



#4

Marzo 2021

Energía y desarrollo sustentable

**Problemas de
integración
energética regional**

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Energía
y desarrollo
sustentable**



PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Igor Fuser
Daniel Sandoval Cervantes
Sara Costa
Cecilia Vuyk
#SoberaníaLab
Stefano Palestini

Energía y desarrollo sustentable : problemas de integración energética regional / Igor Fuser ... [et al.] ; coordinación general de Nora Estela Fernández Mora ; Humberto Campodónico ; Esteban Serrani ; editado por Humberto Campodónico ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-870-0

1. Energía. 2. Política Energética. I. Fuser, Igor. II. Fernández Mora, Nora Estela, coord. III. Campodónico, Humberto, coord. IV. Serrani, Esteban, coord. CDD 333.79



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Gustavo Lema - Director de Comunicación e Información

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga

y Tomás Bontempo.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Coordinadores:

Nora Estela Fernández Mora

Facultad de Ciencias Humanas

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Ecuador

nefernandez@puce.edu.ec

Humberto Campodónico

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Perú

hcampodonicos@unmsm.edu.pe

Esteban Serrani

Instituto de Altos Estudios Sociales

Universidad Nacional de San Martín

Argentina

eserrani@gmail.com

Coordinación general del Boletín

Esteban Serrani

Edición

Humberto Campodónico

Nora Fernández

Esteban Serrani

María Eugenia Ortiz

CIT SC-CONICET

Argentina

me.ortiz@conicet.gov.ar

Eliana Canafoglia

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales,

CONICET

Argentina

ecanafoglia@mendoza-conicet.gob.ar

Andrea Lampis

Instituto de Energía e Ambiente

Universidad de San Pablo. Brasil

alampis@usp.br

Las notas son exclusiva responsabilidad de las/los autoras/as.

Contenido

5 Existe futuro para a integração energética sul-americana?

¿Hay futuro para la integración energética de América del Sur?

Igor Fuser

28 Política energética en México

Política energética no México: integração desigual, segurança e transição energética

Daniel Sandoval Cervantes

44 La dominación extranjera y la lucha por la soberanía nacional

Dominação estrangeira e luta pela soberania nacional: o caso da dívida de Itaipu

Sara Costa
Cecilia Vuyk
#SoberaníaLab

68 El regionalismo energético: ¿un programa de investigación viable?

Regionalismo energético: um programa de pesquisa viável?

Stefano Palestini

80 Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable

Existe futuro para a integração energética sul-americana?

¿Hay futuro para la integración energética de América del Sur?

Igor Fuser*

Palavras chave: integração energética, sul-americana, giro à direita, Resistência socioambiental às grandes represas

Palabras claves: *integración energética, Sudamérica, giro a la derecha, Resistencia social y ambiental a las grandes represas.*

Introdução

A integração energética é um tema que chama atenção pela sua ausência, que se completa, da atual agenda política sul-americana. Nos anos recentes, desapareceram do discurso político as referências ao imenso potencial energético do nosso subcontinente e à diversidade de recursos de energia disponíveis para um aproveitamento compartilhado em

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, é professor no Bacharelado em Relações Internacionais e nos programas de pós-graduação em Energia e em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC (UFABC), em São Bernardo do Campo, Brasil. igorfuser@gmail.com. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

âmbito binacional ou regional. Da mesma forma, hoje em dia são praticamente inexistentes os projetos conjuntos no campo da energia. As poucas iniciativas em curso se caracterizam pelas dimensões modestas – interconexões elétricas de alcance limitado. É notável tamanho silêncio quando, pouco tempo atrás, os empreendimentos energéticos binacionais ou plurinacionais na América do Sul eram apresentados como prioridades inadiáveis, tanto nas (então muito frequentes) cúpulas presidenciais quanto nos fóruns de empresários e nos relatórios das instituições regionais.

Muitos são os motivos para essa mudança. O cenário político regional vive os efeitos de uma intensa ofensiva conservadora protagonizada pelas classes dominantes e seus agentes políticos, jurídicos e midiáticos em cada um dos nossos países, com o estímulo e o envolvimento dos Estados Unidos. Essa ofensiva tem o objetivo de remover as forças de esquerda das instâncias de poder, encerrando assim o chamado “ciclo progressista” que, a partir da virada do século, coloriu em diferentes tons de vermelho o mapa ideológico do subcontinente, estendendo-se a alguns países da América Central. A campanha das elites brasileiras pela deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2015-2016, a vitória do candidato presidencial neoliberal Mauricio Macri na Argentina em 2015 e, no mesmo ano, a eleição de uma maioria conservadora na Assembleia Nacional da Venezuela, levando a limites extremos o confronto político naquele país, assinalam a mudança dos ventos sul-americanos. Essa reviravolta, antecedida pelo golpe parlamentar contra o presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012, prosseguiu, na segunda metade da década, com a reversão radical das políticas progressistas no Equador a partir da posse do presidente Lenín Moreno. A esse retrocesso se agregam a derrota eleitoral da Frente Ampla uruguaia após quatro mandatos presidenciais sucessivos, a eleição de um chefe de Estado de claras inclinações fascistas no Brasil e o golpe civil-militar contra o presidente boliviano Evo Morales em novembro de 2019.

Em todos esses países, uma consequência imediata da mudança de orientação política foi o realinhamento diplomático com os EUA e o consequente abandono das iniciativas de integração regional do período

anterior, inspiradas por projetos de desenvolvimento econômico e social em dissonância com os ditames neoliberais. A União das Nações da América do Sul (Unasul) na prática deixou de existir, abandonada pela maioria dos seus países-membros, e o único empreendimento da nova safra de governantes reacionários foi o patético Grupo de Lima – articulação impulsionada por Washington para dar a aparência de respaldo regional aos planos de esmagar a Revolução Bolivariana na Venezuela¹. Nesse ambiente sombrio, seria surrealismo político falar em integração energética.

Mas logo começaram a emergir sinais de que o “giro à direita” tem fôlego curto. Evidenciou-se a incapacidade dos mandatários conservadores de enfrentar os problemas estruturais de suas respectivas sociedades (agravados pela pandemia da Covid-19) e de responder, minimamente, aos anseios populares por uma vida digna. Os eleitores argentinos e bolivianos, na primeira chance que tiveram de fazer valer sua vontade pelo voto, trouxeram de volta líderes políticos vinculados aos projetos progressistas do período anterior. No Equador – sacudido por gigantescos protestos sociais em 2019 – o panorama ao final de 2020 se mostrava igualmente aberto, às vésperas de eleições presidenciais marcadas para o início de 2021. No Uruguai e no Brasil as eleições municipais de 2020 mostraram que a esquerda preserva em grande medida suas bases sociais de apoio, o que lança dúvidas qualquer pretensão de hegemonia duradoura da direita, seja na sua vertente liberal, seja na neofascista. Na Venezuela, o governo de Nicolás Maduro revela extraordinária resiliência, sobrevivendo à pior crise da história daquele país – provocada em grande medida pelo bloqueio econômico aplicado pelos EUA – e buscando, por meio de eleições legislativas democráticas, os caminhos para superar a paralisante polarização política. Enquanto isso, no Chile, na Colômbia e no Peru, os três principais países que tinham se mantido à margem das experiências progressistas do período anterior, vigorosas

¹ O Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul), criado em março de 2019 por iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera como uma instituição “sem ideologias” nem “burocracia”, reunindo oito países sul-americanos governados por forças de direita, desapareceu de cena depois de sua fundação, provavelmente movida mais pelo interesse de apresentar à opinião pública alguma coisa para preencher o vazio deixado pelo fim da Unasul do que por qualquer objetivo legítimo.

mobilizações populares (seguidas, no caso chileno, pela convocação de uma assembleia constituinte em que estará em jogo o futuro do sistema neoliberal implantado na ditadura de Pinochet) apontam para uma nova era de mudança política e social.

A expectativa de uma nova primavera política para os povos sul-americanos faz prever a retomada, em algum momento, das iniciativas verdadeiras de integração regional, o que incluirá um regresso do tema da integração energética. Ainda assim, será impossível retomar a agenda regional da energia no ponto em que ela se encontrava no auge do período progressista. Todo um conjunto de fatores, vários deles alheios à conjuntura sul-americana, incide sobre os antigos projetos regionais no campo da energia, impondo friamente os limites entre o mundo do possível e os sonhos da utopia.

A imensa distância entre a retórica entusiástica da integração energética e a modesta realidade das realizações concretas já podia ser percebida muito antes que o retrocesso político regional congelasse os projetos integracionistas impulsionados pelos governantes de esquerda (Fuser; 2015a). Ou seja, a defasagem entre a integração encarada como desejável, de um lado, e a integração realmente existente, do outro, não pode ser explicada apenas pela ação de interesses contrários, de ordem classista e/ou geopolítica, mas também por erros na formulação ou execução daqueles projetos, assim como por contingências externas que alteraram o contexto em que a integração energética foi pensada inicialmente. No caso do Brasil – país cujas dimensões econômicas e geográficas lhe atribuem um peso decisivo em qualquer projeto integracionista –, a descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal, em 2007, e sua exploração em ritmo acelerado mudaram o foco do planejamento energético do plano externo para o plano interno, rebaixando a importância das remessas do gás boliviano e anulando o interesse por projetos conjuntos com a Venezuela no âmbito do petróleo. As mudanças na política energética após o golpe de 2016 deixaram o Brasil ainda mais afastado de qualquer tipo de cooperação com seus vizinhos nessa área, com a desnacionalização gradual dos empreendimentos do pré-sal e o desmonte da Petrobras como empresa estatal integrada nas indústrias do petróleo, do gás e dos

biocombustíveis. Na Argentina, o avanço da produção gasífera pelas técnicas de *fracking* nas reservas de Vaca Muerta, no norte da Patagônia, contribui para tornar o país menos dependente dos gasodutos que o ligam à Bolívia. Do mesmo modo, a disseminação do comércio internacional de energia na forma do Gás Natural Liquefeito (GNL), com preços em tendência de baixa, alterou as estratégias de vários países da região, que passaram a recorrer de forma crescente a esse combustível, fornecido por atores extra-regionais (Sabatella, 2018). Enquanto isso a Venezuela perde seu antigo protagonismo no cenário energético regional por conta do colapso de sua produção de petróleo e da situação crítica em que se encontra sua empresa estatal Petroleos de Venezuela S.A. (PdVSA).

A esse novo cenário se agregam as tendências globais de queda nos preços dos combustíveis e de redução dos prazos para a esperada transição energética rumo a uma economia de baixo carbono. A soma desses fatores indica que a integração energética, quando regressar de modo efetivo à agenda política regional, não mais poderá ser pensada nos mesmos termos de quinze ou vinte anos atrás. A retórica voluntarista terá de ceder terreno à racionalidade técnica, combinada com a atribuição de um peso muito maior às objeções de ordem socioambiental. Novas metas e novos projetos apresentarão alcance mais modesto na comparação com os planos grandiosos do tempo em que a simples palavra de Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner ou Evo Morales parecia suficiente para superar limites e remover obstáculos. A própria ideia da integração energética como espinha dorsal de uma estratégia integracionista de dimensões estruturais – tal como era pensada pela esquerda sul-americana – dificilmente sobreviverá ao choque com uma realidade regional marcada pela fragmentação política e pelo confronto constante entre projetos de sociedade antagônicos, em meio a um panorama global em que se sobressaem as tensões geopolíticas da nova bipolaridade EUA vs China.

O presente artigo apresentará alguns tópicos sobre a trajetória da integração energética na América do Sul, destacando as realizações mais importantes e também os fracassos e os obstáculos mais relevantes registrados nesse percurso. Na sua parte final discutirá as concepções

opostas existentes sobre o assunto e esboçará algumas ideias relacionadas com os desafios do futuro da energia na região.

1. Integração em três tempos

A integração energética é a utilização compartilhada de recursos energéticos por dois ou mais países, aproveitando complementaridades naturais e/ou econômicas, de modo a gerar benefícios para todas as partes. Na prática, o conceito se refere ao fluxo de energia através das fronteiras, por meio de gasodutos, oleodutos e redes de transmissão elétrica, assim como às represas hidrelétricas binacionais construídas para o aproveitamento energético dos rios que demarcam as fronteiras e aos empreendimentos conjuntos para processamento industrial do petróleo, do gás e de outras fontes de energia. Essas iniciativas visam reforçar a segurança energética² dos países compradores ou receptores, ao viabilizarem um aporte adicional de energia para as atividades econômicas e o bem-estar da sociedade. A integração reduz custos e torna mais diversificada a matriz energética, viabilizando a opção por fontes de energia com menor impacto ambiental. Ao mesmo tempo favorece, nos países exportadores de energia, a arrecadação fiscal e o desenvolvimento econômico, tecnológico e social.

Os recursos naturais existentes no território sul-americano são mais do que suficientes para atender às necessidades da região, que é exportadora líquida de energia, isto é, exporta bens energéticos em valor maior do que os correspondentes às importações. Existem no nosso subcontinente recursos hídricos em abundância, além de importantes reservas de petróleo, gás natural e carvão, e de um imenso potencial para a geração de eletricidade a partir das energias eólica e solar. O Brasil, além do protagonismo no mercado dos hidrocarbonetos obtido a partir da exploração das reservas petrolíferas do pré-sal, possui jazidas importantes de urânio e se destaca pela produção de biocombustíveis. A Venezuela

² Segurança energética é a garantia do acesso, de forma permanente e a preços viáveis, aos recursos de energia necessários para as atividades econômicas, o bem-estar da população e a capacidade de defesa nacional de um país.

tem a maior reserva petrolífera do mundo. A Argentina se destaca pelas suas grandes reservas de *shalegas* e *tightoil*. Em nossa região, as fontes de energia estão distribuídas geograficamente de tal forma que potencializam as sinergias e realçam a necessidade da integração energética. Peru, Bolívia e Paraguai possuem recursos potenciais de geração de hidroeletricidade muito superiores às suas necessidades de consumo, enquanto países como Chile e Uruguai enfrentam dificuldades para satisfazer suas respectivas demandas de abastecimento energético. As reservas de gás comprovadas na América do Sul permitiriam o consumo por mais de cem anos (considerando o consumo anual equivalente ao de 2009) e o potencial hidrelétrico é 2,7 maior que o total da potência elétrica instalada na região (CIER, 2011).

Historicamente, as iniciativas de integração ou interconexão energética na América do Sul ocorrem em três fases claramente distintas. A primeira fase, nas décadas de 1970 e 1980, se caracteriza pela forte participação do Estado no setor energético (Oxilia; Fagá; 2006). É o período dos grandes projetos binacionais, com destaque para as hidrelétricas de Itaipu (Brasil-Paraguai), Yaciretá (Argentina-Paraguai) e Salto Grande (Argentina-Uruguai). A construção da usina de Itaipu foi uma iniciativa do Estado brasileiro, movido, no período da ditadura militar, por um duplo objetivo: 1) aumentar a geração de eletricidade para atender às demandas do crescimento da produção industrial e 2) fortalecer a posição do Brasil no cenário geopolítico regional com o aumento de sua influência sobre o Paraguai, encarado como objeto de uma disputa que envolveria, do outro lado, a Argentina. O Tratado de Itaipu, firmado em 1973, divide a propriedade da usina entre o Brasil e o Paraguai em partes iguais. Inaugurada em 1984, a represa possui vinte unidades geradoras e fornece atualmente 11,3% da energia elétrica consumida no Brasil e 88,1% da usada pelo Paraguai (Itaipu Binacional, 2020). A usina de Yaciretá, empreendimento binacional argentino-paraguaio para aproveitar o potencial hidrelétrico do Rio Paraná, foi construída com base em um tratado similar ao de Itaipu e começou a operar em 1994. A usina de Salto Grande, no Rio Uruguai, é um empreendimento argentino-uruguaio que começou a gerar eletricidade em 1979.

No mesmo período, foi construído também o primeiro gasoduto internacional na América do Sul, o Yacimientos Bolivian-Gulf (YABOG), entre a Bolívia e a Argentina, inaugurado em 1972. O empreendimento teve início em 1968, quando os dois países assinaram um contrato para o envio de gás boliviano durante vinte anos, em um volume máximo de 4,5 milhões de metros cúbicos diários (Mares; 2004). Para transportar o gás, decidiu-se construir um gasoduto ligando Rio Grande, na Bolívia, à rede argentina de gasodutos em Salta, num percurso de 441 quilômetros. No período de operação do YABOG, a participação do gás na economia da Bolívia foi crescendo até superar a metade da receita total de exportações. Mas o mercado gasífero argentino evoluiu de um modo diferente do previsto. Novas reservas, descobertas na Argentina ao final da década de 1970, expandiram rapidamente a produção interna a preços mais baixos que o do gás boliviano, que deixou de ser competitivo. No novo contexto, o fornecimento foi reduzido drasticamente, até que, em 1992, só restasse um fluxo residual. Em 2006, quando a Argentina se viu novamente na necessidade de importar gás boliviano, o YABOG voltou a ser utilizado em sua plena capacidade, por meio de um novo contrato, entre os governos argentino e boliviano.

A segunda fase da integração energética, nas décadas de 1980 e 1990, se caracteriza pela centralidade dos interesses privados, aos quais a ação estatal passa a se subordinar. A partir da adesão de todos os governos sul-americanos ao Consenso de Washington, ideia da integração regional foi incorporada dentro da perspectiva neoliberal de que os investimentos externos e os fluxos de comércio levariam ao desenvolvimento econômico (Padula; 2011). Priorizou-se o objetivo de atrair capitais privados da América do Norte e da Europa para todos os tipos de projetos em energia – extração de recursos naturais, geração de eletricidade, transporte, distribuição, venda aos consumidores finais. Com efeito, a liberalização dos mercados trouxe consigo um aumento extraordinário dos investimentos diretos no setor energético da América Latina. No entanto, esses projetos estiveram voltados, unilateralmente, para a maximização dos lucros das empresas, sem levar em conta as necessidades da maioria da população dos países envolvidos. Em certos casos, resultaram na exploração predatória de recursos naturais não-renováveis.

Em todos os casos, o ingresso de empresas estrangeiras, no contexto da privatização das estatais do setor de energia, se deu em meio a fortes controvérsias entre os atores políticos internos. Esse ambiente de conflito deu margem ao questionamento de muitos dos contratos, apontados como injustos, ilegais e/ou lesivos aos interesses nacionais.

A privatização do setor de energia na Bolívia, na década de 1990, entregou a empresas estrangeiras as ricas reservas de gás natural existentes no país e incluiu a virtual extinção da estatal YPFB como empresa produtora de energia, reduzindo-a a funções burocráticas. A Petrobras adquiriu o controle das duas maiores jazidas bolivianas de gás (os campos de San Alberto e San Antonio). Por meio de um artifício denunciado como ilegal, a Petrobrás passou a se beneficiar de um regime fiscal que permitia a exportação do gás extraído desses dois campos mediante o pagamento de apenas 18% da receita líquida na forma de impostos e *royalties*, apropriando-se dos restantes 82%. Nesse contexto foi construído, pela Petrobras, o Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), inaugurado em 1999. O Gasbol é o maior gasoduto em operação na América do Sul, com a capacidade de transportar 32 milhões de metros cúbicos diários de gás natural. Suas tubulações se estendem por 3.150 km, desde Rio Grande, na Bolívia, até Paulínia, no estado de São Paulo, e depois, por uma ramificação, até Porto Alegre. O lado brasileiro (2.593 km) pertence à Petrobras e o boliviano (557 km) à estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

As rebeliões populares da primeira metade da década de 2000 derrubaram dois presidentes bolivianos neoliberais (em 2003 e em 2005), abrindo caminho para a eleição de um presidente nacionalista e fortemente vinculado aos movimentos sociais indígenas, camponeses e de esquerda, Evo Morales. Entre os principais pontos da agenda de mudanças, destacava-se a recuperação do controle estatal sobre os recursos energéticos. O Decreto de Nacionalização, firmado por Morales em 1º de maio de 2006, em cumprimento a um compromisso de campanha, transferiu para o Estado boliviano a propriedade jurídica do petróleo e do gás após a extração e reativou o protagonismo da YPFB, ao mesmo tempo em que preservou a participação das empresas estrangeiras no

processo produtivo – uma diferença importante em relação à experiência histórica das nacionalizações, geralmente acompanhadas da expropriação dos ativos privados. O que ocorreu naquele país foi a abertura de negociações entre o governo e as transnacionais (inclusive a Petrobras), culminando com a assinatura de novos contratos, bem mais favoráveis ao Estado boliviano do que os anteriores, mas ainda assim considerados aceitáveis pelas empresas estrangeiras, que optaram por permanecer na Bolívia, com apenas uma exceção (Fuser; 2015b).

2. Os percalços da integração neoliberal

A nacionalização boliviana é até hoje um motivo latente de insatisfação do empresariado brasileiro perante o que a mídia e oposição conservadora ao governo Lula chamaram de “desrespeito” aos contratos pelo governo boliviano. Esse discurso desconsidera totalmente a realidade da Bolívia e os interesses legítimos do seu povo. Qualquer eventual dúvida quanto à racionalidade das decisões tomadas por Morales em 2006 (questionadas como “ideológicas” pelos críticos neoliberais) se reduziu a fumaça diante dos excelentes indicadores econômicos e aos avanços sociais alcançados pela Bolívia nos 13 anos seguintes (até o golpe de 2019), graças ao aumento espetacular da receita estatal com as exportações de gás natural. Mas o episódio continua a ser citado, insistentemente, pelos devotos do “livre mercado”, como prova de que os governos progressistas sul-americanos não são parceiros confiáveis.

O fornecimento do gás boliviano para o Brasil prosseguiu e prossegue normalmente após a nacionalização, mas as autoridades brasileiras (ainda no período progressista) instalaram, como medida de precaução contra futuros contenciosos com a Bolívia, dois terminais para a regaseificação de GNL importado do Oriente Médio, acelerando ao mesmo tempo a produção de gás nos campos petrolíferos do pré-sal. Em 2018, as remessas pelo Gasbol, que dez anos antes chegaram a representar 50% do abastecimento de gás natural no Brasil (o equivalente a 10% de sua matriz da energia primária), respondiam por apenas 26,5% do consumo brasileiro desse combustível. A produção doméstica de gás, originária

dos campos do pré-sal em cerca da metade, abastecia 69,5% do consumo, e os restantes 4% correspondiam às importações de GNL (Brasil – Ministério das Minas e Energia; 2019). Em 2019 ocorreu a renovação do contrato de compra e venda de gás natural entre a Petrobras e YPF, vigente durante os vinte anos anteriores. O novo acordo reduziu de 30 milhões para 20 milhões de metros cúbicos por dia o volume de importação de gás natural pela Petrobras, e a YPF passou a ter a possibilidade de comercializar o excedente de 10 milhões de metros cúbicos diários diretamente à iniciativa privada brasileira (indústria e comércio). Essa mudança, justificada pela Petrobras como “mais uma etapa da abertura do mercado brasileiro de gás”, representa um indisfarçável rebaixamento no nível de integração energética entre os dois países (Weimann; 2020).

Já na Argentina, o presidente Néstor Kirchner herdou no seu governo iniciado em 2002 o cenário catastrófico decorrente das práticas predatórias das empresas estrangeiras de hidrocarbonetos que ingressaram no país após as privatizações da década de 1990. Ao tomarem posse das reservas de petróleo e gás, essas empresas aceleraram a extração a fim de maximizar as remessas de lucros para o exterior, nos prazos mais curtos, sem realizar os investimentos necessários em prospecção e desenvolvimento de novas reservas. A produção de hidrocarbonetos aumentou rapidamente, mas as reservas diminuíram (Mansilla, 2007).

Para comercializar o gás argentino, as empresas transnacionais construíram uma rede de nove gasodutos, todos eles privados, para a exportação de gás argentino a países vizinhos – seis deles, para o Chile (atravessando os Andes, um prodígio de engenharia); dois, para o Uruguai; e um para o Brasil (Gamboa; Huneus; 2007). Inaugurados entre 1996 e 2002, os nove dutos para transporte de gás argentino a países vizinhos se situam no centro do episódio mais desastroso na história dos projetos de intercâmbio internacional de energia na América do Sul. Após o colapso econômico de 2001, a Argentina voltou a crescer, durante o governo do presidente Néstor Kirchner, e logo o país se deparou com uma situação de escassez de energia que provocou sucessivos apagões. A exportação de gás argentino para o Chile – muito mais lucrativa para as empresas, pois dessa forma eram remuneradas pelos preços internacionais,

em contraste com os preços baixos, controlados pelo governo, no mercado interno da Argentina – passou a ser questionada diante da crise no abastecimento doméstico de gás natural. A solução adotada por Kirchner foi interromper ou a reduzir drasticamente, a partir de abril de 2004, as exportações de gás previstas nos contratos com empresas chilenas. A medida, totalmente inesperada, provocou uma crise energética no Chile, que foi obrigado a racionar o abastecimento e a importar GNL de outros países, pelo dobro do preço (Sohr; 2012). Os gasodutos permanecem, desde então, praticamente ociosos, como um monumento à insensatez de uma economia que se deixa conduzir cegamente pela lógica do mercado.

3. Energia no topo da agenda integracionista

O novo milênio inaugurou uma terceira fase na integração energética regional, com o questionamento das políticas “pró-mercado”, a ascensão do nacionalismo de recursos e o início de um fenômeno político regional caracterizado pela instalação de governos progressistas ou pós-neoliberais. Esses governos se afastam do neoliberalismo ao atribuírem ao Estado a posição de ator econômico central, retomarem a ideia do desenvolvimento como um objetivo nacional e priorizarem o atendimento às demandas sociais. A integração regional passou a ser encarada por um ponto de vista que busca ultrapassar “uma visão meramente comercialista” (Hoffmann; Coutinho; Kfoury; 2008). Nas palavras de Raphael Padula, “os grandes projetos estruturantes para a integração da infraestrutura regional (energia, comunicações e transportes) não podem estar submetidos à contabilidade de custos, à capacidade de atrair investimentos ou ao interesse privado”, mas, ao contrário, devem colocar em primeiro lugar o interesse estratégico e o socioeconômico (Padula; 2012).

Os governantes progressistas elevaram as questões da infraestrutura de energia ao topo da agenda sul-americana. No ambiente otimista que envolveu a criação da Unasul, a integração energética era encarada como a “alavanca” para a união dos países sul-americanos, como definiu o analista venezuelano Luis Lander (2006), ou como “o coração de um

processo de integração regional produtivo e social”, nas palavras do argentino Daniel García Delgado (2007).

A ideia, exposta por acadêmicos como a brasileira Maria Regina Soares de Lima (2005), era de que, mais do que qualquer outra forma de cooperação, a integração físico-energética é a que cria vínculos mais duradouros entre os países e que são os mais difíceis de serem rompidos. Outro autor que se debruçou sobre o tema, Jaime Acosta Puertas, observou que, pela sua natureza relativamente despolitizada e pelos ganhos econômicos concretos que proporciona, a integração energética pode avançar de maneira mais fluida, comparada aos projetos em que estão em jogo objetivos políticos. Desenvolvimento energético, comentou, “não é um assunto de direita ou de esquerda” (AcostaPuertas; 2008). Para García Delgado (2007), *“La energía como corazón del eje de integración puede constituirse para la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en algo similar a lo que fuera la estrategia del carbón y el acero en los inicios de la Unión Europea”*.

A modesta contabilidade das realizações dos governos progressistas no campo da integração energética contrasta com as tarefas grandiosas atribuídas aos empreendimentos regionais envolvendo os recursos energéticos. Entre as iniciativas bem-sucedidas daquele período, a mais relevante é o Gasoduto Internacional Juana Azurduy, inaugurado em 2011, com 52 km de extensão e capacidade para transportar 27 milhões de metros cúbicos diários de gás natural da Bolívia para a Argentina, onde se liga ao Grande Gasoduto do Nordeste. Esse gasoduto substituiu o YABOG, atualmente desativado. No norte do subcontinente, foi inaugurado em 2007 o Gasoduto Transcaribenho, que liga o município de Ballenas, na parte colombiana da Península de Guajira, a Maracaibo, na Venezuela, abastecendo duas termelétricas e uma indústria petroquímica. O duto foi idealizado para fornecer energia à região oeste da Venezuela, onde não existe produção de gás, até que estejam operacionais os projetos de produção gasífera no leste do país. Aí, a previsão era de que o fluxo viesse a se inverter, com o fornecimento de gás venezuelano da PDVSA para o mercado da Colômbia. Essa interconexão está suspensa desde agosto de 2017, em consequência das sanções estabelecidas pelo

governo estadunidense de Donald Trump e da deterioração das relações entre a Colômbia e a Venezuela.

Entre os novos atores que ingressaram na cena regional após o ano 2000 se destaca a PDVSA, com seu intenso ativismo no campo da integração energética. A principal iniciativa da PDVSA foi a criação da Petroamérica, uma articulação de governos e de empresas estatais de hidrocarbonetos implementada nos marcos da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba). A Petroamérica foi projetada para se subdividir em três empresas regionais de energia -- a Petrocaribe, a Petroandina e a Petrosur. Dessas, apenas a Petrocaribe adquiriu existência real, como responsável pelo fornecimento de petróleo venezuelano, a preços subsidiados e condições de pagamento especialmente favoráveis, a 14 países do Caribe e da América Central. A iniciativa da Petrosur esbarrou na falta de interesse da Petrobras e desapareceu da agenda regional diante do arquivamento de seus dois principais projetos: o Grande Gasoduto do Sul, que levaria gás venezuelano ao Brasil e à Argentina, num trajeto de 8.000 km, e a refinaria binacional Abreu e Lima, no estado brasileiro de Pernambuco, um empreendimento da PDVSA em parceria com a Petrobras. Depois muitos conflitos entre as duas empresas, relacionados com questões financeiras, a Petrobras decidiu levar a refinaria adiante por conta própria, rompendo a sociedade com a PDVSA. O Grande Gasoduto do Sul se inviabilizou devido aos custos extravagantes (falava-se em US\$ 20 bilhões), às dificuldades técnicas e também ao crescente desinteresse da Petrobras, na medida em que o governo Lula se dava conta da imensidão das reservas de petróleo e gás natural na camada do pré-sal no litoral brasileiro. Apesar desses fracassos, a Petroamérica criou, por meio da Petrosur, um ambiente favorável a uma intensa cooperação energética entre a PDVSA e empresas estatais de hidrocarbonetos do Cone Sul, em especial a Enarsa (da Argentina), a ANCAP³ (do Uruguai) e a Petropar (do Paraguai). Essas empresas importaram, durante muitos anos, petróleo venezuelano com vantagens semelhantes às vigentes na Petrocaribe. A PDVSA também estabeleceu, por meio da Petroandina, importantes acordos de cooperação técnica com a YPFB, na Bolívia.

³ Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.

O empreendimento regional mais ambicioso da PDVSA foi a parceria com o governo equatoriano para a construção da Refinaria do Pacífico na localidade de El Aromo, na província costeira de Manabí, Equador. Nessa sociedade, a estatal Petroecuador teria 51% das ações e a PdVSA, 49%. O objetivo era eliminar a condição neocolonial do Equador como um país que exporta petróleo bruto e importa derivados e, ao mesmo tempo, fomentar a indústria petroquímica equatoriana. Com investimentos orçados inicialmente em US\$ 15 bilhões, esperava-se processar 300 mil barris diários de petróleo. A pedra fundamental da refinaria foi lançada em julho de 2008 pelos presidentes Hugo Chávez e Rafael Correa. No entanto, a única obra efetivamente realizada foi a terraplenagem, feita pela construtora brasileira Odebrecht, do local onde a refinaria seria instalada. Os investimentos venezuelanos não se efetivaram e, em 2013, a PDVSA tentou vender sua participação para a Chinese National Petroleum Company (CNPC), que se interessou pelo projeto, mas logo desistiu (Pacheco; 2019). No governo do atual presidente Lenín Moreno, o Judiciário equatoriano decretou a falência do consórcio responsável pela construção da refinaria, em meio a denúncias de corrupção envolvendo a Odebrecht.

4. Resistência socioambiental às grandes represas

Enquanto a Venezuela praticava a chamada “diplomacia do petróleo” (o uso de sua posição como potência petroleira para estabelecer vínculos internacionais), o Brasil concentrou seus esforços de integração energética em hidroeletricidade, principalmente na sua fronteira com outros países do Cone Sul. Já existia uma interconexão elétrica com a Argentina (em operação desde 2000) e com o Uruguai (desde 2007), mas as estações instaladas operam com baixa capacidade. O projeto internacional de maior porte é o Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi, que prevê a construção de duas represas binacionais brasileiras-argentinas com capacidade total de 2.200 MW em um trecho do Rio Uruguai onde se situa a fronteira entre os dois países. O projeto das obras das represas binacionais de Garabi e Panambi, entre o estado brasileiro do Rio Grande do Sul e as províncias argentinas de Misiones e Corrientes, é o resultado de

uma parceria entre a Eletrobrás e a empresa argentina Empreendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA). Mas a obra, que segundo o projeto original deveria começar a gerar energia em 2016, enfrenta a resistência de comunidades ribeirinhas nos dois lados da fronteira e está paralisada desde 2015, por decisão do Judiciário brasileiro. As duas represas, se forem construídas, vão desalojar 12.600 pessoas e alagar uma área de 90 mil hectares (Amigosda Terra Brasil; 2019).

O episódio mais desastroso nos esforços brasileiros de interconexão hidrelétrica é o que envolve o projeto da construção de seis represas no Peru, que seriam geridas pela Eletrobrás e, juntas, totalizariam 7 GW de capacidade instalada, conforme um acordo bilateral entre os governos de Lula, pelo lado brasileiro, e Alán García, pelo peruano. Nesse megaempreendimento, a ser financiado pelo Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Brasil, uma parte da energia produzida se destinaria a abastecer as indústrias de mineração instaladas no sudeste do Equador e a outra parte seria exportada para o Brasil, somando-se à eletricidade gerada nas usinas de Jirau e de Santo Antonio, no Rio Madeira. Desses projetos em território peruano, todos eles paralisados devido à ação de opositores movidos por razões socioambientais, o que se encontrava em estágio mais avançado era o da represa de Inambari, de 2 GW, no rio de mesmo nome, uma obra de US\$ 5 bilhões que seria executada numa localidade amazônica próxima à fronteira brasileira. Estava previsto o desalojamento de 4 mil a 8 mil pessoas, a inundação de 378 quilômetros quadrados de território e o desflorestamento de 308 mil hectares, com grave risco à biodiversidade da região (Environmental Justice Atlas, 2018). Os opositores argumentavam que o Peru arcaria com os elevados impactos sociais e ambientais dessa represa, enquanto o Brasil colheria a maior parte dos benefícios econômicos. Em junho de 2011, poucos dias antes do encerramento do seu mandato, García cancelou a licença provisória do consórcio brasileiro Egasur (formado pela construtora OAS e pela Eletrobrás), atendendo às demandas de moradores da região e de organizações indígenas e ambientalistas. Impasses como o ocorrido na Amazônia peruana indicam que o tema da integração energética não pode ser separado de uma discussão mais ampla sobre os modelos de desenvolvimento em âmbito nacional e

regional. Qual é a função econômica e social dos novos aportes de energia que pretendemos produzir na América do Sul? Quais são os custos que nossas sociedades estão dispostas a aceitar?

A participação brasileira em projetos de integração da infraestrutura elétrica na América do Sul inclui ainda uma interconexão entre o Brasil e a Venezuela inaugurada em 2001, em plena Floresta Amazônica. Trata-se de linha de alta tensão de 676 km que leva eletricidade da usina hidrelétrica venezuelana de Guri – a terceira maior do mundo, instalada no Rio Caroní – para o estado brasileiro de Roraima. A lógica dessa integração é a redução dos gastos com combustíveis fósseis, uma vez que Roraima, pela dificuldade de acesso terrestre, não está integrado ao sistema elétrico brasileiro. Antes de receber a energia venezuelana, o abastecimento daquele estado amazônico se dava por usinas termelétricas que utilizavam óleo combustível e dependia de uma complexa logística para chegar até a cidade de Boa Vista, a capital.

A crise econômica na Venezuela se encarregou de inviabilizar esse empreendimento, tão interessante. Desde 2016, cortes no fornecimento de eletricidade pela Venezuela se tornaram frequentes devido à situação precária da infraestrutura naquele país. De acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Roraima teve em 2018 um número recorde de 72 apagões decorrentes de falhas na linha de transmissão da Venezuela, obrigando as autoridades brasileiras a reativarem as usinas termelétricas, a um alto custo. Em 2019, o governo abriu um edital para investidores interessados na construção de uma linha elétrica ligando a represa de Tucuruí, no estado do Pará, à cidade de Boa Vista, de modo a evitar a dependência da energia importada da Venezuela (Mazui, 2019).

5. Atores em conflito, visões divergentes

Qualquer tentativa futura de reacender a ideia de uma integração energética numa perspectiva de esquerda deverá levar em conta o fracasso da maioria dos empreendimentos protagonizados por governos progressistas durante o período que antecede o chamado “giro à direita”

na América do Sul. Para entender as causas desse fracasso é necessário ir além das questões relacionadas especificamente à geoeconomia da energia e entender os limites e obstáculos que se colocam ao projeto de integração regional sul-americano na sua totalidade. Se os avanços nesse terreno se mostram lentos ou limitados, a integração energética também se enfraquece, uma vez que depende da presença efetiva de instituições regionais respeitadas por todos.

Os adeptos da ideologia liberal – empresários, acadêmicos, jornalistas e dirigentes dos principais organismos internacionais com presença na região – costumam atribuir a culpa pelos conflitos e impasses ocorridos em vários projetos de interconexão energética à “insegurança jurídica” provocada pela conduta intervencionista de atores estatais “nacionalistas” ou “populistas”. A solução estaria no estabelecimento de um conjunto coerente de normas, leis e regulamentos comuns, voltadas para um duplo objetivo: por um lado, proteger as empresas de energia e os bancos, quase sempre estrangeiros, contra as perdas decorrentes de nacionalizações, revisões unilaterais de contrato e todo tipo de interferência do Estado nos empreendimentos de energia; pelo outro, oferecer atrativos e garantias para os investidores privados. As propostas formuladas com base no princípio da segurança jurídica dos investidores convergem para a defesa da liberalização do setor de energia e para a adoção de um conjunto abrangente de medidas legais para proteger as empresas transnacionais contra qualquer medida dos governos sul-americanos que possam limitar seu controle sobre os empreendimentos e suas expectativas de apropriação da renda gerada pela exploração dos recursos energéticos. Em uma publicação sobre o tema, a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) afirma que “a promoção da integração energética é prejudicada pela ausência de um quadro regulatório abrangente que promova a transparência e previsibilidade das regras e se evite, assim, que eventuais conflitos resultem em limitações ou interrupções do fornecimento ou transporte de energia, além de sérias questões diplomáticas” (FIESP, 2014).

O foco empresarial no arcabouço jurídico pressupõe a existência de uma situação de “normalidade” no panorama político e social da América

Latina, de modo a tornar ilegítima e até criminosa a alteração, por qualquer governo, de alguma norma contratual firmada em alguma gestão anterior. No contexto político realmente existente em nossa região, ocorrem situações em que a mudança nas regras no jogo se impõe por razões de interesse nacional e/ou social que mostram prioritárias em relação ao formalismo dos contratos. É o que se viu na Bolívia das duas “guerra do gás”, em 2003 e 2005, quando o sentido claramente antinacional do marco jurídico adotado pelos governantes neoliberais para a exploração dos hidrocarbonetos foi contestado por multidões de manifestantes que exigiam a nacionalização e só se contentaram quando um novo presidente, eleito por eles, levou à prática a vontade geral. A “normalidade” também se torna pura aparência quando as elites empresariais de qualquer país latino-americano conspiram para a desestabilização de governos legítimos, com o uso intensivo do “lawfare”, das “fakenews”, do poder econômico, jurídico e midiático, como ocorreu em período recente no Brasil, na Bolívia, na Argentina e no Paraguai, entre outros países.

E qual futuro tema integração energética do período atual? Em quatro anos do “giro à direita” (se considerarmos 2015 como um marco), não se registra uma única iniciativa relevante dos novos governantes no que se refere à integração energética – ou a qualquer modalidade ou componente da integração regional. Ao contrário, suas políticas têm, entre outros efeitos, o de destruir os possíveis instrumentos dessa integração. Vivemos em uma época de desintegração regional. Veja-se o que tem ocorrido com a Petrobras. Após a deposição de Dilma Rousseff, os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro adotaram como uma de suas prioridades o desmonte do setor estatal de energia, em que a Petrobras exercia uma função central nas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico do país (Fuser; Abrão; 2020). Para isso, os governos liberais aceleraram o calendário de leilões de petróleo, defendendo que a Petrobras deve operar como uma empresa privada, reduzindo as exigências de conteúdo local, cortando investimentos, vendendo ativos da companhia, dispensando funcionários e concedendo isenções para a compra de equipamentos ligados à exploração e produção no exterior, como forma de atender aos interesses internacionais e monetizar rapidamente

a exploração, a pretexto de solucionar a crise fiscal do Estado (Schutte; 2019). Em 2018, 72% das reservas de hidrocarbonetos do pré-sal haviam sido arrematadas por empresas estrangeiras (ANP, 2018), em um setor que até 2014 era controlado quase exclusivamente pela Petrobras.

É impossível prever se essas medidas poderão ser revertidas numa futura reviravolta política no Brasil ou se o impacto causado pelo desmonte da Petrobras e pela desnacionalização do petróleo brasileiro já se tornou irreversível. Ao contrário do que leva a crer o discurso midiático sobre “o fim do ciclo progressista”, a história (inclusive a história sul-americana) não se move pelo fatalismo circular dos ciclos. O futuro está permanentemente em aberto, com desafios inéditos para os atores políticos e sociais. A integração energética, mesmo sem o papel mágico que lhe foi atribuído no auge do voluntarismo integracionista dos fundadores da Unasul, terá sem dúvida seu lugar numa América do Sul que encare a tarefa de fornecer a energia necessária para o desenvolvimento sustentável e para a elevação dos padrões de vida de centenas de milhões de desprivilegiados. O debate sobre as políticas domésticas e regionais de energia terá lugar num contexto bem diverso do existente até o colapso dos preços de petróleo em 2014, um contexto de restrição ao consumo de combustíveis fósseis em âmbito global, de incentivo às energias solar e eólica, de busca da eficiência energética. Já não será possível apresentar reservatórios de petróleo como “um passaporte para o futuro”, como fez a presidenta Dilma Rousseff perante a riqueza do pré-sal, nem supor que alcançaremos a integração sul-americana por outro caminho que não seja a opção consciente de amplos setores das populações do nosso subcontinente. Um olhar crítico sobre as experiências do passado recente, com toda certeza, nos ajudará nessa caminhada.

REFERENCIAS

Acosta Puertas, Jaime. El factor energético del Sur (Unasur). In: SCHÜTT, Kurt Peter; CARUCCI T., Flavio (coords.). El factor en la creación de la Unión de las Naciones

energético y las perspectivas de integración de la América del Sur. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2008.

Amigos da Terra Brasil. Garabi Panambi: Organizações entram com ação para defender o meio ambiente e os direitos dos atingidos por barragens, Amigos da Terra Brasil, 07/06/2019. Disponível em: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/tag/garabi-panambi/>. Acesso em 19/11/2020

ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) (2018). Rio de Janeiro. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>. Acesso em: 04/11/2020.

Brasil – Ministério das Minas e Energia. Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria do Gás Natural. Nº 143, Destaques de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/36216/430789/01+-Boletim+Mensal+de+Acompanhamento+da+Ind%C3%BAstria+de+G%C3%A1s+Natural+Janeiro+2019/06e8615a-b848-f2f4-95a7c3a6e3820ea1?version=1.0> Acesso em: 19/11/2020

CIER (Comissão de Integração Energética Regional). Síntese Informativa Energética de los Países de la CIER 2007. Montevideo: CIER, 2007.

Environmental Justice Atlas, 2018. Disponível em: <https://ejatlas.org/conflict/represa-inambari>. Acesso em 23/11/2020.

FIESP. A Regulação do Comércio Internacional de Energia. São Paulo: Fiesp, 2014. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/a-regulacao-do-comercio-internacional-de-energia/> Acesso em 17 set. 2020.

Fuser, Igor (2015a). O caminho pedregoso da integração energética. *CartaCapital*, São Paulo, 03/02/2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-caminho-pedregoso-da-integracao-energetica-4485/> Acesso em: 19/11/2020

_____ (2015b). As Razões da Bolívia – Dinheiro e poder no conflito com a Petrobras pelo controle do gás natural (2003-2007). São Bernardo do Campo (Brasil): Editora UFABC, 2015.

_____; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira. A integração energética na América Latina – Perspectivas, impasses e obstáculos. *Brazilian Journal on Latin American Studies*, v. 19, n.37 (2020). Prolam, Universidade de São Paulo.

Gamboa, Ricardo; HUNEEUS, Carlos. La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores. *Estudios Internacionales*, abril-agosto 2007, nº 157, Santiago de Chile, p. 83-118.

García Delgado, Daniel. La energía como clave del proceso de integración regional, IADE, Buenos Aires, 2007. Disponível em:

<http://www.iade.org.ar/noticias/la-energia-como-clave-del-proceso-de-integracion-regional> Acesso: em 19/11/2020

Hoffmann, Andrea R.; COUTINHO, Marcelo; KFOURI, R. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 51, nº 2, 2008, Brasília.

Itaipu Binacional. Perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes#:~:text=Com%2020%20unidades%20geradoras%20e,final%20do%20ano%20de%202019>. Acesso em 23/11/2020.

Lander, Luis E. La energía como palanca para la integración en América Latina y el Caribe. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigadores Sociales (Ildis), 2006.

Lima, Maria Regina Soares de. HablasEspañol? O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira. Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Rio de Janeiro, 2005.

Mansilla, Diego. Hidrocarburos y Política Energética. Buenos Aires: Ediciones del CCC – Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007.

Mares, David R. Natural Gas Pipelines in the Southern Cone. James Baker III Institute for Public Policy, Rice University, Houston (EUA), 2004.

Mazui, Guilherme. Construção de linha de energia par//a Roraima será acelerada,

diz porta-voz da Presidência. G1, Brasília, 27/02/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/27/construcao-de-linha-de-energia-para-roraima-sera-acelerada-diz-porta-voz-da-presidencia.ghtml> . Acesso em 19/11/2020

Oxilia, Victorio; FAGÁ, Murilo Werneck. As motivações para a integração energética na América do Sul com base no gás natural. *Petro& Química*, nº 289, 2006, São Paulo, p. 70-74. Disponível em: http://catedradogas.iee.usp.br/download/artigo_petroquimica.doc Acesso em: 19/11/2020

Pacheco, Mayra. Siete avatares del fallido proyecto de la Refinería Del Pacífico. *El Comercio*, Quito, 28/08/2019. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-petroleo-refineria-pacifico-financiamiento.html> . Acesso em: 19/11/2020.

Padula, Raphael. Las perspectivas dominantes sobre la integración regional. En: Costa, D. (org.), *América del Sur – Integración e Infraestructura*, p. 140-206. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2012.

Sabatella, Ignacio. GNL o Gasoductos?: Tensiones en el proceso sudamericano de integración gasífera. *Ciclos en la historia de la economía y la sociedad*, n. 51 (2018), 2do semestre. Universidad de Buenos Aires.

Schutte, Giorgio Romano. (2019). Petróleo e gás na era de Bolsonaro e Guedes En: Szevedo, J. S. G.; Pochmann, Marcio. *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Perseu

Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-incertezas-e-submissao/>>. Acesso em: 21/10/2020.

Sohr, Raúl. Chile a Ciegas – La triste realidad de nuestro modelo energético. Santiago de Chile: Debate, 2012.

Weimann, Guilherme. Governo abre mão de um terço do gás natural da Bolívia. *Sindipetro*, 11/03/2020. Disponível em: Acesso em 19/11/2020: <https://sindipetrosp.org.br/governo-abre-mao-de-um-terco-do-gas-natural-da-bolivia/> . Acesso em 19/11/2020.

Política energética en México

Integración desigual, seguridad y transición energética¹

Política energética no México: integração desigual, segurança e transição energética

Daniel Sandoval Cervantes*

Palabras clave: Política energética mexicana; Integración energética de Norte América; Gobernanza mundial de la energía; Crisis civilizatoria; Transición energética.

Palavras-chave: *política energética mexicana; integração energética norte-americana; governança energética global; crise civilizatória; transição energética.*

Introducción

El presente texto tiene como objetivo contribuir a la construcción de claves metodológicas para analizar la política energética del gobierno

* Doctor en derecho, Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Miembro de la Asociación Nuestramericana de Estudios Interdisciplinarios de la Crítica Jurídica (ANEICJ) y de la Red Nuestramericana "Derecho, lucha de clases y reconfiguración del capital". México. danielscervantes@gmail.com. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

¹ El trabajo deriva del proyecto "Naturaleza, regulación y desarrollo dependiente en México: La reforma energética como ejemplo del derecho en países dependientes" Ciencia Básica-CONACyT.

de Andrés Manuel López Obrador, partiendo de un contexto complejo tanto por las tensiones geopolíticas en torno a la gobernanza y acceso a la energía, como también por la agudización del deterioro ambiental, y, en el caso particular de México, un avanzado proceso de integración regional desigual con Estados Unidos y Canadá. El trabajo pretende visibilizar las tensiones y contradicciones internas y externas de la nueva política energética, especialmente partiendo de los conceptos de seguridad energética y de transición energética.

1. Crisis civilizatoria y gobernanza de la energía

Sin duda, la actual pandemia ha visibilizado muchas desigualdades y condiciones conflictivas ya presentes en nuestra sociedad. Una de ellas es el vínculo entre el cambio climático y los regímenes energéticos (Aki-zu-Gardoki et al, 2017) de nuestras sociedades. En este sentido, la pandemia ha dado mayor visibilidad al impacto que el predominio de las fuentes fósiles en la matriz energética mundial tiene en el deterioro del medio ambiente y ha colocado en la discusión la necesidad de acelerar la transición energética. En este contexto, también ha modificado parcialmente las perspectivas para evaluar las políticas energéticas nacionales y los términos de la gobernanza mundial de la energía.

Así, el enfoque del presente texto se centra en tres puntos de partida para analizar esta relación. La primera consiste en partir de que el predominio de las fuentes fósiles en la matriz energética no es una cuestión coyuntural o de corto plazo, sino que expresa un vínculo profundo y mutuamente constituyente entre el modo de producción económica y la forma en que se produce y consume la energía. Así, las energías de fuentes fósiles han constituido una condición necesaria para la emergencia y consolidación del modo de producción capitalista; en el sentido inverso, las necesidades energéticas de la producción capitalista, que solamente las fuentes fósiles han podido otorgar, fue la condición para su predominio. La literatura, especialmente aquella dedicada a la Economía Política Internacional de la Energía, ha denominado esta condición capitalismo fósil (Di Muzio y Salah, 2015; Malmö, 2016).

Por otro lado, un segundo punto de partida consiste en percibir la devastación ambiental como un componente, quizá el más importante y urgente, de la crisis civilizatoria de las sociedades contemporáneas (Bartra, 2013). En estas líneas, parece imposible pensar el cambio climático sin reconocer sus vínculos con otras dimensiones de la crisis: en primer lugar, la energética, que provoca un acceso desigual y geoestratégicamente tenso a las fuentes energéticas –sobre todo considerando la declinación del petróleo “fácil” y el ascenso, interrumpido por la pandemia, de los recursos no convencionales. En segundo lugar, el cruce entre las dimensiones ambiental y energética con las dimensiones sociales, económicas y alimenticias. Por último, el hecho de que la crisis es sistémica. La cual implica la insostenibilidad del modo de producción de energía actual (Bradshaw, 2013)

Un último punto de partida consiste en la evaluación de las causas [y, por tanto, de las consecuencias] del cambio climático. Frente a la literatura que propone el término de *Antropoceno* para visibilizar a la actividad humana como causante del cambio climático, el trabajo se adhiere a la literatura que opone el término de *Capitaloceno* para aludir al hecho de que no es la “humanidad” en abstracto la causa principal del cambio climático, sino el hecho de que hay una responsabilidad y un beneficio desigual –atravesado por la cuestión de clase y la división internacional del trabajo—, a partir del cual ciertas empresas y actividades provocan los mayores daños y que éstas se han mantenido gracias a la labor consciente de los grupos y sectores de clase beneficiados por ellas (Malmö, 2016).

En este contexto, pensar la transición energética implica pensar la transformación estructural del modo de producción económica como una condición para la superación del régimen energético basado en las fuentes fósiles y el arribo a un régimen energético bajo en carbono. Así, la cuestión de la transición energética está centrada en la necesidad de una transformación estructural del régimen energético, que implica no la adición de fuentes renovables a la matriz, sino la sustitución de fuentes no fósiles o bajas en carbono (Akizu-Gardoki et al, 2017, Bradshaw, 2013).

En estas coordenadas es que se propone pensar las dos cuestiones objeto del texto: una evaluación diagnóstica de la política energética en México y, en relación con ella, una valoración del concepto y el papel que tiene tanto la seguridad como la transición energética. Para completar las condiciones para el análisis, es necesario dejar asentado el concepto y las características de la gobernanza mundial de la energía, para estar en condiciones de comprender el proceso de regionalización de América del Norte, como un marco importante para comprender la política energética en México.

Así, la gobernanza energética mundial se caracteriza por estar centrada en el concepto tradicional de seguridad energética (entendida como acceso de los estados a energía de calidad y a bajo precio] (Puyana y Rodríguez, 2020; Rodríguez Padilla, 2018); esto produce tensiones geoestratégicas en torno al acceso a las fuentes fósiles dominantes (especialmente el petróleo) debido a la desigualdad entre países con reservas (exportadores] y países con altos índices de consumo petróleo (importadores, países industrializados). Este antagonismo estructural de intereses (entre exportadores e importadores) provoca la dificultad para la coordinación de políticas mundiales pensadas en el largo plazo y en las necesidades de protección ambiental (Van der Graaf y Westphal, 2011; Cherp, Jewell y Goldthau, 2011).

De forma paralela y relacionada, la gobernanza mundial del clima presenta características distintas. Por un lado, después de un largo proceso de visibilización del deterioro ambiental, se ha colocado en la agenda mundial el tema; inclusive se ha logrado una serie de compromisos de la mayor parte de los países, pero no se han traducido a compromisos con la fuerza vinculante adecuada, de tal manera que, a pesar de los avances, todavía hoy no hay resultados suficientes para revertir el cambio climático (Jänicke, 2017).

2. Integración desigual y dependencia energética

En las últimas décadas México ha vivido un proceso profundo de integración regional con Estados Unidos y Canadá caracterizado por la desigualdad en la integración de la agenda, marcada por el predominio de los intereses estadounidenses (Rodríguez Padilla, 2018; Vargas, 2014). Esta tendencia se observa también en el tema energético, el cual, si bien formalmente ha permanecido fuera de los acuerdos comerciales, ha transitado por otras vías. El impacto de esta desigualdad se visibiliza en la manera en que la seguridad energética ha pasado a ser un concepto regional, atravesado por dichas desigualdades (Rodríguez Padilla, 2018; Puyana y Rodríguez, 2020).

Así, por ejemplo, antes de la reforma de 2013-2014, la integración energética se presentaba bajo la forma del acceso a los estados partes a las compras gubernamentales del sector, así como al área de servicios, como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También a través de figuras jurídicas de cuestionable constitucionalidad, introducidas a través de legislación secundaria y en línea con la integración comercial profundizada después del TLCAN; así, por ejemplo, los contratos de servicio y de riesgo que permitieron la participación de la inversión extranjera en el sector de exploración y extracción de hidrocarburos, como también la figura de productor independiente de energía eléctrica (Rodríguez Padilla, 2018).

Además, el tema de la integración energética se convirtió en un tema de seguridad nacional (para Estados Unidos) y de seguridad regional (para Canadá y México), lo cual permitió que esta integración transitara no solamente por la vía de los acuerdos comerciales sino también a través de los grupos de trabajo organizados y comandados por los representantes del poder ejecutivo de los tres países. Así, por ejemplo, el caso del ASPAN (Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte), así como un conjunto de reuniones y creación de grupos de trabajo desde los representantes de los poderes ejecutivos de Canadá, México y Estados Unidos (Rodríguez Padilla, 2018; Vargas, 2014).

En este contexto, se produjo un viraje en la política energética nacional (de México), la cual pasó de una política de diversificación de mercados y de producción para el consumo nacional, a una enfocada en la integración regional, impulsada, principalmente, por las necesidades energéticas de los Estados Unidos. Así, la estructura del sector energético, tanto en el sector de hidrocarburos como en el de energía eléctrica se transformó para enfocarse en el mercado exterior (principalmente de los Estados Unidos), más que en el papel estratégico de la energía para la economía nacional. La reforma confirmó esta tendencia con la apertura del sector energético (Rodríguez Padilla, 2018; Puyana y Rodríguez, 2020).

En este sentido, por ejemplo, en el sector de hidrocarburos, el enfoque de máxima producción y de desatención a la reposición de reservas; también la estructuración del sector de la energía eléctrica sustentado en la dependencia creciente al consumo de gas natural proveniente de Estados Unidos. Ambas cuestiones fundamentales para pensar en una política energética autónoma.

Estas condiciones de desigualdad y de dependencia energética existen, por supuesto, antes de la administración de Trump. Sin embargo, los arreglos anteriores (por ejemplo, el acceso al gas natural estadounidense, fundamental para la producción de electricidad e industrial de México) se encuentran en entredicho, debido a la inestabilidad política y las tensiones en torno a la relación bilateral; mismas que ya han sido factor en la negociación del nuevo Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El cual a pesar de mantener formalmente fuera de riesgo la balanza comercial energética entre México y Estados Unidos no parece suficiente para solventar las inquietudes provocadas por la agudización de la belicosidad en el gobierno y la diplomacia estadounidense en la administración de Trump (Rodríguez Padilla, 2018; Hernández y Bonilla, 2020).

3. La política energética de la 4T

En estas coordenadas mundiales y regionales se presenta la política energética del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Por un lado, ante la presión de revertir la dependencia energética de los Estados Unidos, agravada por un gobierno más beligerante en la forma de ejercer la diplomacia; por otro lado, ante la presión ineludible y cada vez más fuerte para todos los países y para la sociedad mundial de la transición hacia una matriz energética baja en carbono. Finalmente, ante una reforma energética de 2013-2014 que limita el papel del sector energético en el desarrollo nacional y orienta con mayor claridad al sector energético hacia un mercado internacional al cual México (como la mayor parte de los países “en desarrollo”) asiste en condiciones desiguales.

La política energética del actual gobierno mexicano, presentada en el programa sectorial de energía, tiene como objetivo central mejorar la seguridad energética a partir de orientar al sector hacia la autosuficiencia,² lo cual implica una reconsideración de la importancia del mercado interno y su relación con la producción y el consumo de energía.³ De igual forma, el proyecto más visible hasta ahora es la refinería Dos Bocas (Hernández y Bonilla, 2020), parte central en la recuperación y potenciación del sistema nacional de refinación.⁴ Relacionado con estos objetivos, también aparece la importancia del desarrollo tecnológico autónomo como base de una política energética no dependiente.

² Así, en el punto de “Análisis del estado actual”, el programa sectorial subraya la importancia de “alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional” (SENER, 2020: p. 10), señalando que “El nuevo modelo de desarrollo energético debe dar respuesta a la problemática expuesta en el análisis previo, es decir, el logro de la autosuficiencia energética sostenible” (SENER, 2020: p. 12).

³ Así, por ejemplo, dentro del objetivo prioritario 1 “Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional”, se contrasta este objetivo con la política energética de los últimos 30 años “orientada por el criterio de satisfacer las demandas de los mercados mundiales de energía; principalmente como exportador de petróleo crudo y no de productos elaborados; en lugar de una planeación orientada a la industrialización y valor agregado de nuestros recursos de manera sustentable [...]” (SENER, 2020: p. 26)

⁴ El cual también incluye la reconfiguración de seis refinerías ya existentes (SENER, 2020: p. 14, 40 y 49).

A pesar de que el tema de la transición energética aparece como uno de los objetivos fundamentales de la política energética,⁵ se percibe como un tema secundario, sobre todo si se considera como un punto antagónico con el desarrollo de las fuentes fósiles. Sin embargo, este antagonismo no resulta tan claro en todos los casos, debido a que las energías renovables han avanzado, pero, principalmente en la generación de energía eléctrica, sin tener, todavía, las condiciones de reemplazar a las fuentes fósiles en otros sectores como el transporte y la industria (Aki-zu-Gardoki et al, 2017; Van de Graaf y Sovacool, 2020).

En este contexto, el primer punto que ha llamado la atención es la centralidad que tienen las fuentes fósiles (especialmente las actividades exploratorias y de reposición de reservas) y su desarrollo por parte de las empresas productivas del estado (particularmente Petróleos Mexicanos y, por el papel del gas natural en la generación de electricidad, indirectamente la Comisión Federal de electricidad) (Hernández y Bonilla, 2020),⁶ lo cual parece ir en contrasentido de dos planteamientos de política pública afianzados en el imaginario social contemporáneo. El primero, la contradicción entre el desarrollo de las fuentes fósiles y la transición energética hacia una matriz energética; el segundo, el retorno a impulsar la relación entre desarrollo nacional integral y el papel productivo de las empresas estatales del sector, lo cual, en el caso mexicano en concreto, parece ir a contramano de la reforma de 2013-2014.

Así, resulta importante pensar las coordenadas en que se presenta esta contradicción entre el desarrollo de las fuentes fósiles y la transición energética, partiendo del principio de la necesidad mundial de transitar hacia una matriz energética baja en carbono. En primer término, la centralidad en el desarrollo de las fuentes fósiles se presenta como un punto

⁵ Por ejemplo, ocupa un lugar importante en el punto de “Análisis del estado actual” (SENER, 2020: p. 10), así como también en el objetivo prioritario 4 “Elevar el nivel de eficiencia y sustentabilidad en la producción y uso de las energías en el territorio nacional” (SENER, 2020).

⁶ Ambos puntos centrales para los objetivos prioritarios 1 “Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional” y 2 “Fortalecer a las empresas productivas del estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado” (SENER, 2020).

antagónico frente a la transición, antagonismo que adquiere mayor visibilidad en un contexto de caída en picada de la demanda de hidrocarburos y de sus precios debido a las restricciones de movilidad derivada de la pandemia (Steffen et al, 2020; Kuzemko et al, 2020). En segundo lugar, la cancelación de licitaciones en materia de energías renovables es vista como una consecuencia de la centralidad en el desarrollo de las fuentes fósiles (Fresh Energy Consulting, 2019; Energía Estratégica, 2020) y el fortalecimiento de las empresas productivas del estado como pilares de la nueva política energética.

Estas contradicciones, deben ser matizadas o, al menos contextualizadas. En primer término, la idea de que el desarrollo de las fuentes fósiles resulta antagónico de la transición debe ser analizada en el contexto de la gobernanza mundial de la energía. Evidentemente el desarrollo de fuentes fósiles precariza la calidad del medio ambiente, pero resulta, todavía hoy, una condición necesaria para mantener el ritmo de la producción económica y satisfacer la demanda energética generada por ésta. En todo caso, más que una condición propia de la política energética mexicana debe pensarse en el contexto mundial actual y el debate, todavía incipiente en los actores principales de la gobernanza energética del cuestionamiento del paradigma capitalista de desarrollo económico (Martínez Alier, 2010).

En este contexto, en cuanto el debate acerca de la transición energética y su relación con el desarrollo de fuentes fósiles, también resulta importante considerar, en primer término, el acceso desigual a las tecnologías de las energías renovables y las grandes variaciones regionales en cuanto al papel de éstas en la matriz energética (Bradshaw, 2013; Van de Graaf y Sovacool, 2020; Akizu-Gardoki et al, 2017). Asimismo, persiste en los análisis la pregunta acerca de si la inclusión de energías renovables, hasta el día de hoy, más que una transición es una adición de fuentes energéticas (Akizu-Gardoki et al, 2017). El punto central de esta discusión se presenta en considerar que una transición energética (un cambio de régimen energético) debe incluir no solamente la transformación de la estructura de producción de energía, sino el patrón de consumo y

el modelo de desarrollo (Akizu-Gardoki et al, 2017, Bradshaw, 2013 Van de Graaf y Sovacool, 2020).

Por último, el tema del desarrollo tecnológico y del mercado nacional, aunque resulta una transformación llamativa en la nueva política energética, todavía queda pendiente si, en las actuales condiciones de la división internacional del trabajo y las presiones que ésta presenta para la economía nacional, este desarrollo es posible.⁷ En todo caso, resulta patente la necesidad de verificar la efectividad de las estrategias sugeridas en el plan sectorial.⁸

4. Perspectivas postpandemia de la política energética en México

Sin duda, el planteamiento inicial de la política energética del nuevo gobierno implica, al menos en el nivel de discurso, una transformación importante. Esta transformación entra en tensión y en posible antagonismo con la política energética de las últimas décadas, en términos básicos por la recuperación del carácter estratégico de los recursos energéticos para el desarrollo nacional, condición a partir de la cual se estructura la nueva política energética.

7 Así la idea de que “producir nuestra propia ciencia, tecnología, ingeniería e industria [...] es [...] un imperativo ético y racional [...] (SENER, 2020: p. 36) y la de establecer una nueva política de estado que vincule la producción de energía a las necesidades de producción nacional, rompiendo con las inercias dominantes en la producción de tecnología (SENER, 2020: p. 37), constituyen postulados llamativos y loables, pero, sin medidas precisas y sin una voluntad política clara, difíciles de conseguir.

8 Todas las estrategias prioritarias del sector parecen difíciles de cumplir en el corto y mediano plazo. El elemento central de la estrategia prioritaria 3.1. Coordinar y aumentar todas las capacidades de investigación científica, desarrollo tecnológico, innovación y formación de especialistas, en relación con la energía, para formar masas críticas que permitan la Transición Energética Soberana de México” es la Agenda para la soberanía científica, tecnológica e industrial del sector energético, la cual todavía no ha sido presentada. En cuanto a las estrategias prioritarias 3.2. y 3.3 están enfocadas a recuperar y fortalecer a los institutos de investigación del estado en el sector (Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias –INEEL—, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares –ININ— y el Instituto Mexicano del Petróleo –IMP) para alinear la investigación y desarrollo tecnológico a las necesidades del país; por último, la estrategia prioritaria 3.4. “Orientar la cooperación energética internacional hacia el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales” (SENER, 2020: p. 60-63)

Las condiciones de pandemia dificultan evaluar el éxito o el fracaso de la nueva política energética, además de que imponen la necesidad de evaluar adecuaciones para hacer frente a la emergencia en el corto plazo en relación con las políticas de mediano y largo plazo (Steffen et al, 2020; Kuzemko et al, 2020); de igual forma, pueden ser un factor que agudice las tensiones entre la nueva política con la política energética anterior, así como en sus mecanismos de implementación. Así, por ejemplo, la caída en los precios de petróleo ha agudizado las críticas sobre la política energética estructurada sobre el rescate de Pemex, la restitución de reservas y la producción nacional de hidrocarburos.

Entre las tensiones con la anterior política energética se encuentra la política en torno a la transición. Por un lado, la polémica levantada por la suspensión de las subastas de largo plazo de certificados de energías limpias, así como la cancelación de la licitación por CFE para la construcción de una línea de transmisión directa de alto voltaje, que ha provocado un retraso en la producción de energías renovables (García, 2019; Fresh Energy Consulting, 2019; Energía Estratégica, 2020).

En cuanto a este tema, la tensión entre transición energética y la política sectorial de nuevo gobierno se puede matizar en el entendido de que la suspensión de la subasta, conforme al discurso oficial (CENACE, 2019), está encaminada a revisar las condiciones y reordenar la participación de la inversión privada en el sector energético, como una variable relacionada con el objetivo de autosuficiencia y seguridad energética, así como de la mayor importancia del mercado interno en el sector. En este caso, la discusión sería sobre el tipo de transición energética y el papel de la inversión privada, probablemente –al menos conforme al plan sectorial— no un cuestionamiento a la necesidad de la transición en sí misma, que se mantiene, al menos formalmente, como un objetivo prioritario de la política energética. Si bien, queda todavía la cuestión de que se clarifique cuál sería el diseño de la transición.

Otro punto controversial que resulta necesario evaluar acerca de la política energética del nuevo gobierno se encuentra en la relación entre las comunidades y los proyectos energéticos que afectan su territorio.

Si bien, conforme al plan sectorial, la consulta previa libre e informada es una condición relevante para la política energética –inclusive central para el objetivo de un desarrollo sectorial equitativo—,⁹ lo cual contrasta con la participación de las comunidades y de los propietarios de los terrenos donde se realizarían proyectos energéticos conforme a la reforma energética (Zamora, 2015);¹⁰ sin embargo, la tensión se presenta en la realización de hecho de los proyectos y las tensiones acerca de los mecanismos de consulta, por ejemplo, la construcción de la termoeléctrica Huesca y el Plan Integral Morelos, cuyas consultas previas se organizaron en el contexto del asesinato de Samir Flores, uno de los líderes de la oposición comunitaria a dichos proyectos (Ramos 2019; Flores y Espinoza, 2019). Por lo cual resulta un área especialmente sensible para la política energética del nuevo gobierno, al menos en relación con la conflictividad socio-ambiental.

Ciertamente, la pandemia ha visibilizado la necesidad de las transiciones energéticas, de la transformación del régimen energético. Sin embargo, la discusión –sobre todo en países en desarrollo con recursos energéticos fósiles— es compleja, requiere una planeación estratégica para no ser, simplemente, una continuación de la dependencia energética y tecnológica. En este punto haría falta que el gobierno presentará un plan estratégico que vinculara la transición energética con el desarrollo del sector de los hidrocarburos y, sobre todo, con el desarrollo tecnológico nacional.

9 Así, por ejemplo, encontramos el siguiente fragmento en la justificación del objetivo prioritario “Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo” y en el marco de la introducción del concepto de “democratización de la energía” que implica la participación organizada de las comunidades “[...] como la expansión de la red eléctrica, involucrando a las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los proyectos y, cuando exista presencia de pueblos originarios, éstos participarán a través de consultas previas, libres e informadas, conforme se determine a través de las Evaluaciones de Impacto Social [...] con negociaciones transparentes, equitativas y justas para la ocupación territorial de tierras, bajo el enfoque de la sostenibilidad social y respeto de los derechos humanos” (SENER, 2020: p. 43).

10 Particularmente, las figuras de ocupación superficial y servidumbres legales, así como el marco de negociación desigual entre propietarios, empresas y estado establecido en los artículos 100 a 117 de la Ley de Hidrocarburos y 71 a 89 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En estas condiciones, la política energética del nuevo gobierno presenta, en el discurso, transformaciones profundas que pueden dar pie a la posibilidad de un giro importante en estas políticas. Sin embargo, los puntos clave en los cuales se decidirá si se presenta una transformación estructural en la política energética dependerán de las medidas concretas y, sobre todo, de las tácticas de gubernamentales específicas para generar tecnología y formación humana con cualificaciones técnicas, así como también diversificar las fuentes energéticas (tanto por su producción –por ejemplo, energías renovables, biogasolinas, otras fuentes que ayuden a paliar la dependencia de las importaciones de Estados Unidos—, como de su origen geográfico), lo que implicaría pensar en formas alternativas de regionalización en el mediano y largo plazo, sobre todo en un contexto económico y político mundial que tiende a la concentración del capital, la tecnología y los mercados.

Una cuestión fundamental que, hasta el día de hoy no resulta clara, es precisamente la articulación en las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo de una seguridad energética centrada en el desarrollo nacional de las fuentes fósiles con una transición energética, ambas pensadas en el marco de la autosuficiencia (que, por ejemplo, ha sido la justificación para suspender las subastas de CELs, en el horizonte de replantear la participación de la inversión privada en la transición). Sin duda, esta situación genera tensiones entre las políticas públicas destinadas a la transición energética y su engarce con un plan de desarrollo en el cual tiene un papel importante la exploración y explotación de fuentes fósiles, aun cuando sea racionalizada en torno al consumo nacional –como un cambio a la explotación máxima enfocada al mercado internacional. En el fondo, se podrían articular, pero, en la situación actual no hay claridad de cómo percibe el gobierno, lo cual se presenta como una cuestión clave para la política energética de México en el corto, mediano y largo plazo de cara a los retos del cambio climático.

REFERENCIAS

- AIE (2020). *World Energy Outlook 2020. Flagship report*. Agencia Internacional de la Energía. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>
- Akizu-Gardoki, Ortzi et al. (2017). Tracing emerging energy transitions in the Global North and the Global South. *International Journal of Hydrogen Energy*, 42, 18045-18063. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijhydene.2017.04.297>.
- Bartra, Armando (2013). Crisis civilizatoria. En Raúl Ornelas (coord.). *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Bazilian, Morgan et al. (2020). Four scenarios of the energy transition: Drivers, consequences, and implications for geopolitics. *WIREs Climate Change*, 11 (e625). DOI: 10.1002/wcc.625.
- Bradshaw, Michael (2013). Chapter 3. Sustainability, Climate Change and Transition in Global Energy. En AndreasGoldthau (Ed.) *The Handbook of Global Energy Policy* (pp. 48-63) Wiley-Blackwell.
- CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) (31 de enero, 2019). Acuerdo de cancelación de la SLP-1/2018. Gobierno de México, Ciudad de México. <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MercadoOperacion/Subastas/2018/40%20Acuerdo%20de%20Cancelaci%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v31%2001%202019.pdf>
- Cherp, Aleh, Jewell, Jessica. y Goldthau, Andreas. (2011). Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity. *Global Policy*, 2(1), 75-88. doi: 10.1111/j.1758-5899.2010.00059.x.
- Congreso de la Unión (2014). *Ley de la industria eléctrica*. Gobierno de México
- Congreso de la Unión (2014). *Ley de Hidrocarburos*. Gobierno de México
- Di Muzio, Tim y Salah Ovidia, Jesse (2015). “Energy, capital and international theory, IPE & the unfashionable problematic of capital & energy”. Tim Di Muzioy Jesse Salah Ovidia (Eds.). *Energy, capitalism and World order*.
- Energía Estratégica (26 de febrero 2020). Cancelación de las subastas de largo plazo: las grandes consecuencias económicas, políticas y ambientales preocupan en México. *Energía Estratégica*. <https://www.energiaestrategica.com/cancelacion-de-las-subastas-de-largo-plazo-ocho-grandes-consecuencias-economicas-politicas-y-ambientales-preocupan-en-mexico/>
- Flores, Juan C. y Espinoza, Guadalupe (16 de marzo 2019). Las consultas que no son consultas. *La jornada del campo*. <https://www.>

- jornada.com.mx/2019/03/16/cam-consultas.html
- Fresh Energy Consulting (2019). *Implicaciones de la cancelación de la primera subasta de largo plazo de 2018*. PMCE (Plataforma México Clima y Energía). https://34ecec20-bbba-4ccc-9ddc-36880a0d254f.filesusr.com/ugd/72f3e0_8c9633160dc04ab0bec-b34827b1052de.pdf
- García, Karol (30 de enero, 2019). Cancelan megaproyectos de transmisión eléctrica. *El economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/Cancelan-megaproyectos-de-transmision-electrica-20190130-0004.html>
- Hernández, José A. y Bonilla, David (2020). Examining Mexico's energy policy under the 4T. *The extractive industries and society*, 7, 669-675.
- Kuzmeko, Caroline et al. (2020). Covid-19 and the politics of sustainable energy transitions. *Energy Research & Social Sciences*, 68, 101685. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101685>.
- Malmö, Andreas (2016). Who lit this fire? Approaching the history of the fossil fuel economy. *Critical Historical Studies*, fall, 125:248. <https://thecapitalismworkshop.files.wordpress.com/2018/01/andreas-malm-who-lit-this-fire-approaching-the-history-of-the-fossil-economy.pdf>.
- Martínez-Alier, Joan et al. (2010). Sustainable degrowth: Mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm. *Ecological Economics*, 69, 1741-1747. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.04.017>
- Puyana, Alicia y Rodríguez, Isabel (2020). Seguridad energética en México y Canadá de 1980 a 2016: centralidad del petróleo y la incorporación de temas ambientales. *Norteamérica. Revista académica del CI-SAN-UNAM*, 15(2).
- Ramos, Claudia (21 de febrero 2019). Pueblos y colectivos piden a AMLO para la consulta sobre la termoeléctrica de Huexca. *Animal político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/02/pueblos-y-colectivos-piden-a-amlo-parar-la-consulta-sobre-la-termoelectrica-de-huexca/>
- Rodríguez Padilla, Víctor (2018). *Seguridad energética. Análisis y evaluación del caso de México*. Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Secretaría de Energía (SENER) (2020). *Programa Sectorial de Energía 2020-2024*. Gobierno de México.
- Steffen, Bjarne et al. (June 17, 2020). Navigating the Clean Energy Transition in the COVID-19 Crisis. *Joule*, 4, 1137-1141.
- Van de Graaf, Thijs & Sovacool, Benjamin. (2020). *Global Energy Politics*. Polity Press.
- Van de Graaf, Thijs & Westphal, Kirsten. (2011). The G8 and G20 as Global Steering Committees for Energy: Opportunities and

Constraints. *Global Policy*, 2 (Special Issue), 19- 30.

Vargas, Rosío. (2014). *El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica*. UNAM-CISAN.

Zamora, Bárbara. (2015). Las reformas sobre hidrocarburos y sus efectos en las comunidades indígenas y los ejidos. En Juan Mendoza Pérez y José M. Martinelli (coords.), *Reformas estructurales, privatización y despojo social*. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

La dominación extranjera y la lucha por la soberanía nacional

El caso de la deuda de Itaipú¹

Dominação estrangeira e luta pela soberania nacional: o caso da dívida de Itaipu

Sara Costa*
Cecilia Vuyk**
#SoberaníaLab***

Palabras-clave: Itaipú; deuda; imperialismo; dominación extranjera; desarrollo

Palavras-chave: *Itaipú; dívida; imperialismo; dominação estrangeira; desenvolvimento*

* #SoberaníaLab – Campaña Itaipu ñane mba’ e (<https://www.facebook.com/itaipunanembae/>) y Centro de Investigación Cultura y Participación para el Cambio Social (www.cyp.org.py). Paraguay. samacoga@gmail.com. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

** #SoberaníaLab – Campaña Itaipu ñane mba’ e (<https://www.facebook.com/itaipunanembae/>) y Centro de Investigación Cultura y Participación para el Cambio Social (www.cyp.org.py). Paraguay. cecivuyk@gmail.com. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

*** Equipo de investigación de Itaipu ñane mba’ e – Campaña por la soberanía nacional. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

¹ El presente texto contó con el apoyo de Jazmín Sánchez en la recolección de datos, y de Lis García, Andrés Bartrina, Jazmín Duarte y Guillermo Achucarro del #SoberaníaLab de la Campaña Itaipu ñane mba’ e, así como de la Associação dos Empregados da Eletrobras – AEEL en el debate y análisis.

Introducción

La energía debe servir al impulso del desarrollo integral de los pueblos. Sin embargo, en la actualidad, la mercantilización de este medio de producción y su inserción al circuito del mercado financiero global la ha alejado de su función de desarrollo, constituyéndose en un mecanismo de lucro a gran escala, tanto para monopolios industriales como, y principalmente, financieros.

El caso de la deuda de Itaipú es un ejemplo emblemático de esta situación: una deuda que habría crecido 1700% su valor inicial, principalmente a causa de los intereses y de la incorporación al pasivo de elementos externos, como el subsidio al costo de la energía de Itaipú implementado por la entidad entre 1985 y 1990, conocido en la literatura como la deuda espuria (Pozzo, 2014; Canese, 1996).

El estudio en profundidad de la deuda de la entidad binacional cobra una importancia clave en este escenario por tres elementos centrales: 1. La relevancia de la represa en cuanto a capacidad de generación de energía y potencia instalada, y en cuanto a su proceso de construcción y constitución legal-incluyendo su financiación y su esquema de gestión; 2. El próximo vencimiento de la deuda de Itaipú en el 2023, según el cronograma oficial, y la necesidad de rescatar los análisis sobre los componentes de dicha deuda y su legalidad; y 3. La posibilidad de revisión de las condiciones financieras y comerciales de la venta de la energía generada por la entidad, a partir de la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú, con fecha establecida en el 2023, también según Tratado.

El pago de la deuda es uno de los elementos centrales de la dominación de los monopolios y capitales financieros a través de Itaipú. La deuda de Itaipú cuenta con pocos, aunque ricos estudios, pero aún quedan muchas aristas a profundizar, como el proceso de constitución de la deuda hasta la actualidad. La corrupción y la funcionalidad de la deuda al lucro de los monopolios financieros, con la anuencia de las autoridades paraguayas como brasileñas, y en contra del desarrollo de los pueblos de Paraguay y Brasil, ha sido una constante, que aún contiene el desafío de

concluir la auditoría de la deuda y hacer justicia con los implicados en los casos de corrupción.

Uno de los vacíos, al que el presente artículo apunta aportar, es el proceso de apropiación privada de la riqueza socialmente generada en Itaipú que representa la deuda, donde la fuerza de trabajo de las y los trabajadores paraguayos y brasileños usuarios del servicio de electricidad termina siendo apropiada por grandes monopolios financieros a través del pago de dicha deuda y de la estructura de capital mixto de la Eletrobras, por la cual se infiltran los accionistas externos vinculados al mercado financiero global. A ello se suma el estudio de la deuda como expresión del proceso de concentración y centralización del capital, en la fase actual del desarrollo capitalista de Paraguay, América Latina y el mundo. Para ello, el artículo parte del análisis sobre el origen de la deuda de Itaipú y sus principales componentes, rescatando estudios anteriores sobre el tema.

Este estudio de la energía en su dimensión financiera y su rol de subsidio a los monopolios financieros internacionales adquiere a su vez un nuevo cariz ante el proyecto de diversos sectores de adoptar nuevos préstamos desde la Itaipú binacional, así como emitir bonos al mercado financiero desde la entidad, fortaleciendo a través de ello el control de los capitales extranjeros sobre los recursos de la entidad.

1. El origen de la deuda de Itaipú

La deuda de Itaipú se origina en 1975 a partir de los préstamos contraídos por la entidad para la construcción de la obra, y fue creciendo de manera exponencial a partir de los nuevos préstamos adquiridos con la modificación del presupuesto inicial de la obra, los altos intereses de los créditos, los ajustes realizados y la doble indexación (interés sobre los intereses).

Los acreedores de la deuda de Itaipú en sus inicios fueron en su mayoría capitales de bancos brasileños y/o asentados en Brasil, con una primacía

hasta la fecha de la empresa primero, pública, luego mixta Eletrobras (Itaipú, 2020). Seguidamente, en menor proporción, se encontraban, entre otros, SABESP (Compañía de Saneamiento Básico Estado de São Paulo), el Banco del Nordeste Brasileño, Banco do Brasil, FINEP y la Caixa Económica Federal². De 1976 a 1991, diez entidades brasileñas/asentadas en Brasil concentraron casi tres cuartas partes de la deuda de Itaipú, y la mayor parte de la deuda se encontraba en cruzeiros, la moneda legal brasileña en aquel entonces (Puerto Sanz, 2002).

El restante cuarto de la estructura de los acreedores de la deuda de Itaipú estaba compuesto principalmente por bancos de capital extranjero: Citicorp y J.P. Morgan, dos de los más importantes bancos norteamericanos, con 11,23% y 4,63% a 1991; Deutsche Bank, el principal banco alemán, con 4,70% y The Swiss Bank Co., uno de los bancos suizos más relevantes, con 4,77%; primando la deuda en dólares, marcos alemanes y francos suizos (Puerto Sanz, 2002).

Tras los primeros préstamos en 1975, la deuda oficial empieza a aumentar de manera exponencial desde 1986, pasando de 4.719,4 millones de dólares en 1985 a 11.230,6 millones de dólares en 1986; 18.602,9 en 1992, 19.817,4 en 1995, y llegando a su punto máximo de 20.300 millones de dólares en el 2004. Este aumento de la deuda se da mientras la misma era regularmente pagada. Tomando el ejemplo detallado por Pozzo (2014), la deuda que en diciembre de 1996 ascendía a 19.035,3 millones de dólares, tras haberse abonado 14.819,5 millones de dólares durante 11 años, ascendía en diciembre de 2007 a 19.482,7 millones de dólares.

² Las principales, destacadas en Puerto Sanz en su estudio, son las siguientes, en orden de importancia en la proporción de la deuda: Centrais Elétricas Brasileñas SA. (ELETROBRAS); Banco do Desenvolvimento do Estado de São Paulo (BADESP); Financiadora de Estados e Projetos (FINEP); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); Banco Nacional do Desenvolvimento Económico e Social (BNDES); Banco da Amazonia SA. (BASA); Banco do Desenvolvimento do Panal (BADEP) (Puerto Sanz, 2002, p. 271).

Gráfico 1. Evolución y proyección de la deuda oficial de Itaipú



Fuente: Memoria Anual Itaipú Binacional, año 2016.

2. El pago de la deuda

La deuda de Itaipú es pagada anualmente a través del servicio de electricidad, siendo según el Anexo C del Tratado de Itaipú, numeral III.2 y III.3, establecido como un componente del costo unitario del servicio de electricidad (CUSE) (Anexo C, Tratado de Itaipú, 1973). En consecuencia, los fondos provenientes para el pago de la deuda tienen su origen en las y los usuarios paraguayos y brasileños del servicio de electricidad.

Dentro del CUSE, el pago de la amortización de los préstamos recibidos y los cargos financieros de los mismos representan en los últimos años alrededor del 60%, siendo el mayor de los componentes del CUSE, como se puede observar en la tabla N°1.

La deuda es pagada en los últimos años a razón de 2.000 millones de dólares por año. En el año 2019 ascendió a 2.071,9 millones de dólares,

representando 1.634,4 millones de dólares la amortización del capital y 437,5 millones de dólares las cargas financieras (Itaipú, 2020).

Cuadro 1: Componentes del Costo Unitario del Servicio de Electricidad 2016-2019

Numeral	Detalle	Monto Anual (en millones de dólares) y Porcentaje sobre el total							
		2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
III.1	Pago de rendimiento del 12% al año a ANDE y ELETROBRAS sobre su participación en el capital integrado	46.7	1.37	48.5	1.44	50.3	1.48	50.5	1.51
III.2	Pago de los cargos financieros de los préstamos recibidos	719.8	21.08	623.2	18.50	520.70	15.37	430.2	12.83
III.3	Pago de la amortización de los préstamos recibidos	1322.6	38.73	1419.9	42.15	1520.1	44.86	1639.1	48.88
III.4	Pago de royalties a Brasil y Paraguay	534.7	15.66	519.1	15.41	540	15.94	446.2	13.31
III.5	Pago a ELETROBRAS y ANDE de resarcimientos por administración y supervisión relacionados a Itaipú	41.1	1.20	39.9	1.18	41.5	1.22	34.3	1.02
III.6	Gastos de explotación	750.3	21.97	718.3	21.32	716.1	21.13	753.3	22.46
III.7	Monto del saldo, sea positivo o negativo, de la cuenta de explotación del ejercicio anterior	-	-	-	-	-	-	-	-
III.8	Remuneración a Paraguay por la cesión de energía	360*	-	-	-	-	-	-	-
Total:		100	3368.9	100	3388.7	100	3353.6	100	
	*No incluye la compensación por cesión de energía								

Fuente: elaboración propia en base a Memorias de Itaipú 2016 al 2019.

Acorde a la Dirección Financiera de Itaipú (Itaipú, 2013, p.7-8): “el total de pagos del servicio de la deuda, efectuados hasta el final de 2012 fue de 57,9 mil millones de dólares. De este monto cerca de 43,2 mil millones de dólares fueron efectuados con la generación de caja de la entidad. La diferencia fue cubierta por la prórroga del pago de la deuda”.

A partir de una revisión de las memorias y balances de la entidad de 1985 a 2019, se verifica que el monto de la deuda pagado a través del costo del servicio de electricidad al 2019 (numeral III.2 y III.3 del Anexo C, ver Tabla N° 1) es de 57.696,74 millones de dólares, representando el 66,89% del destino de los fondos generados a través del servicio de electricidad desde el inicio de la operación de la central el 5 de mayo de 1985 hasta finales del 2019.

Gráfico 2. Destino de los fondos del servicio de electricidad 1985–2019



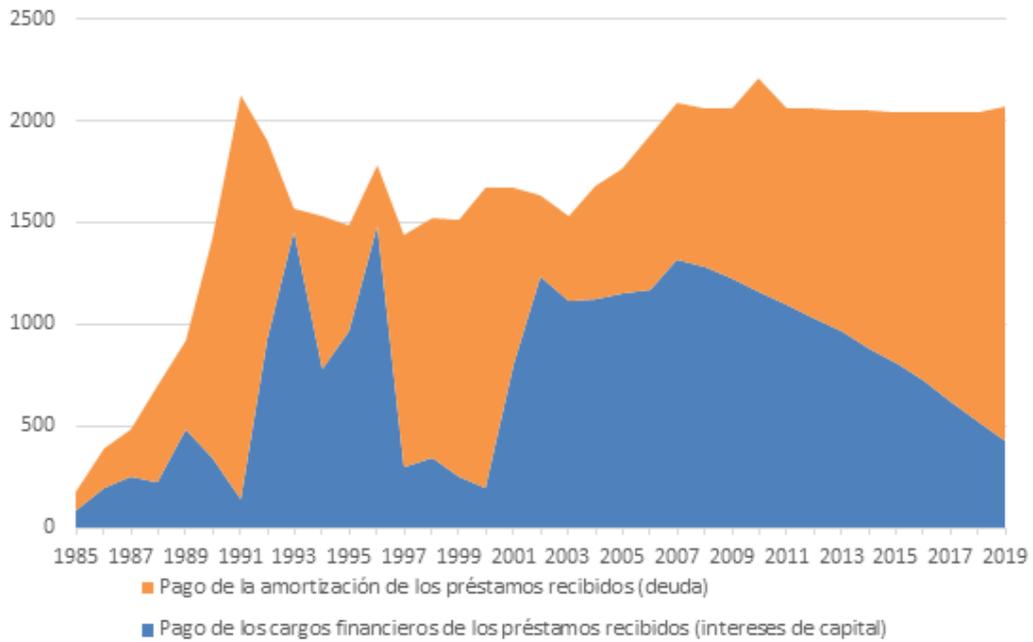
Fuente: elaboración propia a partir de las Memorias de Itaipú (1985–2019).

En la actualidad, el saldo correspondiente a los contratos de préstamos, financiamientos y reconocimiento de deudas de Itaipú asciende a 5.637,2 millones de dólares (Itaipú, 2020), a ser cancelados al 2023.

Los intereses de la deuda, y los intereses sobre los intereses generados a partir de las refinanciaciones (prórroga del pago de la deuda), son uno de los mecanismos de beneficio de los grandes monopolios financieros. Las constantes reestructuraciones de la deuda representan uno de los principales elementos de crecimiento de la misma. Este asunto constituye un importante elemento en la literatura sobre el tema que requiere aún de investigaciones que permitan medir su impacto.

En algunos años, el monto de los intereses de la deuda pagados cada año superó el monto de la amortización de la deuda, como se puede observar en el gráfico a continuación:

Gráfico 3: Histórico del pago de la deuda y los intereses de capital a través del CUSE. 1985-2019. En millones de dólares

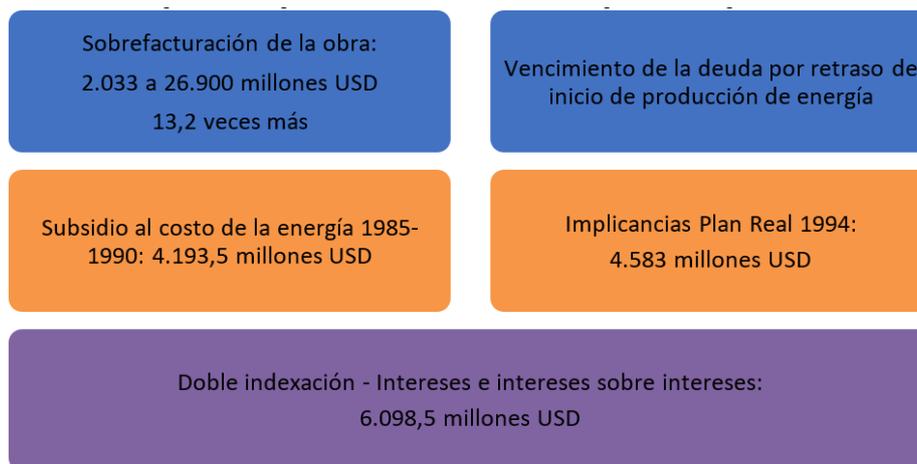


Fuente: elaboración propia en base a las Memorias de Itaipú (1985-2019).

3. Una mirada a la composición de la deuda

A partir de los estudios existentes en la materia y los datos relevados en la presente investigación, podemos organizar algunos de los principales componentes de la deuda en los siguientes:

Gráfico 4. Principales componentes de la deuda corrupta de Itaipú



Fuente: elaboración propia en función a datos relevados.

3.1. La sobrefacturación

La sobrefacturación de la obra de Itaipú permitió a la burguesía financiera, industrial y comercial brasileña, aliada a la paraguaya, enriquecerse a través de los gobiernos de turno, las empresas constructoras y la burocracia de Itaipú, subsidiando al capital financiero con el pago de la deuda.

A la fecha de firma del Tratado en abril de 1973, el presupuesto de la obra era de 2.033 millones de dólares. A partir de los ajustes realizados, a finales de 1973, el costo ascendía a 3.444 millones de dólares, subiendo en 1976 a 5.851,6 millones, y llegando en 1991 a 23.569,9 millones de dólares (Puerto Sanz, 2002). Oficialmente la entidad sostiene que la obra costó finalmente 26.900 millones de dólares, entre la construcción y las prórrogas financieras (Itaipú, 2018). Sobre esta base, la obra terminó costando 1323% más que inicialmente presupuestado.

Itaipú agrega que el valor de la construcción de la obra puede calcularse en 17.400 millones de dólares, de los cuales 5.600 millones son cargos

financieros de la construcción (es decir, deudas e intereses) y 11.800 millones inversión directa de la obra.

De los contratos para la construcción de la represa, 85% fueron a los principales monopolios brasileños de la construcción (Lamarque, 2008), en aquel entonces, en proceso de crecimiento y expansión reflejando el inicio de la fase imperialista del desarrollo brasileño con la exportación de capitales (Marini, 1977; Fontes, 2010). El proceso de endeudamiento de Itaipú y desarrollo de los monopolios de la construcción a través de la obra, así como su posterior expansión a otras ramas de la producción -incluida la de los bancos- es una expresión característica del capital financiero.

Por citar algunos ejemplos de las empresas constructoras, la empresa Andrade Gutiérrez, adquirió empresas de telefonía y telecomunicaciones en el proceso de privatización en los ´ 90, incluyendo Telebras. La empresa Camargo Correa sumó la rama textil (con marcas como Hawaianas, Rainha, Topper, Levi´s, Gap y Lee), industrias en áreas como equipamientos eléctricos, inmobiliario, cemento, entre otras, y es accionista de Itaúsa (holding que controla Itau). La empresa Mendez Junior adquirió asimismo negocios en el área financiera, de abastecimiento de agua, control de hidroeléctricas, siderurgia, entre otros (Pedreira Campos, 2009).

3.2. La deuda vencida

El primer crédito recibido por la entidad fue el crédito de Eletrobras por valor de 3.566 millones de dólares, que debía empezar a pagarse en 1983, fecha estimada para el inicio de funcionamiento de la represa. Sin embargo, debido al atraso en las obras -y el inicio del funcionamiento de la entidad recién en 1984- la deuda venció, debiendo ser recalendarizada y, en consecuencia, ajustada. Eso generó un aumento de la deuda, incorporada al pasivo de la entidad.

3.3. El subsidio al costo de la energía

Al inicio de la generación de energía por parte de Itaipú se fijó el costo de producción, en función al cual debía establecerse la tarifa de la energía, acorde al Tratado. Éste fue establecido inicialmente en 10 USD/KW. En febrero de 1986, el costo del servicio de electricidad fue establecido en 16,5 USD/KW, acorde al Acta N° 80 del 25 de febrero de 1986 del Consejo de Administración de la Itaipú Binacional, órgano de gobierno de la binacional. Sin embargo, pese al costo establecido, y violando el Tratado, el Consejo fijó en la misma reunión una tarifa inferior a ésta, por valor de 14,75 USD/KW.

En una siguiente reunión, el 4 de abril del mismo año, los directivos del Consejo de Administración sostuvieron que “se volvió no viable a las empresas del sector eléctrico brasileño transferir a sus respectivos compradores del costo adicional de la energía comprada de Itaipú y, consecuentemente, responsabilizarse por el aumento de 4,75 USD/KW”, ante lo cual los consejeros paraguayos plantearon que el Paraguay acompañaba al Brasil en esta dificultad, que “estamos juntos en Itaipú en las buenas y en las malas” (Acta N° 81 del Consejo de Administración, 1986, en CGR, 2012, p. 10).

A partir de ello, el Consejo de Administración fijó la tarifa nuevamente en 10 USD/kW, 6,5 dólares por debajo del costo de producción. La tarifa fue subsidiada por Itaipú y se mantuvo por debajo del costo de producción hasta octubre de 1990, generando un saldo negativo de 4.193,5 millones USD (CEBH, 2008; Pozzo, 2014), conocido como la “deuda espuria”. En este periodo de tiempo, la energía producida fue utilizada en un 97,9% por los usuarios brasileños a través de las empresas distribuidoras vía FURNAS y ELETROSUL, y solamente 2,1% por los usuarios paraguayos a través de la ANDE (CEBH, 2008).

La deuda generada por la diferencia entre el costo de producción y la tarifa de la energía en este periodo fue incorporada al pasivo de Itaipú a través del acuerdo de São Paulo entre los gobiernos de Juan Carlos Wasmosy (JCW) y Fernando Henrique Cardozo (FHC), por valor de 4.193,5

millones de dólares, deuda planteada como vencida, e identificada como “Línea A”, de tres líneas de deudas establecidas en el mismo acuerdo. Los gobiernos acordaron que la misma sería pagada de enero 1997 a setiembre 2001, a 4,1% de interés (Pozzo, 2014).

Su incorporación a la deuda de la entidad generó un alto impacto y crecimiento en la misma hasta la actualidad, pese a que la Línea A como tal ya haya sido cancelada (Itaipú, 2017). La falta de aplicación de la tarifa real en este periodo incidió asimismo en el hecho de que los montos recaudados por Itaipú no cubrían el costo operacional de la misma ni suministraba los recursos necesarios para el pago de los préstamos ya tomados (CGR, 2012). Un elemento no menor es que, siendo esta Línea A la de la menor deuda y menor tasa de interés de las tres líneas del acuerdo de São Paulo, fue la primera en ser totalmente pagada, mientras las demás líneas acumulaban intereses más altos, e inclusive intereses sobre intereses.

Este subsidio al costo de la energía se da a finales de la década de los ‘80, momento de la crisis de la deuda en Brasil y del fin de la burbuja económica generada tanto en Brasil como en Paraguay por la construcción de Itaipú y el ingreso de fondos a través del endeudamiento. La reducción de costo de este medio de producción/mercancía energía, de por sí ya barata, fue una acción de contra tendencia de los monopolios brasileños y extranjeros para mitigar la caída de su tasa de ganancia en el marco de la crisis, recayendo el peso de dicha reducción sobre la clase trabajadora y las capas medias paraguayas y brasileñas, quienes pagaron y siguen pagando la deuda.

4. El impacto del Plan Real

La crisis de los ´ 80 fue seguida en la década de los ´ 90 en Brasil, y en una gran parte de los países latinoamericanos, por medidas de privatización y apertura de mercado, en el marco de las reformas del Consenso de Washington. Brasil, en el proceso de apertura democrática tras la dictadura cívico-militar, aplica diversas medidas de privatización y de ajuste

económico, impulsando desde 1993, durante el gobierno de Itamar Franco, a través del Ministerio a cargo de Fernando Henrique Cardoso, el llamado Plan Real. Éste fue un plan llamado de estabilidad económica, en el marco de la crisis brasileña que llegó a contar con niveles de inflación de 2.751% entre 1989 y 1990.

El Plan Real profundizó las privatizaciones y la flexibilización económica, reestructuró la deuda externa dentro del Plan Brady y el 1° de julio de 1994 se realizó la sustitución del cruzeiro, por el Real. Este cambio tuvo un impacto en la deuda de Itaipú, reconociendo la entidad que el saldo de la deuda con Eletrobras pasó de 10.837 millones de dólares el 1 de julio, a 15.420 millones de dólares el 31 de diciembre de 1994 (Wasmosy, 2011).

Este ajuste de 4.583 millones de dólares, producto de la implementación del Plan Real, fue asumido no por el Estado brasileño, sino por la entidad binacional. En el acuerdo de São Paulo, FHC y JCW resolvieron incorporar este monto al pasivo de la entidad.

5. La doble indexación o los intereses sobre los intereses

Asimismo, en el Acuerdo de São Paulo, JCW-FHC decidieron que la deuda de Itaipú sería reajustada según la inflación de los Estados Unidos de América. Este ajuste se sumó a los intereses ya establecidos en la deuda, generando lo que se llamó la doble indexación: intereses sobre intereses. El ajuste se mantuvo hasta el 2007, cuando el gobierno de Nicanor Duarte Frutos y el de Ignacio Lula Da Silva acordaron eliminarlo tras el planteo del gobierno paraguayo en el 2005.

En esos 10 años de doble indexación, la deuda de Itaipú, pese a ser pagada anualmente, se incrementaba, generando importantes lucros para el capital financiero acreedor de la deuda, principalmente Eletrobras.

En el acuerdo de São Paulo del 31 de marzo de 1997, JCW y FHC negociaron los 7 contratos vigentes de la deuda de la entidad binacional con Eletrobras a la fecha, lo agruparon en uno solo y lo dividieron en tres líneas: la Línea A, de 4.193,5 millones de dólares de deuda vencida, correspondiente a la diferencia por el subsidio del costo de la energía de 1986 a 1990, analizada más arriba; la Línea B, de 10.250,5 millones de dólares de deuda a vencer con Eletrobras, a ser amortizada a partir de abril 2001 a 2023, a tasa de interés del 7,5%, que está siendo pagada en la actualidad; y la Línea C, de 1.781 millones de dólares de deuda a vencer con el Tesoro brasileño, a ser amortizada de enero 2007 al 2023, con interés del 4,1%. La deuda fue dolarizada en su totalidad.

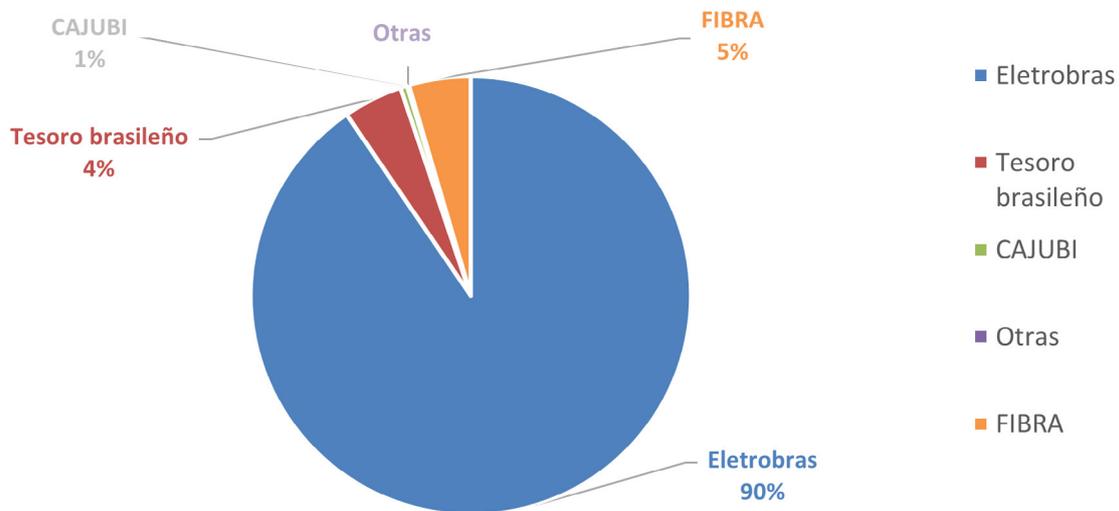
La Línea A fue pagada en su totalidad, mientras que la Línea B y C fueron aumentando a partir de la generación de intereses y de la aplicación del factor de ajuste. La doble indexación era aplicada el primer día de enero de cada nuevo año, dependiendo de la inflación estadounidense del año anterior. De esta manera, y por los altos intereses de la Línea B -7,5%- , pese al pago anual realizado por Itaipú, la entidad iniciaba el año con una deuda mayor a la del año anterior. El primer pago realizado luego del ajuste a la deuda de 1997 fue de 1.061 millones de dólares sobre la deuda con Eletrobras de 16.225 millones de dólares. Sin embargo, la deuda, en vez de disminuir a 15.208,9 millones tras el pago, creció al año siguiente a 16.428,1 millones de dólares (Pozzo, 2014).

La capitalización de la Línea C al final del periodo de gracia de 10 años ascendió a 3.105,1 millones de dólares, el doble del monto inicial, y la Línea B se elevó en el 2001 a 15.024,9 millones de dólares, 50% más. Al final del 2006, el monto renegociado había aumentado en 6.098,5 millones de dólares por los intereses capitalizados y los ajustes realizados (Pozzo, 2014).

6. Concentración, centralización y apropiación privada: el mecanismo ELETROBRAS

El principal acreedor de la deuda de Itaipú es la Central Brasileña de Electricidad – Eletrobras, quien concentra en la actualidad el 90% del total. Luego existe un pequeño componente de acreedores constituido por el Tesoro Brasileño, la CAJUBI y FIBRA (Fondos de Jubilación de Itaipú), bancos paraguayos y brasileños (Itaipú, 2020, p. 54).

Gráfico N° 5: Composición de los acreedores de la deuda oficial Itaipú al 2019



Fuente: Memoria Anual de Itaipú – Ejercicio 2019 (Itaipú, 2020, p. 54).

La importancia de Eletrobras como principal acreedora de la deuda es clave, ya que lo ha sido también en términos históricos, a la par de ser integrante de Itaipú con el 50% de participación en el capital en representación de Brasil, mientras la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) lo es de Paraguay (Artículo III del Tratado).

Eletrobras, inicialmente empresa pública creada el 25 de abril de 1961, pasó en los años noventa por una reestructuración, convirtiéndose en una empresa de capital mixto (público-privado) y abierto, pasando a

cotizar una parte de sus acciones en las bolsas de valores. El actual gobierno de Brasil encabezado por Jair Bolsonaro ha intentado -infructuosamente a la fecha- avanzar en su privatización.

Al cierre del ejercicio del año 2019, el Estado brasileño (la Unión Federal) mantiene la posesión de la mayor parte de las acciones ordinarias o controladoras – aquellas que otorgan derecho a voto en las Asambleas Generales de la empresa – con una participación del 51,00% en la entidad (Eletrobras, 2020a, p. 25).

Las acciones preferenciales están en mayor parte en mano de accionistas privados. Éstas, si bien no conceden el derecho a voto en las Asambleas Generales, otorgan la preferencia en la distribución de los dividendos de la empresa. Las empresas detentoras de las acciones preferenciales son a su vez quienes cotizan sus acciones en la bolsa de valores.

Gráfico 6. Informe de accionistas año 2019

Composição acionária

Acionistas	Ordinárias	%	Preferencial "A"	%	Preferencial "B"	%	Total	%
Acionista Controlador								
União Federal	554.394.671	51,00	0	0	411	0,00	554.395.082	40,99
BNDESpar	141.757.951	13,04	0	0	18.691.102	7,04	160.449.053	11,86
BNDES	74.545.264	6,86	0	0	18.262.671	6,88	92.807.935	6,86
FND	45.621.589	4,20	0	0	0	-	45.621.589	3,37
FGHAB	1.000.000	0,09	0	0	0	-	1.000.000	0,07
Outros	269.730.822	24,81	146.920	100,00	228.482.699	86,08	498.360.441	36,84
Acionista não controlador								
Cust. CLBC								
Residente	134.974.434	12,42	82.828	56,38	103.728.559	39,08	238.785.821	17,65
Não Residente	107.546.666	9,89	1	0,00	101.991.247	38,42	209.537.914	15,49
Programa ADR	27.121.748	2,49	0	-	8.030.814	3,03	35.152.562	2,60
Demais								
Residente	87.728	0,01	64.064	43,60	10.340.613	3,90	10.492.405	0,78
Não Residente	246	0,00	27	0,02	213	0,00	486	0,00
Total	1.087.050.297	100	146.920	100	265.436.883	100	1.352.634.100	100

Nota: composição acionária em 31 de dezembro de 2019.

Fuente: Relatoria Anual de Eletrobrás – Año 2019 (Eletrobrás, 2020a, p. 25)

Si bien el mayor porcentaje de las acciones las detenta la Unión Federal, la distribución de dividendos en valores es distinta por cada tipo de acción, recibiendo generalmente las acciones preferenciales un mayor valor que las ordinarias. En el 2019, las acciones preferenciales tipo A fueron de 2,24 R\$/acción, mientras que las preferenciales tipo B fueron de 1,75 y las ordinarias de 1,59 (Eletrobras, 2020b, p. 82).

Ello implica, en consecuencia, que una importante parte de los ingresos generados por el pago de la deuda de Itaipú a Eletrobras es posteriormente dirigida a los accionistas preferenciales tipo A y tipo B, y a través de ellos, a sus capitales privados componentes.

En febrero de 2020, fue aprobado un aumento del capital social de la Eletrobras por el valor de R\$ 7,7 billones, pasando de R\$ 31.305 billones a R\$ 39.057 billones, con la emisión de 216.296810 acciones, de las cuales 6,70% fueron acciones preferenciales de tipo B (Eletrobras, 2020b, pg. 62).

Entre estos accionistas privados se encuentran diversos capitales extranjeros, en especial, empresas dedicadas a la administración de fondos de inversión, fondos de pensión, bancos, y entidades dedicadas a la administración de activos, es decir, cuyo interés primario es la obtención del mayor retorno (lucro) posible, actuando bajo la lógica de la especulación. Estos accionistas privados se encuentran entre los principales impulsores de la continua privatización de la Eletrobras.

Analizando el perfil de algunos de los principales accionistas privados se verifica el nivel de concentración y centralización del capital financiero. Uno de los principales es la empresa de administración de inversiones 3G Radar. A diciembre de 2019, esta empresa tenía el 7,75% de las acciones preferenciales de tipo B (Eletrobras, 2020b, p. 227).

Con la operación de aumento de capital social, la participación de 3G Radar pasó al 8,14% (Eletrobras, 2020b, p. 227). En una comunicación al mercado, se informaba que el grupo 3G Radar – conformada por los fondos de inversión 3G Rada Master, XINGO, MALIKO y MANUKA (éstos dos

inversores no residentes representados por el Banco de Inversiones brasileño Crédito Suizo)- alcanzaba el equivalente al 10,32% del total de las acciones preferenciales de tipo B. El representante de esta empresa es Jorge P. Lemann, quien también es el principal accionista de la multinacional AMBEV y de otras empresas del rubro de bebidas y alimentos, en una clara expresión del proceso de concentración y centralización del capital.

En paralelo, este proceso de concentración y centralización, así como de privatización, se refleja en el hecho que el Consejo de Administración de la Eletrobras y la Dirección Ejecutiva vienen siendo progresivamente ocupados por personas vinculadas a los intereses del sector financiero. De hecho, desde el 2003, los accionistas preferenciales poseen el derecho a elegir un miembro del Consejo de Administración, el principal órgano decisorio de la empresa. Actualmente, el miembro electo por los accionistas preferenciales es oriundo del sector financiero, donde ha sido socio por más de 10 años de una de las mayores empresas de gestión de inversiones del país³.

Otro ejemplo, en el 2019, fue el nombramiento de una ejecutiva del Grupo 3G Radar – principal accionista privada – al cargo de Directora Financiera y Relacionamiento con los Inversionistas de la Eletrobras, caso que fue denunciado por los gremios de trabajadores del sector (AEEL, 2019; CNE, 2020).

En la misma línea se tiene que, si bien la posesión de las acciones preferenciales de tipo A y B se encuentran “pulverizadas” entre centenas de fondos de inversión, fondos de pensión y entidades financieras locales y extranjeras, su voto en las asambleas se canaliza en la figura de dos personas, según lo evidenciaba la Asociación de Empleados de la Eletrobras (AEEL) al analizar el Acta de las Asambleas Generales Ordinarias N. 57 del año 2017.

La cantidad de accionistas menores, sin embargo, no debe confundirse con una “democratización” del capital social de la Eletrobras, como los sectores privatistas buscan colocar en el discurso general. Al investigar sobre la composición de los principales accionistas, sus carteras y socios

³ Ver detalle en: <https://eletrobras.com/pt/SobreaEletrobras/Felipe%20Vilela%20Dias%20-%20PT.pdf>

comerciales, se verifica un alto grado de concentración y centralización. Profundizar sobre estos vínculos es tarea pendiente y permanente, debido a la dinamicidad de los mismos. En este sentido, la AEEL ha realizado interesantes contribuciones al respecto (AEEL, 2019).

A raíz de todo esto, se verifica actualmente una complejización del esquema de apropiación privada de la riqueza generada por Itaipú a partir de la profundización del proceso de privatización de Eletrobras, donde parte de la propiedad de la empresa se distribuye por medio de sus acciones preferenciales en el mercado financiero global, entre una centena de entidades financieras privadas, bancos, administradores de fondos de inversión y pensión que, a su vez, detienen altos valores a nivel global, alcanzando los trillones de dólares norteamericanos.

Consideraciones finales

Partiendo de estudios anteriores sobre la deuda de Itaipú, tanto de informes oficiales como aquellos realizados desde la sociedad civil, que coinciden en el carácter corrupto e ilegal de la deuda, este trabajo profundiza el análisis en dos aspectos.

Primero, identifica los principales intereses y beneficiarios del pago de dicha deuda, mirando a sus principales acreedores que, hasta los noventa, eran la Eletrobras, además de bancos asentados en Brasil, Estados Unidos y Europa; e identificando los principales componentes de la deuda que, en la práctica, constituyen los diferentes mecanismos de apropiación privada de la riqueza generada en Itaipú en favor de los monopolios financieros globales, y de concentración y centralización del capital, siendo los intereses de la deuda y sus refinanciaciones uno de sus principales elementos.

Más recientemente, con el proceso el ingreso de capitales privados a Eletrobras y su constitución en una empresa de capital mixto y abierto, se suman nuevos actores e intereses que complejizan el esquema de apropiación de la riqueza generada en Itaipú, el cual constituye el segundo hallazgo de este trabajo.

Este esquema actual de apropiación de la riqueza social generada en Itaipú, expresión de la dominación extranjera sobre el Paraguay, puede resumirse de la siguiente manera:

- inicia en los usuarios del servicio de electricidad de Paraguay y Brasil, principalmente compuesta por la clase trabajadora,
- al pagar sus cuentas de luz, las y los usuarios paraguayos y brasileños sostienen el pago de la deuda desde Itaipú hacia los acreedores, vinculados a los monopolios financieros internacionales,
- a través del principal acreedor de la deuda, Eletrobras, y de sus accionistas privados, los ingresos de la deuda se dirigen a los capitales componentes de los accionistas privados de forma preferencial, así como a las bolsas de valores, a través de éstos, siendo apropiada por los monopolios y capitales financieros internacionales.

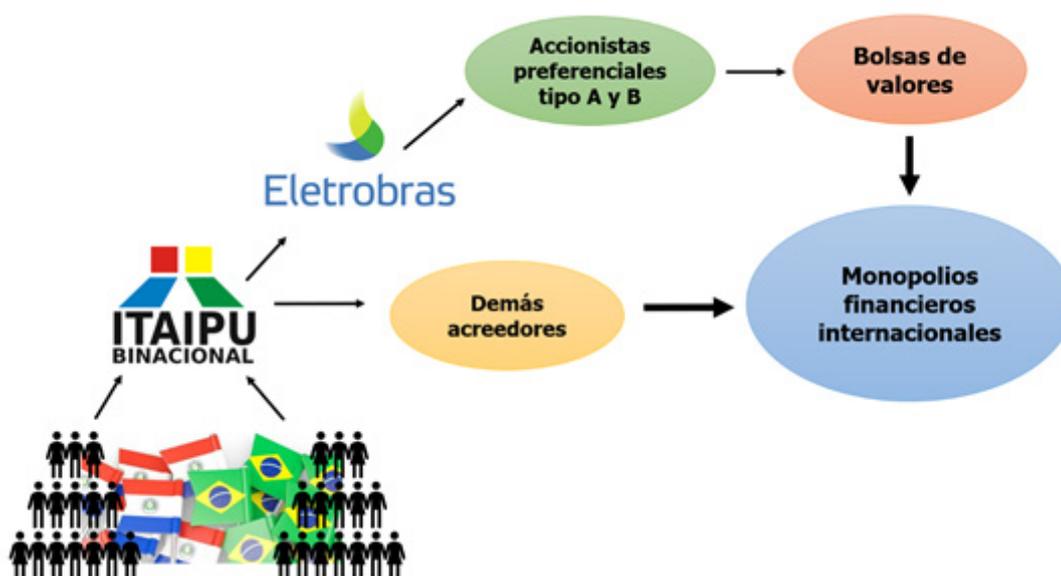
Un resumen gráfico de este esquema se detalla aquí:

Gráfico 7. Apropiación privada de la riqueza a través de la deuda de Itaipú



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8. Concentración y centralización del capital a través de la deuda de Itaipú



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, las constantes refinanciaciones de la deuda han servido como mecanismo directo de transferencia de riqueza al capital financiero, al aumentar y sostener la dependencia financiera de Itaipú a lo largo del tiempo.

El sostenimiento de este esquema del pago de la deuda de Itaipú ha permitido que la renta por la venta de la energía esté al servicio de los intereses de los acreedores de la misma, en lugar de pasar a constituirse en recursos autónomos en Itaipú para el financiamiento del desarrollo en ambos países propietarios de la represa.

El nítido proceso de concentración y centralización del capital industrial y bancario ilustrado anteriormente – donde se nota una prevalencia de los intereses del capital financiero global – es reflejo de la fase actual del desarrollo capitalista mundial en su fase imperialista, en particular, del desarrollo capitalista dependiente de Paraguay y Brasil, expresando la contradicción central de una riqueza socialmente producida por la clase

trabajadora paraguaya y brasileña, apropiada empero, a través de la deuda y sus mecanismos, por los monopolios financieros internacionales, a ser superada para retomar el camino del desarrollo independiente basado en la soberanía nacional.

REFERENCIAS

- Associação dos Empregados da Eletrobras – AEEL. Atuação de fundos estrangeiros no Capital Social da Eletrobras. Multinacionais e retórica em relação a politização do setor elétrico – Febrero 2019.
- Canese, Ricardo. Corrupción en Itaipú: delito impune. Asunción: Biblioteca La Nación, 1996.
- CNE – Coletivo Nacional dos Eletricistas. Boletim CNE Informa – 27 de octubre de 2020. Disponible en: <http://urbanitarios.org.br/plus/modulos/edicao/download.php?cdedicao=440>
- Comisión de Entes Binacionales Hidroeléctricos (CEBH). Documentos de difusión. Asunción: CEBH / Cancillería Nacional, 2008.
- Contraloría General de la República. Segundo Avance Auditoría de la deuda de la Itaipú Binacional. Asunción: CGR, 2012.
- Creydt, Oscar, Formación Histórica de la Nación Paraguaya. Pensamiento y vida del autor, tercera edición revisada y ampliada, Asunción: Servilibro, 2007
- Eletrobras. Relatório Anual 2017 y 2018. Disponible en: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Relatorio-Anual.aspx>.
- ELETROBRAS. Relatório Anual 2019. Rio de Janeiro, 2020. Disponible en: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/Relatorio-Anual.aspx> [2020a]
- Eletrobras. Relatório da Administração e Demonstrações financeiras 2019. Rio de Janeiro, 2020. Disponible en: <https://eletrobras.com/pt/ri/Paginas/Demonstracoes-Financeiras.aspx> [2020b]
- Fontes, Virginia, O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e historia, 2da edición. Rio de Janeiro: ESPJV/Editora UFRJ, 2010.
- García, Lis; Bartrina, Andrés, ¿Qué se juega en el 2023? La apropiación privada vs. el desarrollo soberano del Paraguay. Revista Acción, Asunción, N° 402, p. 16-21, marzo, 2020.

- Itaipú Binacional, Dirección financiera. Comentario sobre el Informe del Vale Columbia Center (VCC) “Apalancando la capacidad hidroeléctrica paraguaya para el desarrollo económico sustentable”, 2013.
- Itaipú Binacional, Memoria anual 2016. Hermandarias: Itaipú Binacional, 2017. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/>
- Itaipú Binacional, Memoria anual 2017. Hermandarias: Itaipú Binacional, 2018. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/>
- Itaipú Binacional, Memoria anual 2018. Hermandarias: Itaipú Binacional, 2019. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/>
- Itaipú Binacional, Memoria anual 2019. Hermandarias: Itaipú Binacional, 2020. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/>
- Lamarque, Cécile. El tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil: un escándalo que duró demasiado. Bruselas: CADTM, 2008.
- Lenin, Vladimir. El imperialismo fase superior del capitalismo. Buenos Aires: Agora, 2003.
- Marini, Ruy Mauro. La acumulación capitalista y el subimperialismo, Cuadernos Políticos, número 12, abril-junio de 1977. México D.F.: Editorial Era, páginas 20-39.
- Observatorio do Setor Eletrico. Instituto Acende Brasil´s comments on Vale Columbia Center on Sustainable International Investment´s draft report entitled “Leveraging Paraguay´s Hydropower for Sustainable Economic Development”. Sao Paulo: Acende, 2013.
- Pedreira Campos, Pedro Henrique. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras, em. EMPRESAS TRANSNACIONAIS BRASILEIRAS NA AMÉRICA LATINA. UM DEBATE NECESSÁRIO. Campaha Justiça nos Trilhos, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, Instituto Rosa LuxemburgStiftung, Movimento dos Atingidos por Barragens, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Rede de Justiça Ambiental, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 1ra. Edição. Expressão popular: São Paulo, 2009.
- Presidencia de la República. Acuerdo Lula-Lugo “Hacia una nueva relación bilateral”. Asunción: Presidencia de la República, 25 de julio de 2009.
- Pozzo, Juan Antonio. Itaipú, crónica de un despojo. Asunción: ABC Color, 2014.
- Pozzo, Juan Antonio. Itaipú, memoria de un fraude. Asunción: Mercurio, 2013.
- Puerto Sanz, Luis Miguel. La internacionalización del capital y la integración económica en el sector energético: el caso de Itaipú, 1976-1991. Madrid: Universidad Complutense, 2002.
- Soberanía Lab, Campaña Itaipu ñane mba´e. Nueva deuda en Itaipú contra el desarrollo y la soberanía del Paraguay. Asunción: ABC Color, 2019. Disponible en

<https://www.abc.com.py/edicion-impre-sa/suplementos/economico/2020/05/10/nueva-deuda-en-itaipu-contra-el-desarrollo-y-la-soberania-del-paraguay/>

Soberanía Lab, Campaña Itaipu ñane mba' e. Una nueva deuda amenaza la soberanía. Asunción: ABC Color, 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impre-sa/suplementos/economico/2020/06/07/una-nueva-deuda-amenaza-la-soberania/>

Vale Columbia Center on Sustainable International Investment. Leveraging Paraguay's Hydropower for Sustainable Economic Development. Nueva York: VCC, 2013.

Vuyk, Cecilia. Subimperialismo brasileño y dependencia del Paraguay: los intereses detrás del golpe de Estado de 2012. Asunción: Cultura y Participación, 2014.

Vuyk, Cecilia. El escenario de la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú en el 2023: análisis de los intereses en disputa. Universidad Federal de Juiz de Fora, 2019.

Wasmosy, Juan Carlos. Archivo ITAIPÚ. Memorias y documentos inéditos. Asunción: COLORSHOP Estación Gráfica, 2008.

El regionalismo energético: ¿un programa de investigación viable?

Regionalismo energético: um programa de pesquisa viável?

Stefano Palestini*

Palabras clave: regionalismo energético – gobernanza regional – integración regional en América Latina – regionalismo comparado

Palavras-chave: *regionalismo energético - governança regional - integração regional na América Latina - regionalismo comparativo*

Introducción

El estudio del regionalismo energético se ha hecho un lugar al interior de los estudios sobre política energética. Así lo indica la inclusión de un capítulo sobre el tema en el recientemente publicado *Oxford Handbook of Energy Politics* (Hancock y Emmons Allison 2020). La importancia empírica del regionalismo energético en cuanto objeto de estudio es

* Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. stefano.palestini@uc.cl. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Energía y desarrollo sustentable.

indudable. Muchos sistemas energéticos son gobernados a nivel regional; una buena parte de la infraestructura para el transporte energético cruza tanto administraciones subnacionales como fronteras nacionales; las interdependencias energéticas incluyen países en espacios geográficos regionales; yacimientos de recursos energéticos se encuentran distribuidos en espacios regionales (ej. el Ártico; el mar del mediterráneo oriental); los principales esquemas de integración regional incluyen políticas energéticas (ej. la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, el MERCOSUR, o la Comunidad Andina, por nombrar algunos). Así como en otras áreas de política, también en el caso de la política energética “las regiones” se han consolidado como un espacio de gobernanza crucial ubicado entre el ámbito nacional y el global.

¿Pero qué sucede con el regionalismo energético en cuanto programa de investigación? ¿Cuán desarrollado y coherente son las agendas de investigación de las académicas(os) interesados en la política energética a nivel regional? ¿Se puede hablar de una comunidad epistémica? En esta nota queremos iniciar una reflexión acerca de estas preguntas. Por ello vale la pena empezar por las conclusiones del capítulo del *Oxford Handbook* que analiza sistemáticamente la producción científica internacional sobre regionalismo energético entre el año 2000 y 2017 (Hancock, Palestini y Sulecki, 2020). Luego haré un *zoom* en nuestra región: América Latina.

La tesis del capítulo del Oxford Handbook se puede resumir de la siguiente manera: se evidencia un volumen importante y creciente de producción académica sobre “energía” y “regiones”, pero no se puede hablar de un programa de investigación sobre “regionalismo energético”. Cuando hablamos de programa de investigación, nos referimos a un conjunto de supuestos fundamentales que permiten formular hipótesis susceptibles para guiar la investigación empírica, y en torno al cual emerge una comunidad epistémica de académicas(os). Lo que el capítulo muestra, es que las revistas de ciencias sociales están publicando cada vez más investigaciones sobre política energética, y que muchas de ellas abordan el nivel regional. Sin embargo, no han surgido ni supuestos, ni teorías, ni hipótesis que le den coherencia al programa de investigación.

Tampoco ha surgido una red de académicas(os) que refiera mutuamente a sus trabajos de manera de formar una comunidad epistémica sobre regionalismo energético. Una excepción parcial son los estudios sobre política energética en la Unión Europea donde sí se ha consolidado una comunidad académica bien integrada en torno a debates centrales tales como las relaciones entre la UE y Rusia o la Carta Energética.

La propia definición de regionalismo energético no es una cuestión consensuada. De hecho, se aprecian diferencias disciplinares al respecto: mientras los geógrafos suscriben a una concepción multinivel de regionalismo que incluye las unidades administrativas subnacionales (departamentos, provincias, etc.), los politólogos e internacionalistas se enfocan en macro-regiones que agrupan Estados nacionales (Sudamérica, África Subsahariana, Sudeste Asiático, etc.). El *Handbook* hace una contribución importante al ofrecer una suerte de definición mínima: por regionalismo energético se entienden iniciativas políticas de cooperación o integración entre actores estatales y no estatales que atraviesan unidades territoriales y que se orientan a gobernar las relaciones de energía y a producir bienes colectivos en sectores energéticos (Hancock, Palestini y Sulecki, 2020, p. 182). Esta es una definición suficientemente abarcadora como para dejar – si no satisfechos – al menos tranquilos a politólogos, sociólogos, geógrafos y economistas.

El capítulo muestra también que hay un predominio de estudios con un foco empírico más que teórico. Incluso si uno toma el subgrupo de los estudios que utilizan teoría, es difícil encontrar marcos teóricos comunes. Esto nuevamente se relaciona con la multidisciplinariedad del campo de estudio: mientras los geógrafos adhieren a la geografía crítica o económica, los internacionalistas utilizan teorías de relaciones internacionales, y los economistas adoptan marcos teóricos de comercio internacional.

Finalmente, el capítulo evidencia un predominio de los estudios sobre iniciativas de cooperación/integración en hidrocarburos por sobre otros tipos de recursos energéticos. Aun cuando los estudios sobre regionalismo y energías renovables han ido en aumento – principalmente en

revistas especializadas como *Energy Research and Social Sciences* y *Energy Policy* – estas aún están por debajo de los estudios sobre petróleo y gas. Una explicación de esto es que los enfoques de la Economía Política Internacional y de los Estudios de Seguridad – predominantes sobre todo entre los politólogos e internacionalistas – tienen una obsesión de larga data con las relaciones de cooperación y conflicto por gobernar hidrocarburos¹.

1, El regionalismo energético en América Latina

La radiografía que hacen Hancock, Palestini y Szulecki a nivel global es aplicable también a los estudios sobre regionalismo energético en América Latina. Tampoco aquí se puede hablar de un programa de investigación coherente, lo que no les resta valor a los muy buenos estudios sobre iniciativas de cooperación/integración energética publicados en la región. Muchos de estos estudios han sido publicados por centros de investigación especializados en temas energéticos tales como la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) o la Comisión de Integración Energética Regional (CIER) o por organizaciones centradas en políticas de desarrollo más en general, como la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El enfoque de estas organizaciones se orienta a relevar información empírica y a realizar diagnósticos o evaluaciones del grado de avance de las iniciativas, más que al desarrollo de perspectivas teóricas o de testeos de hipótesis. En ese sentido, los estudios sobre regionalismo energético en la región han tenido un carácter más técnico que teórico o académico.

A esto hay que agregar que los estudios sobre regionalismo energético se quedaron algo marginados de la agenda de investigación sobre “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi and Tussie, 2012; Briceño and Morales, 2017) y post-liberal (Sanahuja, 2014). Solamente los programas

¹ Se ha llegado a sostener que la subdisciplina de la Economía Política Internacional – al menos en su variante anglosajona, no por cierto en la latinoamericana – se institucionalizó luego de las crisis del petróleo de la década de 1970.

de cooperación en hidrocarburos promovidos por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela fueron someramente analizados por esta agenda, que se enfocó más bien en la cooperación política o en sectores tales como defensa, salud o educación. Esto no deja de ser sorprendente dada la centralidad que el sector energético tuvo en la política externa de los Estados más comprometidos con el denominado regionalismo post-hegemónico. Las disputas intergubernamentales en el sector energético (por ejemplo, entre Chile y Bolivia, Chile y Argentina, Brasil y Bolivia, Brasil y Venezuela, etc.) y los cambios de preferencias en los planes energéticos nacionales (por ejemplo, en Brasil) fueron sin duda un factor que explicó la fractura de varias iniciativas de regionalismo energético post-hegemónico/post-liberal tales como el Tratado Energético Sudamericano o el Consejo de Energía de la UNASUR (Palestini, 2016).

2. Una propuesta de agenda

Hancock, Palestini y Sulecki (2020) hacen una propuesta para ir construyendo una agenda de investigación con mayor coherencia y con posibilidades de generar más niveles de colaboración entre los estudiosos de diferentes regiones. La propuesta se queda corta si el estándar es crear un programa de investigación *alla* Lakatos, con supuestos básicos e hipótesis secundarias. Pero es un primer paso para facilitar el surgimiento de una comunidad epistémica. Siguiendo el planteamiento de Etel Solingen (2008) y de Tanja Börzel y Thomas Risse (2016) para el regionalismo comparado en general, la propuesta consiste en centrarse en tres dimensiones: las condiciones para el surgimiento de iniciativas de cooperación/integración energética, el diseño institucional de las estructuras de gobernanza regional energética, y los efectos de las iniciativas.

La idea es que estas dimensiones sirvan para la acumulación de conocimiento, la generación de redes entre académicos, y el diálogo ente marcos teóricos multidisciplinares o incluso interdisciplinares. En lo que sigue, voy a ilustrar las dimensiones con ejemplos de América Latina.

2.1. Condiciones

La pregunta orientadora es ¿bajo qué condiciones es esperable que surja una iniciativa de cooperación/integración energética?

Esta es una pregunta básica raramente planteada de manera explícita por quienes estudiamos el regionalismo energético. Desde una perspectiva nacional (la de un jefe de Estado o de su ministro de energía) el regionalismo es solo una posibilidad para diseñar una política energética orientada a la seguridad energética u otros objetivos. El regionalismo compete, y en parte se solapa, con perspectivas más soberanistas, bilaterales, o de globalistas de libre mercado (Ruiz-Caro, 2006).

Una primera manera de encarar la pregunta es a través de las propiedades más básicas de los recursos energéticos. Es aquí donde los científicos sociales tenemos mucho que ganar de la colaboración con físicos e ingenieros. Hay recursos energéticos que por sus características básicas (transportabilidad, conservación, requerimientos para el procesamiento/refinación etc.) son más dados que otros a ser gobernados regionalmente (Balmaceda, 2019). Esto puede explicar por qué las iniciativas de integración/cooperación regional en energía eólica o solar son todavía incipientes, mientras que las líneas de transmisión eléctrica y las tuberías de gas natural suelen ser gobernadas a través de instituciones regionales.

Yendo más hacia los marcos teóricos de la politología y de las relaciones internacionales, la literatura internacional pone el énfasis en las interdependencias energéticas entre Estados colindantes. En esta línea, los estudios latinoamericanos podrían aportar con enfoques basados en las teorías de la dependencia: ¿cuál es el papel de las corporaciones transnacionales en inhibir o fomentar iniciativas de regionalismo energético? El trabajo de Sabbatella y Santos (2020) es un buen ejemplo de cómo se podrían aplicar teorías latinoamericanas de economía política internacional para entender el surgimiento de iniciativas de cooperación/integración regional.

Otro enfoque habitual para responder a la pregunta por las condiciones de surgimiento, es el de las potencias energéticas regionales. La experiencia reciente en Sudamérica indica que las iniciativas de regionalismo auspiciadas por potencias energéticas que consideran sus recursos energéticos como “armas de política exterior” (como fue el caso de las iniciativas de PETROAMERICA, PETROSUR y PETROCARIBE) suelen terminar fomentando la fragmentación más que la integración.

2.2. Diseño institucional

Las preguntas que orientan esta dimensión son ¿a través de qué tipo de instituciones los actores estatales y no-estatales gobiernan las relaciones energéticas regionales? ¿Qué factores explican la variación en los tipos de instituciones?

En los estudios sobre regionalismo latinoamericano estas preguntas han quedado relegadas a segundo plano debido al uso extendido de la dicotomía intergubernamental/supranacional. Se ha argumentado que, con la parcial salvedad de la Comunidad Andina de Naciones, todo el resto de las iniciativas de regionalismo han sido intergubernamentales o incluso inter-presidenciales (Malamud, 2005). El supranacionalismo es concebido como una utopía cuya única manifestación se encuentra en el viejo continente. Sin embargo, la distinción intergubernamental/supranacional no agota la variación institucional en materia de regionalismo energético.

Por cierto, las iniciativas intergubernamentales abundan: el grupo de trabajo N°9 del MERCOSUR o el Consejo Energético Sudamericano son dos ejemplos de iniciativas netamente intergubernamentales y que terminaron empantanadas por diferencias entre los gobiernos (Varela, 2012; Palestini, 2016). Sin embargo, iniciativas como el Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central (SIEPAC) o el Sistema de Interconexión Eléctrica Andino (SINEA) son dos ejemplos de iniciativas que no calzan con un diseño intergubernamental. En estos dos casos, una organización internacional – el BID – ha actuado como orquestador de

actores estatales y no-estatales para construir infraestructura (redes de transmisión), y para diseñar mercados de intercambios de electricidad (Palestini, 2020).

¿Podría pensarse en diseños institucionales similares para iniciativas regionales con otros recursos energéticos renovables? Probablemente sí. Los bancos regionales como el BID o el Banco de Desarrollo de Latinoamérica (CAF) tienen la virtud de combinar tres cualidades: tienen la legitimidad procedimental de una organización internacional (donde los representantes de los países se sientan en sus directorios), poseen el conocimiento experto de una comunidad epistémica (con distintos profesionales que pueden ofrecer asesoría técnica a actores públicos y privados), y poseen los recursos financieros de un banco. En otras regiones, instituciones similares como el Banco Asiático de Desarrollo han financiado proyectos emblemáticos para la transición energética como los Paneles Solares Flotantes.

Una agenda de investigación fundamental es entender los factores que llevan a los Estados a inclinarse por diseños puramente intergubernamentales, o por estructuras de gobernanza más innovadoras que utilizan a organizaciones regionales como orquestadores de actores públicos y privados. Los regímenes presidencialistas (y ultra presidencialistas) de los países de la región ciertamente favorecen el inter-presidencialismo a nivel regional (Malamud, 2005). Además, las asimetrías de poder y la presencia de potencias energéticas también parecieran dificultar la consolidación de iniciativas regionales más descentralizadas o al menos no tan dirigidas por las preferencias volátiles de los presidentes de turno. Por ello, es quizás más probable que una iniciativa como SIEPAC se haya concretado en Centro América y no, por ejemplo, en Sudamérica donde las asimetrías de poder y las interdependencias asimétricas de energía son más intensas².

² Para un análisis detallado del surgimiento y caída de los proyectos energéticos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA, ver Palestini y Agostinis (2018) y Agostinis y Palestini (2020).

2.3. Efectos

¿Cuáles son los efectos de las iniciativas de regionalismo energético?

En los estudios sobre regionalismo comparado y sobre todo en las teorías europeas de integración regional, ha persistido un sesgo al responder la pregunta por los efectos. De alguna manera se parte de la base de que los efectos del regionalismo son positivos y que la falta de efectos o las externalidades negativas (para usar el término de los economistas) es por falta de integración: en otras palabras, mientras más integración, más efectos positivos (sean estos medidos como bienestar, crecimiento económico, aumento del comercio, paz y seguridad, etc.). Este no es el lugar para discutir en profundidad esta tesis. Basta con decir que quienes estudiamos el regionalismo energético debemos abrirnos a la posibilidad de que las iniciativas estudiadas puedan tener tanto efectos positivos como negativos.

En teoría, las iniciativas de cooperación/integración energética buscan aumentar los intercambios de energía y de esta manera fortalecer la “seguridad energética” de las poblaciones involucradas en términos de accesibilidad, asequibilidad, sustentabilidad, etc.³ En la práctica, sin embargo, las iniciativas pueden obedecer a otros objetivos de política exterior, de intereses capitalistas, o incluso de intereses burocráticos dependiendo de si los actores principales son Estados, empresas, u organizaciones internacionales y pueden provocar efectos y consecuencias indeseadas. Por ejemplo, no es para nada claro que las ventas subsidiadas de petróleo a través de programas como PETROCARIBE hayan realmente contribuido a la seguridad energética de los países caribeños, y que no haya, en cambio, creado una dependencia energética con Venezuela. Incluso iniciativas que hemos comentado como innovadoras desde un punto de vista de su diseño institucional como SIEPAC, han sido cuestionadas por movimientos ambientalistas e indígenas por sus consecuencias medioambientales y sociales.

³ Para una discusión acerca del concepto de seguridad energética, ver Jewell y Brutschin(2020)

La cuestión de los efectos es probablemente la más compleja de abordar en una futura agenda de estudios sobre regionalismo energético. Más que en las otras dos dimensiones anteriores, la pregunta por los efectos implica seguramente una posición si no normativa, al menos orientada por una idea de cuál es el bien común que se quiere conseguir o promover a través del regionalismo. Obviamente, no hay una respuesta única a esta pregunta. Pero dada la coyuntura epocal por la que atraviesa nuestra especie, la respuesta más natural es que el regionalismo energético debiera ir *primariamente* orientado a favorecer la transición energética hacia una matriz energética global con cero emisiones. Toda iniciativa de cooperación/integración energética que se oriente *primariamente* por otros fines, nos debiera al menos gatillar una cuota de escepticismo.

En síntesis

Al día de hoy no existe algo así como un programa de investigación sobre regionalismo energético, ni a nivel global ni en nuestra región. Pero retomando la pregunta del título de esta nota, dicho programa es perfectamente viable dado el número creciente de académicas(os) interesados en estudiar “política energética” y “regiones”, así como dada la importancia empírica del fenómeno. Un programa de investigación de estas características debe ser necesariamente multidisciplinario, dada la naturaleza del objeto - “energía”- y los múltiples niveles que lo componen: físicos, materiales, ecológicos, sociales, políticos, y económicos. Esta nota ha ofrecido un esquema muy preliminar de cómo se podría empezar a construir dicho programa.

REFERENCIAS

Agostinis, Giovanni & Stefano Palestini (2020). Transnational Governance in motion: Regional development banks, power politics, and the rise and fall of South America's infrastructure integration.

- Governance* (online first) <https://doi.org/10.1111/gove.12529>.
- Balmaceda, Margarita (2018). Differentiation, materiality, and power: Towards a political economy of fossil fuels. *Energy Research and Social Science*, 39(March 2017), 130–140. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.052>
- Börzel, Tanja & Risse, Thomas (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Briceño-Ruiz, José, & Morales, Isidro. (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*. Abingdon, Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315601663>
- Hancock, Kathleen & Juliann Emmons Allison (2020). *The Oxford Handbook of Energy Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hancock, Kathleen, Palestini, Stefano, & Szulecki, Kacper (2020). The politics of energy regionalism. In K. Hancock & J. E. Allison (Eds.), *The Oxford Handbook of Energy Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jeweel, Jessica y Brutschin, Elina (2020). The politics of energy security. In K. Hancock & J. E. Allison (Eds.), *The Oxford Handbook of Energy Politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Palestini, Stefano y Agostinis, Giovanni (2018). Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR. *Journal of International Relations and Development*, 21(1), 46–74. <https://doi.org/10.1057/jird.2015.15>
- Palestini, Stefano (2016). Energía de Baja Intensidad: gobiernos, mercados, e instituciones en el regionalismo energético de América del Sur. *Caderno CRH*, 29(03), 107–123.
- Palestini, Stefano (2020). Orchestrating regionalism: The Interamerican Development Bank and the Central American Electric System. *Review of Policy Research* (online first) <https://doi.org/10.1111/ropr.12389>
- Riggirozzi, Pía, & Tussie, Diana. (2012). *the Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>
- Ruiz-Caro, Ariela (2006). Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Sabbatella, Ignacio; Santos, Thauan (2019). The IPE of Regional Energy Integration in South America. In: Vivares, Ernesto (Ed.). *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)*. London and New York: Routledge.
- Sanahuja, José Antonio. (2012). Post-Liberal Regionalism in South America: the Case of UNASUR. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 5(05), 1–40. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2481918>

Solingen, Etel (2008). The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East. *International Studies Quarterly*, 52(2), 261–294. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2008.00501>.

Varela, Daniela (2012). *(Des) Integración Eléctrica Regional? La liberalización del tránsito de energía eléctrica como estrategia paraguaya en el MERCOSUR: año 2011*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Grupo de Trabajo CLACSO 2019-2022

Energía y desarrollo sustentable

www.clacso.org/energia-y-desarrollo-sustentable

Presentación

La relación entre la explotación de recursos naturales y las estrategias de desarrollo económico en América Latina y el Caribe ha sido largamente problematizada por las Ciencias Sociales desde hace más de medio siglo. Es que la producción y consumo de energía es inescindible del crecimiento de cualquier economía y está íntimamente relacionada con la industrialización y el incremento de la productividad, pero también con el bienestar social de la población.

En el marco de las transformaciones globales alrededor del pico de demanda fósil, la presión por promover las fuentes de energía renovables y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para combatir las consecuencias del cambio climático, incluso en un contexto de gasificación de la matriz energética global que está transformando las relaciones geopolíticas internacionales a gran velocidad, este GT pretende estudiar la particularidad de las políticas energéticas adoptadas en América Latina y el Caribe y los efectos que tuvieron para comprender los patrones de desarrollo vigentes en la región y sus principales obstáculos.

De esta manera, serán tenidas en cuenta problemáticas históricas como la seguridad del abastecimiento y el acceso a la energía; la generación de rentas privadas y la captación por parte del Estado; los impactos socio-ambientales de la producción y consumo de energía; el rol de las empresas estatales y de la inversión extranjera directa; el despliegue de capacidades industriales endógenas y la dependencia tecnológica. Asimismo, a nivel regional es ineludible incluir a la energía como motor de numerosos proyectos de integración bilateral y multilateral. Por último, se debe señalar la ascendente influencia que la agenda del cambio climático tiene sobre la política sectorial.

Principales líneas de acción

- Reuniones de trabajo con el fin de abrir el intercambio y favorecer el desarrollo de investigaciones y análisis en perspectiva comparada y con incidencia.
- Publicaciones con los resultados de las investigaciones desarrolladas en diversos formatos.
- Eventos públicos de diálogo y debate sobre las temáticas relevantes para la región en el marco de la agenda global.
- Reuniones de intercambio y análisis con decisores de política pública y/o con referentes de organizaciones sociales.

Coordinadora/es

- Esteban Serrani. CONICET. IDAES-UNSAM. Argentina
- Nora Estela Fernandez Mora. Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador
- Humberto Campodónico. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO. Perú

Integrantes

Argentina

1. Mariano Barrera. CONICET. FLACSO. CIFRA.
marianoabarrera@gmail.com
2. Esteban Serrani. CONICET. IDAES. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)
eserrani@gmail.com
3. Ignacio Sabbatella. CONICET. IIGG/Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador asociado a FLACSO.
ignaciosabbatella@yahoo.com.ar
4. Marina Recalde. CONICET. Fundación Bariloche.
myrecalde@gmail.com
5. Eliana Canafoglia. Incihusa - CONICET.
ecanafoglia@mendoza-conicet.gob.ar
6. Antonella Boris Pringles. Facultad de Ciencias políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo (UNC).
antonellaborispringles@gmail.com
7. Guido Perrone. Departamento de Economía y Administración. Universidad de Quilmes (UNQ).
guidoperrone@gmail.com
8. Diego Perez Roig. CEIL/CONICET.
dperezroig@gmail.com
9. María Eugenia Ortiz. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - IEALC. Universidad de Buenos Aires (UBA).
ortizm.eugenia@outlook.com
10. Débora Ascencio. CITRA. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).
deborascencio@gmail.com

11. Lara Berten. Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades. Universidad Nacional de J.C. Paz (UNPAZ).
larabersten@gmail.com
12. Cecilia Graschinsky. CONICET. Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades. Universidad Nacional de J.C. Paz (UNPAZ).
cecigras@gmail.com
13. Carina Guzowski. Departamento de Economía. Universidad Nacional del Sur.
guzowskicarina@gmail.com
14. Maria Florencia Zabaloy. Departamento de Economía. Universidad Nacional del Sur.
florenciazabaloy@gmail.com
15. María Teresa Verónica Culós. Universidad de Cuyo.
veronica.culs@gmail.com
16. Bruno Fornillo. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
bmfornillo@gmail.com
17. Ariel Slipak. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
aslipak@gmail.com
18. Gustavo Romeo. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
gustavo.d.romeo@gmail.com
19. Jonatan Nuñez. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
jonatan.a.nunez@gmail.com
20. Martin Kazimierski. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
martin.kazimierski@gmail.com

21. Melisa Argento. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
melisargento@gmail.com
22. Florencia Puente. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
florenciapuente@gmail.com
23. Martina Gamba. -Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe – Universidad de Buenos Aires (IEALC/UBA).
martinagamba.mg@gmail.com
24. Andrea Calderón (FAMAF – UNC). Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación. Universidad Nacional de Córdoba.
acalderon@famaf.unc.edu.ar
25. Ana Lía Guerrero. Universidad Nacional del Sur.
analiaguerrero06@gmail.com
26. Diego di Risio. Global Gas & Oil Network.
Diegodr@gmail.com
27. Leandro Navarro. CONICET. IDAES-UNSAM.
leandronavarro.ln@gmail.com

Bolivia

28. Pablo Poveda. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
ppoveda@cedla.org

Brasil

29. Thauan Santos. Escola de Guerra Naval .
santos.thauan@gmail.com

30. Felipe Botelho Tavares. Grupo de Economía da Energía, Instituto de Economía. Universidad Federal de Rio de Janeiro.
botelhow@gmail.com
31. Lira Luz Benitez Lazaro. Prolam, Univesidad de Sao Pablo (USP)
32. Luan Santos. Universidad Federal de Rio de Janeiro.
santosluan.br@gmail.com
33. Igor Fuser. Universidade Federal do ABC (UFABC).
igorfuser@gmail.com
34. William Nozaki. Fundação Escola De Sociologia E Política De São Paulo.
william.nozaki@gmail.com
35. Giorgio Romano Schutte. Universidade Federal do ABC (UFABC).
Giorgio.
romano.schutte@gmail.com
36. Debora Werner. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
deborahwernerippur@gmail.com
37. Andrea Lampis. Instituto de Energía e Ambiente. Universidad de San Pablo (USP).
alampis@usp.br
38. Raiana SchirmerSoares. Instituto de Energía e Ambiente. Universidad de San Pablo (USP).
raianaschirmer@usp.br
39. Rafael Almeida Ferreira Abrão. Universidade Federal do ABC (UFABC).
rafael.abrao@ufabc.edu.br
40. Cássio Cardoso Carvalho. Universidade Federal do ABC (UFABC).
cassiosbc@gmail.com

Chile

41. Cesar Yáñez. Universidad de Valparaíso.
cesar.yanez@uv.cl
42. Danae Araceli Núñez Calderón. Universidad de Valparaíso.
danae.nunez@alumnos.uv.cl
43. Pablo Lazo Torres. Facultad de Administración y Economía. Universidad de Santiago.
lazo.pablo11@gmail.com
44. Rodrigo Jiliberto Herrera. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.
rjiliberto@taugroup.com
45. Valentina Quijana Lazcano. Universidad de Valparaíso.
Valentina.quijada@alumnos.uv.cl
46. Vanesa Castro Osorio. Universidad de Valparaíso.
vanesa.castroosorio@gmail.com
47. Stefano Palestini. Instituto de Ciencias Políticas. Universidad Católica de Chile.
Stefano.palestini@uc.cl

Colombia

48. Oscar Hernández Carvajal. Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (EC-SAH-UNAD).
oscarhc24@gmail.com
49. Nelson Latorre Arias. Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (EC-SAH-UNAD).
nelson.latorre@unad.edu.co
50. Luis Reina Bermúdez. Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades. Universidad Nacional Abierta y a Distancia

(ECSAH-UNAD).
luis.reina@unad.edu.co

51. Diego Molano. Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades. Universidad Nacional Abierta y a Distancia (ECSAH-UNAD).

Costa Rica

52. Lenin Mondol López. Instituto de Investigaciones Sociales - IIS. Universidad de Costa Rica.
mondollenin@gmail.com

Cuba

53. Elaine Valton Legrá. Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” – ISRI.
elainevalt19@gmail.com

Ecuador

54. Nora Estela Fernandez Mora. Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador
norafernandezm@gmail.com
55. Andrés Mideros Mora. Facultad de Ciencias Humanas. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
andresmideros@gmail.com
56. Aileen Silva. Facultad de Ciencias Humanas. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
aileensilva2000@gmail.com

España

57. Martin Garrigo Lepe. Departament de Història i Institucions Econòmiques. Universidad de Barcelona.
martin.garrido.lepe@gmail.com
58. Sofia Jarrin. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.
sofajarrin@gmail.com
59. Clara García. Fac. CC. Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.
clgarcia@ucm.es
60. Rafael Fernández Sanchez. Fac. CC. Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.
rafernan@ucm.es

México

61. Oscar Ugarteche. Observatorio Económico de América Latina (OBELA). Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
ougarteche@gmail.com
62. Armando Negrete. Observatorio Económico de América Latina (OBELA). Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
negrete.f.armando@gmail.com
63. Carlos De León Trejo. Observatorio Económico de América Latina (OBELA). Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
carlos.deleon.trejo@gmail.com
64. Arturo Martínez. Observatorio Económico de América Latina (OBELA). Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
martinezparedes1202@gmail.com

65. Alicia Puyana. FLACSO-México.
Alicia.puyana@gmail.com
66. Isabel Rodríguez Peña. Universidad Anahuac México.
Isabel.rodriguezp@anahuac.mx
67. Mónica Santilla Vera. Universidad Anahuac México.
monica.santillanve@anahuac.mx
68. Jonathan García Olicon. FLACSO México.
jolicon@outlook.com
69. Francisco Martínez Hernández. Universidad Anahuac México.
Fmartinezh17@gmail.com
70. Lilia García Manrique. FLACSO México – Universidad de Sussex.
lilia.garcia.manrique@gmail.com
71. David Bonilla Vargas. Instituto de Investigaciones Económicas.
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
oxondb@gmail.com
72. Daniel Sandoval. División Ciencias Sociales y Humanidades. Uni-
versidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C).
danielscervantes@gmail.com

Nicaragua

73. María Félix Estrada. Instituto Nicaragüense de Investigaciones y
Estudios Tributarios (INIET).
mafe.amapola.alonso@gmail.com

Paraguay

74. Cecilia Vuyk. SoberaniaLab, Cultura y Participación (CyP).
cecivuyk@gmail.com

75. Andrés Nicolás Bartrina Najmanovich. SoberaniaLab, Cultura y Participación (CyP).
andresnicolasbn@hotmail.com
76. Lis García. SoberaniaLab, Cultura y Participación (CyP).
lisg31@gmail.com
77. Guillermo Achucarro. SoberaniaLab, Cultura y Participación (CyP).
guillermo.achucarro@gmail.com
78. Sara Costa. SoberaniaLab, Cultura y Participación (CyP).
samacoga@gmail.com

Perú

79. Humberto Campodónico. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
hcampodonicos@unmsm.edu.pe
80. Antonio Zambrano Allende. Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC) de Perú.
azambrano83@gmail.com
81. Ariela Ruiz-Caro. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
arielaruizcaro@gmail.com
82. Cesar Carrara. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
cesarcarrera16@gmail.com

Uruguay

83. Javier Taks. Universidad de la República (UDELAR).
javier.taks@gmail.com

84. Reto Bertoni. Universidad de la República (UDELAR).
reto.bertoni@gmail.com

85. Pablo Messina. Universidad de la República (UDELAR).
elauti@gmail.com

Venezuela

86. Marx Gómez. Centro de Estudios de la Ciencia. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).
mjgl1189@gmail.com



Boletín del Grupo de Trabajo
Energía y desarrollo sustentable

Número 4 · Marzo 2021