y sus implicancias para América Latina y el Caribe". CEPAL, Publicaciones de Naciones Unidas.
9. Ruiz - Caro, A. 2010. "Puntos de Conflicto de la Cooperación e Integración Energética en América Latina y El Caribe". CEPAL. Serie RRNN e Infraestructura.
10. Vargas, María del Rosío. 2005. "La integración energética en América del sur: la iniciativa de Petroamérica". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 40, 2005, pp. 265-288 Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe Distrito Federal, México.

