

El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica

Impulsada por el gobierno de Venezuela, Petroamérica es una propuesta de integración energética que se inscribe en el ALBA, que busca enfrentar las iniciativas integracionistas motorizadas por Estados Unidos. Si bien todavía es un proyecto en formación, Petroamérica se ha diversificado en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina. El artículo sostiene que, más allá de las ventajas o desventajas de la iniciativa, el intento de vincularla a un proyecto político y una determinada orientación económica afecta negativamente su viabilidad y pone en riesgo una idea que, en otras circunstancias, podría contribuir a la integración regional.

Eduardo Mayobre

Petroamérica: orígenes y estrategia

Petroamérica es una propuesta del gobierno venezolano para la integración energética de América Latina y el Caribe. Según un estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela de 2003, se trata del «proyecto de creación de una empresa multinacional que estaría conformada por el conjunto

Eduardo Mayobre: economista y licenciado en Filosofía, integró el directorio del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y se desempeñó como director en el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Trabajó también como viceministro de Hacienda de Venezuela, jefe de la Oficina Central de Presupuesto y presidente del Instituto de Comercio Exterior.

Palabras clave: energía, integración, Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Petroamérica.

de empresas estatales de la región, destinada a atender proyectos de inversión que promuevan la integración energética a la vez que garanticen el incremento del valor agregado del petróleo crudo y gas, con la producción de subproductos petroquímicos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe»¹.

Sin embargo, Petroamérica es una idea en formación que evoluciona de acuerdo con las circunstancias que enfrentan los países de la región y el desenvolvimiento de los mercados petroleros internacionales. En la medida en que se ha ido concretando, se fue diversificando en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias, en los que Venezuela ha ocupado siempre un papel protagónico: Petrocaribe abarca los países insulares del Caribe (con excepción de Trinidad y Tobago y Barbados), Guyana y Surinam; Petrosur incluye a los socios del Mercosur; y en Petroandina participarían los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Se ha mencionado, además, la posibilidad de establecer un mecanismo similar con los países de Centroamérica, y es notable la ausencia de México, segundo productor de petróleo de América Latina, en todo el proceso².

Las definiciones no son las mismas en cada caso. De acuerdo con Petróleos de Venezuela (Pdvsa), Petroamérica es «una propuesta de integración energética de los pueblos del continente, enmarcada en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad de los países en el uso justo y democrático de los recursos en el desarrollo de sus pueblos», y «está concebida como un habilitador geopolítico orientado hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente»³.

1. República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Relaciones Exteriores, Despacho del Viceministro, Equipo de Investigación Energética: «Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe», Caracas, agosto de 2003.

2. En los primeros días de noviembre de 2005, la prensa publicó declaraciones del presidente de México, Vicente Fox, sobre una iniciativa energética dentro de la segunda fase del Plan Puebla-Panamá que, además de las facilidades del Acuerdo de San José, contempla el establecimiento de una refinería con capacidad para 250.000 barriles diarios, con un costo de 3.200 millones de dólares, e instalaciones gasíferas. El portavoz del presidente mexicano, Rubén Aguilar, afirmó que este programa no busca «atajar» una eventual influencia del presidente de Venezuela en la región (*El Nacional*, 7/11/2005). El retiro de Venezuela del G-3, que conformaba junto con México y Colombia, en mayo de 2006, hace menos probable que se inicien programas de cooperación entre ambos países en este sector.

3. Fuente: <www.pdvsa.com>, consulta: 29 de septiembre de 2005.

Petrosur, por su parte, sería «un habilitador político y comercial promovido por la República Bolivariana de Venezuela, dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad». Petrocaribe «es una iniciativa de cooperación energética solidaria propuesta por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña, la mayoría de ellos consumidores de energía y sin el control estatal del suministro de los recursos». Finalmente, Petroandina sería una «plataforma común» o «alianza estratégica» de entes estatales petroleros y energéticos de los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela «para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos»⁴.

Como puede apreciarse, Petroamérica tendría como base un acuerdo de integración enmarcado en un esquema más amplio (el ALBA), mientras que en Petrosur predominaría la complementariedad, en Petrocaribe la cooperación y en Petroandina, la alianza estratégica entre entes estatales.

El proceso de negociación, que se ha acelerado en los últimos meses, también presenta diferentes grados de avance según el caso. Mientras Petrocaribe es prácticamente una realidad, Petrosur se encuentra en una etapa de proyectos y Petroandina es todavía una propuesta con pocas probabilidades de prosperar debido al retiro de Venezuela de la CAN anunciado en abril de 2006. En ese contexto, a finales de mayo del mismo año se acordó la creación de una empresa con el nombre de Petroandina, que conformaría una alianza estratégica entre Pdvsa y la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos⁵.

Mientras Petrocaribe es prácticamente una realidad, Petrosur se encuentra en una etapa de proyectos y Petroandina es todavía una propuesta

En tanto conjunción de todas las iniciativas anteriores, Petroamérica se mantiene, por ahora, como una aspiración a la coordinación. Muchas de las acciones que han sido presentadas como parte de la propuesta no implican la constitución de una empresa regional o subregional de energía: se trata de

4. *Ibíd.*

5. *El Universal*, Caracas, 28/5/2006.

programas de asociación o cooperación, en los que, en algunos casos, las partes involucradas son los gobiernos nacionales o sus agencias, y no las empresas petroleras estatales.

En cuanto a la estrategia del gobierno venezolano en relación con Petroamérica, las acciones y propuestas reseñadas demuestran que se irá conociendo y concretando de manera gradual. Sus características, en efecto, aún no están claramente perfiladas. Según los voceros, aspira a fortalecer la integración de una forma innovadora, no solo por vía de los indicadores económicos derivados del comercio internacional, sino a través de la solidaridad, en aras de superar los graves efectos del subdesarrollo. La energía como factor movilizador de la estructura comercial, industrial, de transporte y de servicios tiene en los países de América Latina y el Caribe un peso específico muy grande, y Venezuela se encontraría en condiciones de proveer excedentes crecientes que procuren el desarrollo en el marco de una solidaridad regional integracionista. La propuesta venezolana se basaría en la complementación económica, la cooperación y la solidaridad, más que en la competencia, y se inscribiría en la visión de largo plazo del ALBA⁶.

Los avances concretos han sido diferentes en cada caso. Petrocaribe, creada el 29 de junio de 2005, ha significado un incremento en el suministro de petróleo venezolano financiado en términos concesionales para 14 países del Caribe, además de la promesa de Pdvsa de cooperar en su almacenamiento, refinación y transporte, siempre que las transacciones se realicen a través de empresas estatales. Petrosur, mientras tanto, ha tenido como resultado tangible el inicio de la construcción de una refinería en Pernambuco para el tratamiento de petróleos pesados, en la que participan paritariamente Pdvsa y Petrobrás. Venezuela, además, ha adquirido participación en dos refinерías en Uruguay y Argentina, con el objeto de modernizarlas y adaptarlas. En realidad, se trata de acciones relativamente pequeñas si se tiene en cuenta la envergadura de los negocios que manejan empresas como Pdvsa y Petrobrás. Por otro lado, hay que señalar que los acuerdos con los países del Caribe representan una continuación de las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, con el añadido de una cooperación en el aspecto empresarial.

En contraste, el proyecto de Gasoducto del Sur, que llevaría gas desde Venezuela hasta Brasil, Uruguay y Argentina, con la posibilidad de interconectarse

6. Declaraciones de Alí Rodríguez Araque, ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, 29 de junio de 2005 en <<http://www.mre.gov.ve/Noticias/A2005/Bole180.htm#02>>.

con los gasoductos provenientes de Bolivia y Perú, constituye un megaproyecto cuyo costo se estima en 20.000 millones de dólares y que cubriría, aproximadamente, 8.000 kilómetros. Esta iniciativa de largo plazo ha copado el centro de la atención política y mediática respecto a las actividades del conjunto de programas de Petroamérica, a pesar de que aún no cuenta con estudios de factibilidad y prefactibilidad. Los presidentes de Venezuela, Brasil y Argentina se han reunido varias veces para discutirlo y, en mayo de 2006, después de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, invitaron a este último país a sumarse al proyecto.

El Gasoducto del Sur constituye un megaproyecto cuyo costo se estima en 20.000 millones de dólares y que cubriría, aproximadamente, 8.000 kilómetros

Los proyectos de integración

Desde la década de 1950, la integración de América Latina y el Caribe se ha concebido como el avance hacia un mercado común que abarque la totalidad, o la mayoría, de los sectores económicos. En general, se ha tendido a emular el modelo europeo: una integración progresiva que se inicie en la liberación del comercio, prosiga con la creación de un área de libre comercio, se fortalezca con una unión aduanera, se consolide como un mercado común y culmine con una unión económica. Este proceso sería complementado con una integración institucional que, eventualmente, desembocaría en una unidad política o una comunidad de naciones.

Con este enfoque, se crearon asociaciones regionales y subregionales que han conformado un mapa de la integración latinoamericana: se pueden identificar zonas de mayor integración, representadas por acuerdos subregionales como el Sistema de Integración Centroamericano, la Comunidad Andina de Naciones, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Sur (Mercosur). A estas iniciativas se suma uno de los acuerdos más antiguos y de mayor cobertura geográfica: la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

En la última década del siglo xx, además de estos esquemas subregionales, se concretaron agrupaciones y acuerdos entre países que propiciaban el libre comercio y la complementación económica, tales como el G-3 y los tratados de México y Chile con diferentes naciones de la región. Uno de ellos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan o Nafta, por sus siglas en inglés), incluyó a países desarrollados –Canadá y EEUU–, lo que significó un

cambio conceptual de gran significación. Por otra parte, en los últimos años se planteó la integración entre los dos grupos subregionales de mayor importancia económica, la CAN y el Mercosur, lo que continuó con una declaración acerca de la intención política de conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones.

Paralelamente, se desarrollaron acciones y programas de integración en áreas y sectores específicos, que no siempre se conformaron de acuerdo con los grupos de países que habían adoptado esquemas formales de integración. Esta diferencia entre esquemas generales y acciones específicas o sectoriales de integración fue recogida conceptualmente en el Convenio de Panamá de 1975, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). En ese tratado, se contempló tanto el fortalecimiento y acercamiento de los procesos de integración como la necesidad de «propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas»⁷. La propuesta de Petroamérica se inscribe, entonces, en este segundo supuesto, considerado en el Convenio del SELA como complementario de los procesos formales de integración.

Esto significa que la participación en las empresas multinacionales latinoamericanas no está limitada ni queda determinada por la pertenencia de un determinado país a un proceso formal de integración. Se trata de un esquema más flexible, que permite la conformación de acuerdos en áreas de interés común entre naciones que hayan firmado diversos acuerdos de integración formal. Aun más: aunque los procesos de integración económica y los proyectos como Petroamérica y sus variantes son, en principio, complementarios, cada uno de ellos puede existir –y subsistir– sin necesidad de los demás.

El ALCA, el ALBA y Petroamérica

Además de los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe y del Tlcán, desde 1994 se ha planteado la posibilidad de formar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluiría a todos los países del continente (con la excepción de Cuba). Impulsada por EEUU, la iniciativa fue acordada en la Cumbre de las Américas celebrada en 1994 en Miami. Desde entonces, se inició un proceso de negociaciones formales con el objetivo de establecer el área hemisférica de libre comercio a partir del año 2005. Se realizaron después otras dos Cumbres de las Américas, en las que participaron

7. Convenio de Panamá, constitutivo del SELA, artículo 5, numerales 1 y 2.

jefes de Estado y de Gobierno. Y, para hacer más expeditas las negociaciones, el Congreso estadounidense aprobó una autorización de promoción del comercio, la *Trade Promotion Authority* (TPA), antes denominada «vía rápida». A pesar de ello, las negociaciones se estancaron y no concluyeron en la fecha prevista.

En noviembre de 2005, se realizó una nueva Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, pero no se lograron avances decisivos sobre el ALCA. Por el contrario, la diferencia de enfoques se hizo explícita, a punto tal que en la declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno se dividieron las posiciones: un grupo de países (conformado por 29 de los 34 participantes, incluidos EEUU y Canadá) manifestó que aspira «a examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones». Otro grupo (conformado por los cuatro miembros plenos del Mercosur y Venezuela⁸) señaló «que no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo» y destacó la importancia de lograr previamente un acuerdo en el marco de las negociaciones globales que se realizan en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, la propuesta de EEUU permanece sobre la mesa de negociaciones: en la declaración de Mar del Plata se incluyó el ofrecimiento de Colombia de celebrar una reunión de funcionarios «para evaluar la situación general de ALCA, sacar conclusiones y hacer recomendaciones a sus respectivos gobiernos»⁹.

El ALCA se inspira en el Tlcán, el acuerdo entre EEUU, Canadá y México que entró en vigencia en 1994. Aunque se denomina oficialmente «área de libre comercio», lo cierto es que abarca, al menos en su propuesta, una serie de asuntos que tradicionalmente no se incluían en tratados de este tipo, como el comercio de servicios, los regímenes de inversiones, las compras estatales y los derechos de propiedad intelectual. Por ello, se lo ubica dentro de los llamados esquemas de «nueva generación». En algunos asuntos, la propuesta del ALCA aspira a cubrir aspectos que aún no han sido resueltos en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe, que son de factura más tradicional. Desde un punto de vista más general, su principio rector es el predominio del libre mercado y de la democracia representativa.

8. Previamente, durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca, España, el 14 y 15 de octubre de 2005, se había anunciado que Venezuela se incorporaría a partir de diciembre de 2005 como miembro pleno del Mercosur.

9. Rueda de prensa del ex-canciller argentino Rafael Bielsa al concluir la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (*El Nacional*, 6/11/2005).

Como resultado del estancamiento de las negociaciones, EEUU comenzó a impulsar Tratados de Libre Comercio (TLC), por separado, con los países de Centroamérica y el Caribe y con los socios de la CAN (excepto Venezuela). En diciembre de 2003, concluyeron las negociaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y un mes después, con Costa Rica: fue el origen del Área de Libre Comercio de Centroamérica, a la que se sumó también República Dominicana, y que fue ratificada por el Congreso de EEUU y la mayoría de los países signatarios. En cuanto a las naciones andinas, en los primeros meses de 2006 Washington suscribió TLC con Colombia y Perú. Las negociaciones con Ecuador, que se encontraban avanzadas, se suspendieron en mayo de este año a raíz de las sanciones de ese país contra la empresa petrolera estadounidense Occidental. Bolivia, que asistía como observador, no ha mostrado interés en participar en conversaciones formales. Finalmente, los países del Caribe angloparlante están comprendidos dentro de la llamada Iniciativa del Caribe. De esta manera, EEUU ha tratado de lograr, de forma parcial y fragmentada, los objetivos que se había propuesto con el ALCA. El panorama está claro: si se tiene en cuenta que en el año 2003 Washington suscribió un TLC con Chile, sólo quedarían fuera de los acuerdos los socios plenos del Mercosur, además de Bolivia y Venezuela.

La alternativa propuesta por Venezuela es el ALBA, que excluiría a EEUU y Canadá. Aunque las características de la iniciativa no han sido definidas del

***El ALBA podría
constituir una red de
acciones de integración
que cumpliría un papel
similar al contemplado
en el Convenio
Constitutivo del SELA
para las empresas
multinacionales
latinoamericanas***

todo, se ha señalado a Petroamérica y sus variantes como uno de sus elementos decisivos: Petrocaribe ha sido descrito como un instrumento propiciador del proyecto y se ha señalado que los acuerdos de complementación firmados con Cuba en abril de 2005 son una muestra de lo que sería el ALBA. Sin embargo, Cuba y Bolivia son, hasta ahora, los únicos países de la región que han manifestado explícitamente su apoyo a la iniciativa.

El ALBA se ha planteado como compatible con los acuerdos y procesos de integración latinoamericanos y caribeños existentes. En ese sentido, podría constituir una red de acciones de integración que cumpliría un papel similar al contemplado en el Convenio Constitutivo del SELA para las empresas multinacionales latinoamericanas.

Además de la presencia de Cuba y la ausencia de EEUU y Canadá, la diferencia entre el ALCA y el ALBA parece radicar en el papel que se le atribuye al libre mercado. Mientras en la propuesta estadounidense se privilegia la apertura de los mercados, la venezolana se inclina por los acuerdos entre Estados o empresas estatales: de hecho, la participación en Petrocaribe está condicionada a que los acuerdos de suministro petrolero se realicen a través de empresas estatales.

Una de las iniciativas promovidas en el marco del ALCA fue la Integración Energética Hemisférica (IEH). Su objetivo es consolidar y coordinar una política internacional «orientada a impulsar procesos de integración, apertura de mercados y transformación de los Estados productores en Estados normadores, fiscalizadores y reguladores, dejando los sectores productivos en manos privadas»¹⁰. Se basa en una evolución que fue descripta de la manera siguiente: «la modernización del sector energético en América Latina se inicia en Chile en 1982, luego continúa en Argentina, Costa Rica, México y Perú en 1992; en 1994 lo hacen Bolivia, Colombia y Honduras; entre 1995 y 1998 continúan Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Panamá y Uruguay». Como consecuencia, en la mayoría de los casos se habrían producido transformaciones estructurales, tales como «cambios en los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de los hidrocarburos (*upstream*); liberalización de las barreras de entrada a la actividad del transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos (*downstream*); incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo; y privatizaciones de empresas estatales».

Como puede observarse, el enfoque de la IEH es diferente del de Petroamérica, ya que está orientado al predominio de la inversión privada en el sector energético, incluidos los hidrocarburos. Esta perspectiva, sumada a los obstáculos que se presentaron en las negociaciones del ALCA, dificultó su avance. Por otro lado, el hecho de que en algunos países de América Latina (incluidos México y Venezuela, los dos mayores productores de hidrocarburos) la Constitución reserve la actividad petrolera a empresas estatales limitó el alcance de la iniciativa. Sin embargo, en

El enfoque de la IEH es diferente del de Petroamérica, ya que está orientado al predominio de la inversión privada en el sector energético, incluidos los hidrocarburos

10. V. Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, Iniciativa Energética Hemisférica: *Avances, retos y estrategias*, Secretaría Coordinadora, marzo de 2001, p. 4.

la mayoría de los países que habían emprendido acciones de «modernización» en beneficio de la inversión privada, éstas permanecen vigentes, aunque en algunos de ellos los cambios políticos recientes han significado una tendencia a regresar a políticas en las cuales se reafirma la presencia del Estado como productor o administrador. Venezuela, por ejemplo, fue uno de los primeros países en seguir esta tendencia, a pesar de que en 1998 había sido designada como punto focal de la Secretaría Coordinadora de la IEH.

Modalidades de integración regional

Para entender las posibilidades y la viabilidad política de Petroamérica, es necesario repasar antes las modalidades que pueden adoptar los procesos de integración y su evolución en nuestra región. La integración se puede enfocar y llevar a cabo desde tres perspectivas: la política, la económica y la de cooperación. En América Latina, desde mediados del siglo xx han predominado los mecanismos económicos. La razón es muy simple: cuando comenzó el proceso de integración no existía en el continente una homogeneidad política, un punto de vista común que permitiera emprender una acción conjunta. En términos generales, los gobiernos de la región se dividían en democráticos y dictatoriales, con objetivos y estilos diferentes entre sí. Esto hacía muy difícil un acercamiento político entre ellos y el enfoque económico fue una manera de superar ese obstáculo. En efecto, presentar la integración como un asunto técnico y de complementariedad de intereses económicos –tal como hizo la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, principal promotora de la integración en sus etapas iniciales– permitió establecer un diálogo constructivo entre gobiernos de diferente tipo.

No obstante, en los primeros proyectos había un trasfondo político implícito. Se concebía la integración como un instrumento de los países en desarrollo para superar su atraso, y como un mecanismo de defensa frente a la influencia de los países desarrollados, en particular de EEUU. Por eso, la mayoría de las dictaduras de la época se mostraron poco entusiastas con este tema. Casi todas ellas carecían de legitimidad institucional y popular, debilidad que intentaban compensar con el apoyo que les otorgaba el gobierno estadounidense, ante el cual se presentaban como aliados en la lucha contra el comunismo. Fue entonces recién a fines de los 50 y principios de los 60 –cuando comenzaron a extenderse los gobiernos democráticos en la región– que la integración cobró impulso: se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (antecedente de la Aladi) y el Pacto Andino.

A la falta de homogeneidad política hay que sumar la inestabilidad de América Latina durante la segunda mitad del siglo xx. Algunos países de larga tradición democrática, como Uruguay y Chile, pasaron a ser gobernados por dictaduras, mientras otros de pasado dictatorial, como Venezuela, mantuvieron regímenes democráticos. Esto condujo a que se diseñaran mecanismos que se presentaban como políticamente neutros con el objetivo de poder mantener la continuidad de los proyectos de integración.

En términos económicos, la integración contemplaba como objetivo la ampliación de los mercados y la industrialización. Se trataba, en general, de una sustitución de importaciones ampliada a nivel regional o subregional, que suponía un cierto grado de planificación e intervención del Estado. Los regímenes dictatoriales que se instalaron entre finales de la década de 1960 y comienzos de los 70 se mostraron nuevamente críticos ante estas iniciativas: intentaban congraciarse con EEUU y las instituciones financieras multilaterales, para lo cual adoptaban políticas de apertura y libre mercado. Un caso emblemático es Chile, que se retiró del Pacto Andino luego del golpe militar de 1973 porque el acuerdo dificultaba las inversiones extranjeras y la adopción de políticas económicas abiertamente liberales.

Un enfoque político de la integración comenzó a adoptarse en la década del 80, luego del fin de las dictaduras, cuando los nuevos procesos de integración fueron presentados como promotores de la democracia en el continente. Éste es el caso del Mercosur, el primer acuerdo subregional que adoptó la llamada «cláusula democrática», de acuerdo con la cual quedan excluidos los países con regímenes autoritarios. Sin embargo, los mecanismos de integración siguen siendo fundamentalmente económicos.

En la década del 90, luego de la caída de los regímenes socialistas en Europa, se presentaron dos novedades políticas. Por un lado, se intentó ligar el concepto de democracia con el de libre mercado,

En la década del 90, luego de la caída de los regímenes socialistas en Europa, se buscó dejar atrás la idea de la integración como la unidad de los países en desarrollo frente al poder económico de las naciones industrializadas

lo que se vio reflejado en el ámbito mundial en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por otro, se buscó dejar atrás la idea de la integración como la unidad de los países en desarrollo frente al poder económico de las naciones industrializadas. Esto se vio reflejado en las iniciativas norteamericanas del Tlcán y el ALCA: así fue como EEUU, que hasta entonces no había intervenido oficialmente en la

integración, pasó a desempeñar un papel activo en ella, tratando de determinar su orientación política, lo que tuvo un efecto desestabilizador en los esquemas subregionales existentes.

Desde el punto de vista económico, la década del 90 significó la generalización y consolidación de las políticas de apertura y libre mercado iniciadas por los gobiernos dictatoriales, en parte debido a las condiciones impuestas por la comunidad financiera internacional para resolver el problema de la deuda. Los procesos subregionales de integración se adaptaron al nuevo enfoque: esto permitió una revitalización del comercio entre sus miembros y la atracción de nuevas inversiones extranjeras, muchas de las cuales aprovecharon los programas de privatización de empresas públicas que formaban parte de la nueva orientación. Se introdujo, además, el concepto de «nuevo regionalismo» con el objetivo explícito de hacer irreversibles las reformas.

Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. En casi todos los países se produjeron crisis financieras de gran magnitud, que hicieron patente la vulnerabilidad de las economías nacionales, y se agudizaron los problemas sociales. Esta situación provocó una reacción que, a inicios del siglo XXI, se ha manifestado en la elección en varios países de gobiernos que intentan encontrar caminos distintos de la ortodoxia del Consenso de Washington, pero a la vez diversos entre sí.

Los enfoques económico y político no son los únicos posibles para avanzar en los procesos de integración. La otra modalidad es la cooperación, entendida como el emprendimiento de proyectos conjuntos entre países o grupos de países. En términos teóricos, las iniciativas de este tipo deberían ser más fáciles de llevar a cabo que la integración política o económica, puesto que no exigen una coordinación de carácter general; se evalúan de acuerdo con los beneficios que aportan a cada uno de los participantes y pueden realizarse independientemente de los cambios que ocurran en los países. En esta línea, Enrique Iglesias¹¹ propuso que en las actuales circunstancias, en las que no se producen avances en la integración formal, se recurra a los proyectos de cooperación.

Hasta ahora, sin embargo, éstos han tenido poco éxito. La mayoría de los que han progresado contaron con financiamiento de los organismos multilaterales,

11. Actualmente, titular de la Secretaría General Iberoamericana. Antes, fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Ronda Uruguay, canciller de Uruguay y secretario ejecutivo de la Cepal. Ideas expresadas en una conferencia en la Universidad Metropolitana, Caracas, abril de 2006.

lo que imponía a los países participantes una disciplina exigida por un tercero. Éste fue el caso, por ejemplo, de proyectos como Yacyretá e Itaipú, y de algunos otros en Centroamérica. En general, sin embargo, los proyectos entre países latinoamericanos no han prosperado. Un ejemplo es el SELA: los Comités de Acción fueron creados para promover proyectos de cooperación, pero la mayoría de las empresas e instituciones creadas desaparecieron o languidecen por falta de apoyo. Una excepción es el Acuerdo de San José, que provee financiamiento de manera unilateral a los países de Centroamérica por parte de los principales productores de petróleo de la región, México y Venezuela.

En suma, se podría decir que la integración política exige un mayor compromiso de parte de los participantes y que, por lo tanto, es la más difícil de lograr, sobre todo cuando los países están sometidos a cambios constantes. Hay más probabilidades de avanzar en ella cuando los socios enfrentan una amenaza externa (como la de la Unión Soviética, en el caso de Europa Occidental), una calamidad común (como la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, también en Europa) o una tutela externa (como los países socialistas del Consejo de Ayuda Mutua Económica). La integración económica es más factible si se han identificado complementariedades y posibles beneficios conjuntos y se mantienen orientaciones de desarrollo compatibles. La cooperación, finalmente, debería ser la forma de acercamiento más fácil, pues en principio se basa en intereses o beneficios previamente identificados, y se apoya en proyectos concretos que no interfieren en la marcha general de las políticas de los países que participan.

La viabilidad política de Petroamérica

Utilizando los conceptos ya desarrollados, podríamos caracterizar Petroamérica como un conjunto de proyectos de cooperación, adaptados a las características de las diferentes subregiones, que tienen como rasgo común el objetivo de contribuir a la integración energética del continente. En ellos participa, siempre de manera destacada, Venezuela, el principal país exportador de hidrocarburos de la región. Dentro de esta descripción, la viabilidad de los proyectos estaría determinada por su factibilidad técnica, económica y financiera¹². Si se cumpliera con todas ellas, la viabilidad política no debería constituir un obstáculo: el aprovechamiento de las complementariedades sería beneficioso para todos los participantes.

12. No consideramos en este trabajo dichas factibilidades ni el impacto ambiental de los proyectos porque se carece de elementos de juicio suficientes. No obstante, se ha producido un debate público al respecto que podría estar relacionado con su viabilidad política.

En efecto, la demanda previsible de energía –tanto en la región como fuera de ella– exigirá un incremento acelerado de la oferta. Si, como sostienen los cálculos más autorizados, esto efectivamente ocurre, los actores involucrados considerarían positivas las acciones que contribuyeran a la solución de los problemas de abastecimiento energético. En el caso de los proyectos de cooperación que incorporan componentes de concesionalidad de parte de Venezuela, como por ejemplo Petrocaribe, la viabilidad estaría condicionada por el apoyo político interno que generen los programas en ese país. Y esto, a su vez, depende en buena medida de la continuidad de los ingresos petroleros excedentes en los que dichos programas se sustentan.

Sin embargo, la propuesta de Petroamérica no ha sido planteada por las autoridades venezolanas solo como un conjunto de proyectos de cooperación con

La propuesta de Petroamérica no ha sido planteada por las autoridades venezolanas solo como un conjunto de proyectos de cooperación con beneficios para todos los involucrados

beneficios para todos los involucrados. Por el contrario, ha sido presentada en el marco del ALBA, lo que implica la adopción de ciertas posiciones en relación con los aspectos políticos y económicos.

Además de circunscribirse al ámbito latinoamericano y del Caribe, el ALBA se ha propuesto como la base de un compromiso político, en contraste con el enfoque «economicista» que se atribuye a los procesos de integración existentes. Este compromiso, según las autoridades venezolanas, implica un rechazo al ALCA, lo que a su vez conlleva un repudio a los TLC firmados entre muchos países latinoamericanos y EEUU. En ese sentido, Petroamérica incorpora elementos de confrontación con la política estadounidense y pone a los posibles participantes ante la disyuntiva de elegir entre una asociación con Washington y el enfoque «alternativo» propuesto por Caracas.

Tomando en cuenta las posiciones adoptadas en la última Cumbre de las Américas y la proliferación de TLC, la incorporación de un «compromiso político» en los procesos de integración implicaría reducir la cobertura geográfica a la que se aspira o, en todo caso, aguardar un cambio en la orientación política de los países. Respecto a la extensión geográfica, en las actuales circunstancias habría que descartar a México, Centroamérica y las naciones andinas como potenciales participantes del ALBA o de alguna variante de Petroamérica: deberían, por lo tanto, considerarse solamente los actuales beneficiarios de

Petrocaribe y los eventuales socios de Petrosur. En cuanto a posibles cambios políticos en los países, el gobierno de Bolivia, recientemente elegido, muestra una mayor afinidad hacia la propuesta del ALBA. Y aunque podrían darse giros políticos similares en otros lugares, no se pueden descartar cambios en sentido contrario: se ha hablado, por ejemplo, de la posibilidad de negociaciones de TLC entre EEUU, Paraguay y Uruguay.

En términos económicos, la disyuntiva es clara. Petroamérica propone el control por parte de empresas estatales de las inversiones y del incremento de la producción en el área energética, mientras que el ALCA, la IEH y las instituciones multilaterales propician el incremento de la inversión privada. De adoptarse el criterio impulsado por Venezuela con carácter normativo, como ocurre con Petrocaribe, esto incidiría en la orientación económica de los esquemas subregionales de integración. De alguna manera, se volvería a la orientación inicial del Pacto Andino, contraviniendo las reformas «aperturistas» adoptadas en los 90.

El problema es importante, porque influye en las políticas nacionales referidas al sector energético. Como ya señalamos, en la década del 90 muchos países adoptaron estrategias agresivas de prescindencia de la gestión directa estatal en las actividades productivas. Un nuevo cambio, esta vez en dirección opuesta, podría generar resistencias en muchos de ellos. Ésta ha sido la experiencia, por ejemplo, de Bolivia, donde los cambios de orientación política respecto al sector energético, y en particular los hidrocarburos, generaron un periodo de fuerte inestabilidad política. En la primera reunión de ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Caracas en septiembre de 2005, en la que se trató explícitamente la estrategia de Petroamérica propuesta por Venezuela, la declaración final incluyó, entre los principios por los cuales debía regirse la integración energética, «el respeto a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos».

El contraste se hace evidente en el caso de Petrobrás, si se toma en cuenta que la empresa de hidrocarburos de Brasil es una compañía parcialmente pública y parcialmente privada. La mayoría de los proyectos de cooperación y complementariedad de Petroamérica requieren de la participación activa de Brasil: mientras Venezuela es el principal productor y exportador de productos energéticos de la región, Brasil es el principal consumidor e importador. El hecho de que la mayor empresa de hidrocarburos brasileña sea de capital mixto genera incertidumbre respecto a la orientación de la estrategia. Esto

no ha sido pasado por alto. En mayo de 2006, las autoridades bolivianas, partidarias del enfoque estatal, declararon que Bolivia no participaría en el proyecto del Gasoducto del Sur mientras la mayoría accionaria de Petrobrás fuera privada.

Un problema adicional es el de la distribución de la propiedad en cada uno de los proyectos. En los países en los cuales se otorga primacía a la propiedad estatal en el área de los hidrocarburos –Venezuela y, probablemente, Bolivia– se estipula que, en las empresas mixtas que operan en el territorio nacional, el Estado debe tener mayoría accionaria. De aplicarse este criterio por ejemplo al Gasoducto del Sur, sería necesario crear un conjunto de empresas para su operación que conformarían una sucesión de mayorías nacionales adaptadas a los territorios que cubra el proyecto, lo que gerencialmente parece algo engorroso. Aunque esta hipótesis luce rebuscada, el problema se presenta actualmente, y de manera dramática, en el caso de Bolivia.

Enfocando la cuestión de una manera general, es evidente que, al intentar conferir a los proyectos una significación de compromiso político, se pierde la flexibilidad propia de las iniciativas de cooperación. Este obstáculo está particularmente presente en proyectos de largo plazo, como el Gasoducto del Sur, debido a la posibilidad de que se produzcan cambios en la orientación política de los gobiernos participantes, lo cual será inevitable si los países involucrados se atienen a regímenes democráticos, que suponen una alternancia en el poder.

Si, adicionalmente, los proyectos implican necesariamente una orientación predeterminada de las políticas económicas, las dificultades se potencian. Ya hemos visto más de una experiencia al respecto en nuestra región. Se puede citar, *per contra*, la iniciativa de promover una orientación opuesta a la de Petroamérica: el intento de asegurar (*lock-in*) las políticas de apertura y privatización de los 90 por medio del «nuevo regionalismo», el ALCA, la IEH y la frustrada «Ronda del Milenio» de la OMC. Estas iniciativas no solo han fracasado en la región, sino que han generado una reacción que se expresa de manera parcial en proyectos como Petroamérica. Por eso, si se asocian con orientaciones políticas y económicas poco flexibles, los planes de largo plazo, como el Gasoducto del Sur, aun si tuvieran una factibilidad técnica y económica que no se ha demostrado, corren el riesgo de ser abandonados cuando las circunstancias cambien.

En el caso que nos ocupa, la falta de realismo de la propuesta venezolana de adelantar proyectos de cooperación sobre la base de orientaciones políticas y económicas definidas y excluyentes ha afectado –al igual que lo que sucedió con la propuesta «ideologizante» del ALCA– el avance de procesos como la Comunidad Andina de Naciones y el G-3, que habían intentado evitar los peligros de la falta de homogeneidad y estabilidad política en el continente. La heterogeneidad es poco deseable, pero eso no impide que exista, e intentar negarla con un mero acto de voluntad es utópico. En suma, al incorporar a la propuesta de Petroamérica una dimensión política y atarla a una determinada orientación económica, se está condenando al fracaso a una idea que quizás, en otras circunstancias, hubiera sido positiva y beneficiosa para los intereses de la región. ☐

PROBLEMAS DEL
Desarrollo
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Enero-Marzo de 2006

México, D.F.

Nº 144

ARTÍCULOS: **Susana Valdívieso Canal**, ¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo? **Víctor Ramiro Fernández**, **María Cecilia Güemes** y **José Ignacio Vigil**, Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. **Alma Chapoy Bonifaz**, ¿Podría Asia contribuir a establecer la pluralidad en el sistema monetario y financiero internacional? **Javier Delgadillo Macías**, Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina. **Humberto Márquez Covarrubias**, El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes. **Pareena G. Lawrence** y **Sandra Castro**, Government Intervention in Street Vending Activities in Guayaquil, Ecuador: A Case Study of Vendors in the Municipal Markets. **Eduardo Ramírez Cedillo**, El gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de programa público de empleo (PPE). **Gonzalo Caballero**, Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica. COMENTARIOS Y DEBATES: **Francisco Ballina Ríos**, Diferencias en la administración premoderna, moderna y posmoderna, propuestas para un debate en Latinoamérica. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: **Alicia Girón González**, *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo*, ¿una segunda ruta de la seda?, de Sergio Cesarin y Carlos Moneta.

Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Torre II de Humanidades, 5to. Piso, cubículo 515. Tel.: (5255) 5623.0105 / 5623.0074. Fax: (5255) 5623.0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm>. Suscripciones: Torre II de Humanidades, 1er. Piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. o A.P. 20-721, 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5623.0080. Fax: (5255) 5623.0124. Correo electrónico: <ventiiec@servidor.unam.mx>.