



## Aviso Legal

### Capítulo de libro

Título de la obra:	Cooperación energética durante el regionalismo posliberal
Autor:	Sabbatella, Ignacio
Forma sugerida de citar:	Sabbatella, I. (2021). Cooperación energética durante el regionalismo posliberal. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), <i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i> (171-199). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Datos del libro:	<i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i>
Diseñadora de cubierta:	Brutus Higueta, Marie-Nicole
Diseñadora de interiores:	Martínez Hidalgo, Irma
ISBN:	978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: [betan@unam.mx](mailto:betan@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

**Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

**No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

**Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## 6. COOPERACIÓN ENERGÉTICA DURANTE EL REGIONALISMO POSLIBERAL

Ignacio Sabbatella

El desmantelamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) pareciera que no deja tras de sí rasgos positivos, tampoco agendas de trabajo ni lecciones aprendidas y que, en el caso de que así fuera, una nueva oleada de regionalismo suramericano comenzará nuevamente de cero. Con todo, la agenda energética seguirá siendo estratégica para cada uno de los países de la región y la pregunta por los alcances de una mayor cooperación e integración regional en esa materia volverá a hacerse tarde o temprano, indefectiblemente. En ese sentido, es saludable examinar qué dejó y qué no dejó el Consejo Energético Suramericano (CES), el organismo creado en la Cumbre de Margarita en 2007 y que poco tiempo después pasara a la órbita de la Unasur.

Si el anhelo de una mayor cooperación e integración energética es imperecedero, es porque en Suramérica como bloque cuenta con recursos energéticos renovables y no renovables abundantes

y diversificados, que le permiten caracterizarse como una región autosuficiente e incluso exportadora.<sup>1</sup> No obstante, la distribución desigual de los recursos energéticos en América del Sur determina que algunos países sean exportadores y otros importadores, lo que favorece la integración en materia de gas y energía eléctrica para optimizar la complementariedad energética y la seguridad del suministro.<sup>2</sup> Según la Organización Latinoamericana de la Energía (Olade), en 2017 el suministro de energía primaria en América del Sur consistió en un 34% de petróleo; 28% de gas natural; 10% de energía hidroeléctrica; 6% de carbón; 1% nuclear; y 21% otros. A diferencia de la matriz energética global, el gas natural ocupa el segundo lugar y el carbón tiene una proporción menor incluso que la energía hidroeléctrica. Respecto a la generación eléctrica, en el mismo año la hidroeléctrica representó 58%; 30.3% térmica no renovable; 5% térmica renovable; 1.8% nuclear; 4.4% eólica; y 0.5% solar.

En este capítulo es preciso repasar la distinción entre cooperación e integración antes de continuar el análisis. Siguiendo a Schmitter,<sup>3</sup> la cooperación regional está supeditada a decisiones voluntarias, unánimes y continuas de los Estados miembros, por lo que el cumplimiento de estas decisiones se sustenta en la utilidad que ofrecen los resultados alcanzados (*outputs*) y no en las expectativas normativas referidas a las modalidades para conseguir las (*inputs*). Para este autor, el regionalismo pasa de cooperación a integración cuando una organización regional adquiere

<sup>1</sup> Unasur-Olade, *Unasur: un espacio que consolida la integración energética*, Quito, Unasur, 2012, p. 45.

<sup>2</sup> Corporación Andina de Fomento, *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en ALyC: Integración energética*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2015.

<sup>3</sup> Philippe Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en *Revista Puente@Europa*, núm. 1, 2011.

cierta capacidad legítima (aunque limitada) para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas. En materia energética, se entiende a la integración como la interconexión estratégica de las redes eléctricas o gasíferas entre distintos países, bajo un marco normativo común.<sup>4</sup>

El objetivo de este capítulo es indagar las iniciativas energéticas regionales durante el periodo posliberal, analizando particularmente el desempeño del CES, desde su creación hasta su última reunión del año 2016, en el contexto de la crisis de la Unasur. La hipótesis de trabajo es que el CES ha sido el único espacio de cooperación política intergubernamental en materia energética en el nivel del subcontinente suramericano, a pesar de la existencia de otros mecanismos e iniciativas de cooperación o integración a lo largo de su historia. La estrategia metodológica combina las técnicas de investigación documental, a través de la recolección, sistematización y análisis de fuentes documentales oficiales emitidos por el CES, y de entrevistas no estandarizadas a informantes claves, realizadas en la sede de Unasur en Quito, Ecuador, durante los años 2017 y 2018.

El orden expositivo será el siguiente: en primer lugar, se repasarán los antecedentes de cooperación e integración energética en la región dentro del regionalismo autónomo y del regionalismo abierto o nuevo regionalismo. En segundo lugar, se abordará la cuestión energética bajo el regionalismo posliberal. Tercero, se analizará la constitución y funcionamiento del CES. Por último, se recogerán algunas reflexiones a modo de cierre del trabajo.

<sup>4</sup> Ariela Ruiz-Caro, *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

ANTECEDENTES DE COOPERACIÓN  
E INTEGRACIÓN ENERGÉTICA

Debido a las transformaciones políticas y económicas regionales, el proceso de integración en Sudamérica no ha sido lineal y se puede dividir en tres etapas: regionalismo autónomo, nuevo regionalismo o regionalismo abierto y regionalismo posliberal, el cual describiremos en el próximo apartado. Invariablemente, las iniciativas energéticas asumieron las características propias de cada etapa.

El regionalismo autónomo se extendió desde la década de 1950 hasta finales de la década de 1980 y su objetivo era aumentar la autonomía de la región frente a los centros de poder mundial.<sup>5</sup> Se caracterizó por un Estado con un papel activo en el proceso regional, donde la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la búsqueda de un mercado regional más grande para cultivar una demanda de productos de valor agregado de la región fueron componentes clave.<sup>6</sup> En ese contexto, el objetivo de complementariedad en el campo de la energía ha estado presente desde las primeras iniciativas centradas en la integración regional en el nivel latinoamericano.<sup>7</sup> A comienzos de la década de 1960, la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) en el ámbito intergubernamental tuvo como contrapar-

<sup>5</sup> José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.

<sup>6</sup> Cintia Quiliconi y Raúl Salgado Espinoza, “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, en *Colombia Internacional*, núm. 92, 2017.

<sup>7</sup> Igor Fuser, “A integração energética sul-americana e o impasse político regional: entre a ‘segurança jurídica’ e o ‘uso soberano dos recursos naturais’”, en *Observatorio da Energia*, 2016. En [https://observatoriodaenergia.files.wordpress.com/2017/12/fuser-integrac3a7c3a3o-energe3a9tica\\_impasse-jure3addico-ou-soberania.pdf](https://observatoriodaenergia.files.wordpress.com/2017/12/fuser-integrac3a7c3a3o-energe3a9tica_impasse-jure3addico-ou-soberania.pdf) (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

tida, en el campo de las empresas (públicas y privadas), el surgimiento de la Comisión Regional de Integración Energética (CIER) en 1964, y la Asistencia Recíproca de las Compañías Petroleras Nacionales de América Latina (Arpel) en 1965. En 1972 se creó la Organización Latinoamericana de la Energía (Olade), con el propósito de realizar estudios y promover la cooperación energética. Si bien estos organismos siguen vigentes hasta la actualidad, fueron adoptando un rol de asistencia técnica a gobiernos y empresas del sector y no constituyen en la actualidad espacios de cooperación política intergubernamental.

Al mismo tiempo que prevalecía el modelo ISI como paradigma predominante en la región, el sector eléctrico se configuró en torno al concepto de soberanía nacional, de modo que se privilegiaba el uso de los recursos nacionales para la búsqueda de la autosuficiencia energética. Por lo tanto, las interconexiones eléctricas entre países se limitaban a casos muy específicos, generalmente con el propósito de permitir intercambios transfronterizos en áreas muy remotas, aunque también se realizaron estudios para explorar la posibilidad de una explotación conjunta de los recursos hidroeléctricos de los ríos limítrofes.<sup>8</sup> Luego, en esta etapa, los proyectos hidroeléctricos binacionales fueron concebidos en términos estratégicos y geopolíticos; ya sea porque el uso eficiente común de los recursos hídricos surgió como una solución innovadora para las disputas fronterizas, como el caso Itaipú (Brasil-Paraguay), o para equilibrar las fuerzas relativas de los países vecinos en las zonas fronterizas, como el caso Yacyretá (Argentina-Paraguay).<sup>9</sup> Con

<sup>8</sup> Beno Ruchansky, *Integración eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer*, Santiago de Chile, CEPAL/GIZ, 2013.

<sup>9</sup> Griselda Lambertini, *Estudio sobre convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur*, Quito, Olade, 2016.

respecto al sector del gas, el primer proyecto de interconexión se materializó en 1972 con la puesta en marcha del gasoducto Yabog, que une Bolivia con Argentina. Su objetivo estaba menos orientado a la oferta del mercado argentino que a la relación geopolítica de los gobiernos dictatoriales en el contexto de la competencia entre las principales potencias regionales, Brasil y Argentina, para expandir su influencia sobre los países limítrofes.<sup>10</sup>

Durante la década de 1990, las iniciativas regionales se enmarcaron en la reestructuración neoliberal de las economías suramericanas en términos de liberalización comercial unilateral y multilateral, a diferencia de las estrategias de integración anteriores caracterizadas por el proteccionismo y la intervención estatal para el desarrollo industrial endógeno. En contraste con ese “viejo regionalismo” de la posguerra, las nuevas iniciativas regionales fueron etiquetadas primero con el nombre de “regionalismo abierto”<sup>11</sup> y luego como “nuevo regionalismo”.<sup>12</sup>

Bajo la hegemonía neoliberal, se llevaron a cabo reformas nacionales en el sector energético, con diferentes niveles de profundidad. Las premisas fueron la apertura de la participación del capital privado; la separación de las actividades de la cadena de energía (generación, transmisión y distribución) y su regulación independiente; el acceso abierto a las redes de transmisión (incluidas las conexiones internacionales) y la distribución; la apertura a los intercambios entre empresas de diferentes países; y la creación

<sup>10</sup> Roberto Kozulj, *Situación y perspectivas del gas natural licuado en América del Sur*, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

<sup>12</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

de mercados mayoristas.<sup>15</sup> En este escenario, las empresas privadas promovieron iniciativas de integración bilateral con el fin de maximizar sus ganancias y los Estados se limitaron a garantizar las condiciones generales para el intercambio comercial mediante la firma de protocolos.

El caso más destacado fue el argentino, ya que la reforma permitió la sobreexplotación de las reservas de gas natural existentes por parte de operadores privados y la exportación de excedentes a los mercados vecinos a través de diez gasoductos de exportación: siete con destino a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil.<sup>14</sup> En términos de regionalismo abierto, hubo un predominio de la integración *de facto*, impulsada por intereses privados y complementada por una integración de políticas mediante la firma de los acuerdos necesarios entre Argentina y los países vecinos para garantizar el intercambio comercial de gas por gasoductos.<sup>15</sup> No se crearon agencias para monitorear los compromisos asumidos, ni mecanismos para anticipar las situaciones de riesgo de suministro.<sup>16</sup> Cuando Argentina abandonó la condición de importador para convertirse en exportador, Bolivia fortaleció sus vínculos con Brasil para redirigir el destino de su gas, mediante la construcción de dos gasoductos transfronterizos entre 1999 y 2002.

Dentro de la órbita del Mercosur, se firmó el Memorando de Entendimiento sobre intercambios eléctricos e integración eléctrica en 1998 y un Memorando de Entendimiento sobre intercambios

<sup>15</sup> Ruchansky, *op. cit.*

<sup>14</sup> Mariano Barrera, Ignacio Sabbatella y Esteban Serrani, *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

<sup>15</sup> Ignacio Sabbatella, “Neoliberalismo e integración ‘de hecho’ en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos”, en *Revista Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2018.

<sup>16</sup> Raúl Bertero, “Integración regional gasífera. Ciento ochenta años de proyecto de integración”, en *Revista Petrotecnia*, núm. 3, 2007.

e integración de gas en 1999, mediante los cuales los Estados parte se comprometieron a desarrollar mercados individuales, electricidad regional y gas natural operados ambos por empresas públicas y privadas bajo las normas de libre comercio y competencia.

Ahora bien, si esta estrategia de integración respondía al regionalismo abierto, su énfasis estuvo más en la integración negativa que en la integración positiva. Es decir, fue más centrado en la liberalización comercial intragrupo que en la elaboración de políticas comunes y en la creación de instituciones acordes.<sup>17</sup> Ambos documentos procuraban garantizar los mecanismos legales y la infraestructura física necesaria para comercializar libremente el gas, pero dejaban de lado menciones a políticas de desarrollo e industrialización del recurso entre los Estados miembros.

Cabe destacar que los asuntos energéticos en el Mercosur se tratan en el Subgrupo de Trabajo 9 (SGT 9), pero las normativas legales de integración energética no han registrado avances en cuanto a la incorporación de dispositivos para la solución de controversias ni para normar situaciones de crisis,<sup>18</sup> y se evidencia la inexistencia de un cuadro institucional multilateral para reglamentar y coordinar los procesos de integración en el sector energético.<sup>19</sup>

Por otra parte, con la reconfiguración de la Comunidad Andina (CAN) en 1997 se ampliaron sus objetivos más allá del paradigma

<sup>17</sup> José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña, Mariana Vázquez [eds.], *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008.

<sup>18</sup> Ruiz-Caro, *op. cit.*

<sup>19</sup> Eleonora Ceia y Willian Gonçalves Ribeiro, “Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada”, en Nivalde José de Castro y Rubens Rosental [eds.], *Integración y seguridad eléctrica en América Latina*, Rio de Janeiro, Oficina de Libros, 2016.

ma del intercambio comercial e identificó entre sus doce áreas estratégicas a la integración energética.<sup>20</sup> En 2002 fue aprobado el Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad y se creó el Comité Andino de Organismos Normativos y Reguladores de Electricidad (Canrel), el cual constituyó el Grupo de Trabajo de Organismos Reguladores de Electricidad (GTOR).

Finalmente, queda mencionar la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH), un proyecto energético continental que se lanzó sobre las reformas locales, promovido por Estados Unidos en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sus fundamentos eran la liberalización del mercado energético regional e implementación de marcos favorables a la inversión privada asentándose en los procesos de privatización, desregulación y apertura que con distintos grados ya estaban en marcha en buena parte de los países del continente. Se propuso por primera vez en la primera Cumbre Hemisférica de las Américas en Miami en 1994, pero el documento no abordó de manera abierta la relación entre la privatización del sector y la cooperación energética, ya que hasta ese momento los dos principales productores de petróleo, Venezuela y México, y el principal importador latinoamericano de energía, Brasil, mantenían la protección de sus empresas estatales.

Hubo cinco reuniones de ministros de energía entre 1995 y 2001, pero la iniciativa no tuvo mayor incidencia y perdió fuerza con el inicio de la nueva etapa en la región.

Antes de pasar al análisis de la etapa del regionalismo posliberal, se puede verificar la ausencia de una instancia de cooperación

<sup>20</sup> María Cristina Silva Pareja, “Relaciones entre la institucionalidad global y regional en materia de energía: la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Agenda Energética de América del Sur”, en *ENERLAC*, vol. II, núm. 1, 2018.

energética regional de carácter político. Así como la Olade, Arpel y CIER asumieron un rol de asistencia gubernamental y/o privado, en el nivel del Mercosur y la CAN la energía se ha abordado desde una dimensión eminentemente técnica.<sup>21</sup> En materia de integración energética las iniciativas tuvieron un carácter bilateral, con predominio de las empresas públicas en la primera etapa y de empresas privadas en la segunda.

#### LA CUESTIÓN ENERGÉTICA EN EL REGIONALISMO POSLIBERAL

En el contexto de la crisis de la hegemonía neoliberal y la victoria de partidos progresistas en buena parte del subcontinente, el proceso de integración en la década de 2000 se reformuló bajo la primacía de la agenda política sobre la económica y el retorno del papel activo del Estado. Sin embargo, el cuestionamiento a los fundamentos y consecuencias del regionalismo abierto no dio paso a una nueva hegemonía, por lo que esta etapa ha sido denominada regionalismo posliberal. Da Motta y Polónia<sup>22</sup> señalan que este regionalismo oscila entre una agenda integracionista “desarrollista” y una agenda marcadamente antiliberal, mediante la formación de coaliciones de países ideológicamente relacionados. Para Sanahuja<sup>23</sup> se trata de una etapa de transición, ya que las iniciativas no pueden ser consideradas de integración en el sentido clásico del término porque coexisten con acuerdos de libre comercio de algunos países de la región con terceros. Por su parte, Riggiozzi

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Ríos, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

<sup>23</sup> Sanahuja, *op. cit.*

y Tussie<sup>24</sup> introdujeron el término regionalismo post-hegemónico, entendiendo la existencia de estructuras regionales caracterizadas por prácticas híbridas, como resultado de un desplazamiento parcial de formas dominantes de gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos, y el reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de bienes regionales (comunes).

Si en el regionalismo abierto predominaron los acuerdos bilaterales, el escenario posliberal estuvo caracterizado por el surgimiento de numerosas iniciativas multilaterales. En materia energética, entre los factores que dieron impulso se cuentan: el aumento del precio internacional del barril de petróleo; el cuestionamiento de los esquemas privatizadores mediante la ampliación del control estatal, nacionalizaciones y/o de mecanismos de captación de la renta petrolera; la implementación de una “diplomacia petrolera” desde Venezuela por parte del gobierno de Hugo Chávez; la crisis de abastecimiento en Argentina con repercusiones directas en Chile, cuyo gobierno inició la búsqueda de nuevas opciones dentro y fuera de la región.<sup>25</sup> Bajo estas condiciones, el intercambio energético se convirtió en un eje estratégico de la agenda de la integración regional.<sup>26</sup>

A propuesta de Venezuela, se lanzaron entre 2004 y 2005 tres iniciativas regionales que correspondían a la proyección exterior del gobierno de Chávez hacia el Cono Sur, la región andina y el Caribe. En la Declaración de la I Reunión de Ministros de Energía

<sup>24</sup> Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Pia Riggirozzi y Diana Tussie [eds.], *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.

<sup>25</sup> Ignacio Sabbatella, “¿GNL vs. gasoductos? tensiones en el proceso de integración gasífero sudamericano”, en *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. XXV, núm. 51, 2018.

<sup>26</sup> Ignacio Sabbatella y Thauan Santos, “The IPE of Regional Energy Integration in South America”, en Ernesto Vivares [ed.], *The Routledge Handbook to Global Political Economy*, Londres/Nueva York, Routledge, 2020.

de América del Sur sobre Energía, firmada por Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela el 29 de octubre de 2004 en Isla Margarita, se promovieron acciones concretas para la conformación de Petrosur. Más tarde, el 10 de mayo de 2005 se suscribió la base conceptual para la constitución del Secretariado de Petrosur por parte de los ministros de Energía de las Repúblicas de Argentina, Brasil y Venezuela en la ciudad de Brasilia. Allí se definió que este acuerdo de cooperación permitiera agilizar y hacer operativas las decisiones en materia de energía que se realizaran. En agosto de ese año se adhirió Uruguay, de manera que Petrosur se orientó a fomentar la alianza estratégica entre las petroleras estatales —Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Energía Argentina S.A. (Enarsa); Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (Ancap) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)— para desarrollar de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos.

El 29 de junio de 2005 se creó Petrocaribe durante el I Encuentro Energético de jefes de Estado y/o de Gobiernos del Caribe en Puerto La Cruz, Venezuela. Esta iniciativa suscrita por 14 países de la región caribeña tiene como objetivo fundamental, aun en la actualidad, contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración de los países del Caribe, mediante el empleo soberano de los recursos energéticos, basado en los principios de la Alternativa Bolivariana para América (ALBA). La iniciativa Petroandina surgió durante el XVI Consejo Presidencial Andino que tuvo lugar en Lima, Perú, el 18 de julio, 2005. Se definió como una alianza estratégica de entes estatales petroleros y energéticos de los cinco países de la CAN, formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con el fin de impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, además de la inversión conjunta en proyectos.

En simultáneo con la creación de estas iniciativas de cooperación energética, avanzaba la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), instituida en la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Cusco (Perú) en 2004. La Primera Cumbre de la CSN se desarrolló los días 29 y 30 de septiembre de 2005 en Brasilia (Brasil). En ambas cumbres se estableció la integración energética como prioritaria, con el objetivo fundamental de maximizar los beneficios derivados de los intercambios energéticos. Previo a la realización de la Primera Cumbre, el 26 de septiembre se había firmado la Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En aquella reunión la novedad fue que el gobierno venezolano presentó la estrategia Petroamérica, en la cual confluían las tres iniciativas subregionales de cooperación energética —Petrosur, Petrocaribe y Petroandina— con el fin de convertirse en una plataforma de negociaciones directas entre los Estados y empresas estatales y suscripción de convenios de cooperación integrales o específicos.

Estas iniciativas de cooperación energética regional funcionaron entonces como paraguas para negociar acuerdos bilaterales y multilaterales, aunque sus resultados fueron muy dispares. Dentro de Petrosur se dio curso a tres proyectos a través de una *joint-venture* conformada por las empresas estatales: el desarrollo de la faja petrolera del Orinoco en Venezuela; la refinería Abreu Lima en el Nordeste de Brasil; y el desarrollo en las cuencas marítimas argentinas. Sin embargo, estos proyectos no prosperaron, aparentemente por la falta de recursos para invertir en forma asociada.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ignacio Sabbatella, “Integración petrolera y gasífera en Suramérica: buenas intenciones, pocos avances”, en Juan Manuel Karg y Agustín Lewitt [eds.], *Del No al ALCA a Unasur: diez años después de Mar del Plata*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2015.

Petroandina no prosperó debido al retiro de Venezuela de la CAN en 2006 cuando Perú y Colombia decidieron firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En cambio, en 2007 Venezuela y Bolivia acordaron una alianza estratégica por medio de la creación de la empresa YPFB Petroandina —propiedad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en un 60% y PDVSA en un 40%— para trabajar en exploración y explotación de hidrocarburos en territorio boliviano. Respecto a Petrocaribe, se puede decir que se trató del único mecanismo multilateral que prosperó, ya que en materia energética ha servido como un escudo de protección frente a los vaivenes del mercado de combustibles y un medio de compensación y financiamiento de los déficits presupuestarios de sus adherentes.<sup>28</sup> Sin embargo, se trata de un espacio de cooperación político que trasciende a la región suramericana y corresponde al área caribeña.

Por otra parte, el gas natural también fue motor de numerosas iniciativas multilaterales: el Anillo Energético del Sur; el Gran Gasoducto del Sur; Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (Oppegasur). El proyecto del Anillo Energético fue impulsado por Chile con el fin de afrontar la caída del suministro de gas argentino. Se preveía la construcción de una red de gasoductos, interconectando nuevos y viejos, con el gas proveniente del yacimiento peruano Camisea —y posiblemente el gas boliviano— para abastecer a toda la subregión. Bolivia sólo participó en calidad de observador, ya que condicionaba su participación plena a la solución de su histórica demanda de salida al mar con Chile. Finalmente, Perú desistió continuar con el proyec-

<sup>28</sup> Daniele Benzi, Ximena Zapata Mafla y Mónica Vergara, “Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez”, en *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina*, núm. 9, 2015.

to por la reactivación del conflicto limítrofe con el mismo país y optó por priorizar el proyecto de exportación de gas natural licuado (GNL) por medio de una planta de licuefacción.

El Gasoducto del Sur también fue una iniciativa del gobierno de Chávez para construir un gasoducto de 8 000 kilómetros de extensión que uniría Venezuela-Brasil- Argentina, interconectando el resto de los países de la región. En 2005 los tres presidentes firmaron la Declaración de Montevideo sobre Integración Gasífera Sudamericana, pero perdió fuerza tras la Cumbre de Margarita de 2007. La iniciativa era débil en términos de factibilidad económica y ambiental, además que existía cierto recelo brasileño para aceptar un proyecto que colocaría a la Venezuela chavista en una situación de liderazgo regional. La crisis económica internacional de 2008 sumó también problemas de financiamiento. Un factor adicional fue el lento desarrollo gasífero de Venezuela.

En 2007, Argentina, Bolivia y Venezuela —los tres primeros productores de la región— acordaron el Tratado Energético para la Creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (Oppegasur). El objetivo era crear una especie de OPEP gasífera que coordinara las políticas de inversión, de producción, de precios y de exportación de los países de la región en materia de gas. El gobierno brasileño mostró su desagrado por haber quedado fuera de este proyecto intergubernamental que, finalmente, quedó trunca por el lento desarrollo gasífero venezolano y la declinación de la producción en Argentina.

En resumen, dentro del regionalismo posliberal predominaron las iniciativas multilaterales, las cuales tuvieron una fuerte impronta estatal y buscaron trascender la visión estrictamente comercial de la etapa anterior. Sin embargo, no se ejecutaron debido a que encontraron distintos tipos de obstáculos: conflictos limítro-

fes de carácter histórico; disputas por el liderazgo regional entre Brasil y Venezuela; el lento progreso de la actividad gasífera venezolana; la falta de financiamiento de los proyectos, agravada por el impacto de la crisis económica mundial que estalló a mediados de 2008.<sup>29</sup>

## EL CONSEJO ENERGÉTICO SURAMERICANO Y LA COOPERACIÓN REGIONAL ENERGÉTICA

El marco en el que nació el Consejo Energético Suramericano (CES) no estuvo exento de controversias. La Cumbre Energética de la Isla Margarita (Venezuela) de 2007 cristalizó la puja entre los proyectos de integración energética de Brasil y Venezuela:<sup>30</sup> el mismo día que se firmaba el tratado de la Oppegasur, el presidente brasileño, Lula Da Silva, y el estadounidense, George Bush, sellaban una alianza para el desarrollo de los biocombustibles. Brasil y Estados Unidos como grandes productores de etanol (combustible derivado de la caña de azúcar) buscaban así fortalecer su predominio en el mercado mundial, aunque también estaba en la agenda de ambos gobiernos contrapesar la estrategia energética de Venezuela en la región basada en los combustibles fósiles. Por tanto, el memorando de entendimiento entre los gobiernos de Brasil y Estados Unidos para Promover la Cooperación en Biocombustibles expresaba no sólo la intención de colaborar bilateralmente, sino también difundir su producción a otros países del mundo, empezando por Centroamérica y el Caribe. Chávez adoptó una postura

<sup>29</sup> Sabbatella, “¿GNL vs. gasoductos?...”.

<sup>30</sup> Stefano Palestini y Giovanni Agostinis, “Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy”, en *Journal of International Relations and Development*, núm. 21, 2018.

crítica de esta alianza en dos direcciones: el cuestionamiento al impacto ambiental y social de los biocombustibles y el rechazo a la injerencia estadounidense en la región.

En este contexto, las expectativas que se habían generado antes de la Cumbre Energética trocaron en un tibio documento final. Se acordó el cambio de denominación de la Comunidad Sudamericana de Naciones por el de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero en la Declaración de Margarita no pudieron plasmarse las iniciativas del Gasoducto del Sur y de Oppegasur, más allá de menciones generales referidas al desarrollo y expansión de la infraestructura de integración regional. En tanto que Brasil logró un reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana, aunque este punto fue observado por parte del presidente boliviano Evo Morales.

Dadas las circunstancias, la estrategia venezolana apuntó a eliminar la integración energética de la agenda de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), controlada por el gobierno brasileño, para colocarla en una vía específica bajo su control: luego de tensas negociaciones, se aprobó la creación del CES, cuya misión era elaborar una plataforma de coordinación institucional que pudiera facilitar la convergencia de las preferencias estatales.<sup>51</sup>

El CES estaba integrado por los Ministros de Energía de todos los países sudamericanos y, de ese modo, se constituyó en el primer mecanismo de cooperación regional intergubernamental en la materia. Se le fijó como metas la presentación de propuestas de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica. Desde 2010 pasó

<sup>51</sup> *Loc. cit.*

a formar parte de los 12 Consejos Sectoriales a través de los cuales operaba Unasur, desempeñando el rol de asesoría política-técnica en materia energética de los jefes de Estado y de Gobierno, quienes finalmente eran los que tomaban las decisiones.

Invariablemente, la presidencia del CES estuvo en manos del Ministro de Energía de Venezuela desde su creación. Con el fin de abordar las metas fijadas, el Consejo creó el Grupo de Expertos de Energía, con representantes de cada uno de los países. Además, se establecieron otros grupos de trabajo con asignaciones temáticas específicas, tales como el Grupo Balance Energético Suramericano, el Grupo Empresa Gran-nacional de Energía, el Grupo Especializado *Ad Hoc* en Materia Jurídico Política, el Grupo de Trabajo de Planificación Energética y el grupo de trabajo encargado de analizar la viabilidad para la creación de un Instituto de Investigaciones Energéticas de Unasur.

En la Reunión Presidencial Extraordinaria de Cardales (Argentina) en mayo de 2010 fueron aprobados los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, el anteproyecto del Plan de Acción y la estructura del Tratado Energético de Suramérica que habían sido elevados por el CES. Los Lineamientos eran una macro guía de política para lograr la integración energética y se entendían como la base para la elaboración del Plan de Acción y el Tratado Energético Suramericano. El primer lineamiento era promover la seguridad del abastecimiento energético de la región. Otros lineamientos eran la promoción del intercambio energético regional, el fortalecimiento de la infraestructura, mecanismos de complementariedad entre empresas estatales, el intercambio y transferencia de tecnología, formación de recursos humanos, el consumo racional y sostenible, la industrialización del sector, la armonización de los aspectos regulatorios y comerciales, la plani-

ficación nacional incorporando el componente de la integración, la eficiencia energética, las energías renovables, la asociación entre el sector público y el privado, la creación de empresas gran-nacionales, entre otros puntos.

El anteproyecto del Plan de Acción trazaba nueve líneas de acción, con sus respectivos objetivos y acciones, aunque carecía de referencias puntuales a proyectos o cronogramas.<sup>52</sup> La primera línea de acción era el balance y diagnóstico energético, mediante la determinación de la situación de fuentes, potencialidades y usos energéticos y la visualización, caracterización y evaluación del balance energético regional actual y su proyección en el mediano y largo plazo. La segunda, tercera y cuarta líneas eran el petróleo, el gas y el carbón, respectivamente, cuyas acciones eran similares: incremento de la base de recursos con el fin de asegurar la disponibilidad en el corto, mediano y largo plazo; el fortalecimiento de su industrialización; fomentar nuevas tecnologías para la generación eléctrica; el desarrollo de la infraestructura transfronteriza; y la implementación de mecanismos de intercambio y suministro. La quinta línea era la energía eléctrica, por medio del incremento y diversificación tanto de las fuentes como de los insumos para la generación; y el fortalecimiento y desarrollo de la transmisión, distribución y el intercambio. Las sexta, séptima y octava líneas referían a la promoción del uso y producción de energías renovables y alternativas; la energía nuclear; y los biocombustibles (con la observación de Bolivia), respectivamente. La novena línea estaba dedicada al ahorro y uso eficiente de la energía. Por último, se presentaban propuestas en materia de financiamiento, organización

<sup>52</sup> Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, “Avances de la integración energética en el CES”, Quito, Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, en *Boletín informativo*, núm. 2, 2016.

y medio ambiente, que eran transversales a las líneas de acción estratégica.

Por su parte, con el Tratado Energético se buscaba constituir un instrumento jurídico regional que favoreciera la integración energética y el incremento del flujo de comercio, pero el documento elevado y aprobado en 2010 solamente contenía su estructura, compuesta por un preámbulo y siete partes con sus respectivos capítulos.

Es posible verificar que los documentos elevados en 2010, aún incompletos, plasmaban objetivos ambiciosos de cooperación e integración energética, previendo incluso la necesidad de contar con los mecanismos financieros, regulatorios y jurídicos adecuados. Sin embargo, la tarea del Consejo en los años siguientes perdió regularidad hasta que se discontinuó totalmente. Entre 2008 y 2016, fecha de su último encuentro, el CES totalizó seis reuniones como se puede observar en el Cuadro 1. Resulta notorio que tras la III Reunión del año 2012 no hubo una jerarquización de la participación de los países en las tres reuniones siguientes. No sólo hubo un paréntesis prolongado hasta la IV Reunión que fue en el año 2015, sino también que cayó la participación de los Ministros, los cuales en algunos casos fueron remplazados por funcionarios de menor jerarquía de las respectivas carteras energéticas y en otros por funcionarios pertenecientes a otros ámbitos, por ejemplo provenientes de las embajadas asentadas en el país sede de la Reunión. Mientras que la III Reunión contó con la presencia de nueve ministros, las dos siguientes contaron con sólo dos ministros y en la última asistió tan sólo uno. Además, la última reunión tuvo representación de siete países nada más, producto de la crisis que ya atravesaba la Unasur. Paralelamente, la Coalición Regional por la

Transparencia y la Participación<sup>35</sup> ha llamado la atención sobre la nula participación de la sociedad civil en los procesos de planeación de la integración energética, a pesar de que el CES lo propusiera en reiteradas oportunidades.

Asimismo, no jerarquizar las reuniones se plasmó en una merma de la productividad del CES y en una menor importancia relativa de los temas aprobados. Si en las primeras tres reuniones se dieron pasos concretos para cumplir con las metas fijadas, en las siguientes tres la parálisis del Consejo se hizo evidente en ciertas contramarchas y en el alcance limitado de los *outputs*. En ese sentido, cabe destacar que en la IV Reunión se decidió relanzar el CES, por impulso explícito de Venezuela, y para ello se acordó que el Grupo *Ad Hoc* en Materia Jurídico-Política, que en la reunión anterior había sido creado con el fin de generar las propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la Estructura del Tratado Energético de Suramérica, se fusione con el Grupo de Expertos de Energía. En cuanto a los *outputs*, resultan ilustrativos aquellos aprobados en la V Reunión que se limitaron a dar instrucciones al Grupo de Trabajo de Balance Energético Suramericano, la aprobación de una ficha técnica para proyectos energéticos regionales y el encomendamiento a Ecuador y Venezuela para realizar un “Seminario Energético Suramericano” al año siguiente. Finalmente, en la VI y última reunión solamente se aprobaron algunas partes de los textos tanto del Tratado como del Estatuto del Consejo, lo que parece desatinado ante el bajo grado de participación que tuvo dicha reunión y la ausencia prácticamente total de los ministros del área.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Cuadro 1. Síntesis de las reuniones del CES

<i>Reunión</i>	<i>Lugar y fecha</i>	<i>Funcionarios participantes</i>	<i>Temas aprobados</i>
I	Caracas, 8 de mayo de 2008	Ministros: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela Primer Ministro: Guyana Funcionarios de embajada: Paraguay, Perú y Surinam.	1. Anteproyecto de lineamientos para la Estrategia Energética Suramericana. 2. Anteproyecto de lineamientos del Plan de Acción.
II	Quito, 25 de marzo de 2010	Ministros: Argentina, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Viceministra: Paraguay. Director: Colombia. Funcionarios de embajada: Bolivia, Brasil y Perú.	1. Aprobar el Informe presentado por el Grupo de Expertos de Energía sobre la gestión de este Grupo (agosto 2008, marzo 2010). 2. Aprobar el Anteproyecto de Estructura del Tratado Energético Suramericano. 3. Aprobar el Plan de Acción para la elaboración del Balance Energético Suramericano. 4. Continuar la discusión de la propuesta venezolana de conceptualización de la Empresa Gran nacional de Energía en el ámbito del Grupo Expertos. 5. Instruir al Grupo de Expertos de Energía a analizar la instrumentación de un eventual diálogo OPEP-Unasur.

III	Caracas, 18 de mayo de 2012	Ministros: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Viceministro: Perú. Funcionarios de energía: Chile y Surinam.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acordó constituir un Grupo Especializado Ad Hoc en materia jurídico – política que generará las propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la estructura del Tratado Energético Suramericano.</li> <li>2. Instruyó al Grupo de Expertos de Energía para que haga la evaluación de la viabilidad de creación de un Instituto de Investigaciones de la Unasur.</li> <li>3. Instruyó al Grupo de Expertos de Energía a que conforme un Grupo de Trabajo de Planificación Energética teniendo como primera tarea la identificación de proyectos estructurantes energéticos.</li> <li>4. Acordó la realización del Primer Encuentro de Empresas Nacionales de Petróleo y Gas en la ciudad de Caracas, del Primer Encuentro de Empresas Nacionales de Electricidad en la ciudad de Bogotá y del Primer Encuentro de Tecnología Energética en la ciudad de Río de Janeiro.</li> </ol>
IV	Quito, 19 de mayo de 2015	Ministros: Ecuador y Venezuela. Viceministros: Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú. Funcionarios de energía: Argentina, Chile y Uruguay. Funcionario de embajada: Brasil.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acogió la propuesta venezolana de Relanzamiento y Reimpulso del CES, acordando un cambio en la metodología de funcionamiento de los Grupos de Trabajo, de manera que el Grupo Ad Hoc en Materia Jurídico-Política y el Grupo de Expertos de Energía pasaran a formar un solo Grupo.</li> <li>2. Acordó crear una comisión técnica especial para la Formulación de un Plan de Acción 2015-2016.</li> </ol>

Continúa...

...continuación

Reunión	Lugar y fecha	Funcionarios participantes	Temas aprobados
V	Quito, 1° de julio de 2016	Ministros: Ecuador y Venezuela. Viceministros: Bolivia y Paraguay. Funcionarios de energía: Chile, Colombia y Uruguay. Funcionarios de embajada: Argentina, Brasil y Perú.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Instruyó al Grupo de Trabajo de Balance Energético Suramericano extender el documento final hasta el año 2015, con el objeto de que su ajuste refleje las realidades actuales de la región. Para ello, se seguirá contando con el asesoramiento técnico de la Olade.</li><li>2. Aprobó la Ficha Técnica para Proyectos de Redes y la Matriz Multicriterios para la Priorización de los Proyectos Energéticos de la región, exhortando al Grupo a continuar avanzando en las tareas encomendadas.</li><li>3. Encomendó a Ecuador y Venezuela organizar la celebración del "Seminario Energético Suramericano", previsto para febrero de 2017.</li></ol>
VI	Quito, 11 de noviembre de 2016	Ministro: Guyana. Funcionario de energía: Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela. Funcionario de la Embajada: Brasil y Perú.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Aprobó el texto del Preámbulo y la Parte I Disposiciones Iniciales, excepto el Art 2, del Tratado Energético Suramericano.</li><li>2. Aprobó parte del texto de los Estatutos del CES.</li></ol>

Fuente: elaboración propia con base en las Declaraciones de cada reunión.

Desde fines del año 2016 la actividad del CES quedó paralizada: no se realizaron más reuniones y los grupos de trabajo dejaron de funcionar. El desempeño del Consejo quedó deteriorado por la crisis de Unasur que comenzó con las dificultades experimentadas en el nivel doméstico por parte de Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez en 2013, y que se profundizó con el cambio de orientación política en la región a partir de la llegada de gobiernos de signo neoliberal, especialmente en Argentina (diciembre de 2015) y Brasil (mediados de 2016), que entendían al organismo como un instrumento del gobierno venezolano.

También se ha señalado que la crisis del organismo obedece a condiciones estructurales y algunos factores coyunturales. En cuanto a lo estructural, se observa una paradoja entre la búsqueda de la autonomía regional y de las autonomías nacionales ya que se neutralizaban mutuamente. Se implementó un diseño institucional ambicioso en la composición por consejos, pero laxo en la toma de decisiones, supeditada al principio del consenso, lo que otorgaba gran libertad de acción a cada miembro. Entre las causas coyunturales se encuentran la falta de liderazgo regional, la competencia geopolítica entre instituciones regionales, la ausencia de consenso sobre los intereses y valores comunes y el desacuerdo en cuanto al establecimiento de una burocracia y un liderazgo supranacional.<sup>54</sup>

Sin embargo, también es posible señalar algunas cuestiones intrínsecas del CES que llevaron a una parálisis del mismo y que fueron recogidas en las entrevistas con informantes clave. En primer lugar, se visualiza que la permanente rotación de funcionarios conspiró contra su funcionamiento, ya que no permitió continui-

<sup>54</sup> Víctor Mijares y Detlef Nolte, "Regionalismo posthegemónico en crisis", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 3, 2018.

dad en la consecución de las metas fijadas. Simultáneamente, la retención de la presidencia del Consejo por parte de Venezuela como un instrumento de sus intereses estratégicos en el nivel regional fue vista con desconfianza por el resto de los integrantes de éste. En tercer lugar, los entrevistados alegaron que al interior del Consejo se cristalizó la existencia de modelos energéticos contrapuestos entre los gobiernos volcados a una perspectiva estatal del sector energético y los gobiernos con una visión pro-mercado que impidió arribar a los consensos necesarios para desarrollar los objetivos fijados. Este registro coincide con lo plasmado por Palestini y Agostinis,<sup>35</sup> quienes observaron una división en las preferencias estatales dentro del CES entre los maximalistas de la integración, compuesto por los gobiernos de Venezuela y Ecuador, cuyo objetivo es la armonización de los mercados energéticos, así como la creación de grandes empresas públicas encargadas de la gestión de los recursos energéticos regionales; y los minimalistas de la integración, compuesto por los gobiernos de Brasil y Chile, los cuales aspiran a una integración limitada, con convergencia regulatoria restringida.

## CONCLUSIÓN

Finalmente, en 2018 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en Unasur. En principio, estos países adujeron el bloqueo a la elección de un nuevo Secretario General de la organización por parte de Venezuela y Bolivia, lo que condujo posteriormente a la falta de financiamiento necesario para mantener el funcionamiento de la organización y

<sup>35</sup> Palestini y Agostinis, *op. cit.*

al cese de las actividades de los consejos ya que funcionan con un quórum de la mitad más uno de sus Estados miembros.<sup>56</sup> Tiempo más tarde, estos seis países, a los que se sumó Ecuador, decidieron abandonar definitivamente la organización. En gran medida, el desmantelamiento de Unasur marca el fin del regionalismo posliberal, aunque resulta prematuro caracterizar la etapa nueva.

En un intento por aislar al gobierno venezolano, en marzo de 2019, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú suscribieron un documento en el que manifestaron su intención de constituir el Foro para el Progreso de Sudamérica (Prosur) en sustitución de la Unasur. La Declaración del nuevo espacio de integración remarca que “deberá ser implementado gradualmente, tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones”,<sup>57</sup> en clara alusión a los límites verificados en la gestión de Unasur. Al mismo tiempo, se afirma que se abordarán “de manera flexible y con carácter prioritario” temas de integración como la energía e infraestructura. No obstante, hasta el cierre de este trabajo no se habían producido novedades en cuanto al dispositivo institucional en el que se abordarían esos temas. Dada la insistencia en la flexibilidad, liviandad, agilidad y hasta economicidad del Prosur nada hace suponer que se recree un ámbito sectorial similar al CES.

De manera que, con la crisis y posterior desmantelamiento de la Unasur, Sudamérica se ha quedado sin una instancia especí-

<sup>56</sup> Silva, *op. cit.*

<sup>57</sup> Prosur, “Declaración Presidencial sobre la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur”, en *Casa Rosada*, 22 de marzo, 2019. En <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/45052-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur> (fecha de consulta: 15 de junio, 2020).

fica de cooperación energética de carácter político. Más allá de los problemas de funcionamiento analizados en este capítulo, lo cierto es que el CES pretendió abordar por primera vez la política energética regional desde una perspectiva estratégica. Los documentos en los cuales se plasmaron las metas del organismo tuvieron un exceso de voluntarismo y ambición que colisionó con obstáculos históricos, estructurales y coyunturales, pero también permiten comprobar la extensión y complejidad del sector. Esto es especialmente relevante cuando se trata de afrontar desafíos globales, como el cambio climático, que influyen directamente sobre las agendas energéticas nacionales. Tanto el Acuerdo de París de 2015 como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) —que contienen un objetivo específico en materia de energía sostenible (ODS 7)— implican compromisos asumidos por los países para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero que produce el sector energético, mediante la promoción de energías renovables y de medidas de eficiencia energética. El principio de Responsabilidades Compartidas pero Diferenciadas, a través del cual se espera un mayor esfuerzo en asumir los costos de mitigación por parte de los países centrales dada su responsabilidad histórica en la problemática del calentamiento global, probablemente tenga una defensa más eficaz desde una posición colectiva que individual. Cabe resaltar que Sudamérica en su conjunto contribuye con sólo 3.2% del total de emisiones globales.<sup>58</sup>

Recientemente, el abordaje regional del vínculo entre políticas energéticas y climáticas ha salido de las fronteras sudamericanas para depositarse en al menos dos instancias: el Foro de los Países de

<sup>58</sup> BP, *Statistical Review of World Energy 2018*, Londres, BP, 2018.

América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, que nació en la 36ª sesión de la CEPAL en 2016 y mediante el cual se pretende realizar un seguimiento del cumplimiento de los ODS, incluyendo el N° 7, y la Asociación de Energía y Clima de las Américas (ECPA por sus siglas en inglés), cuya creación data del año 2009, pero que se reactivó en 2015. La ECPA es un mecanismo de cooperación hemisférica, en el cual la participación es voluntaria y los compromisos entre sus miembros no son vinculantes. Si bien se propone complementar las iniciativas de energía sostenible existentes en la región, se trata de un espacio liderado por Estados Unidos. Por lo tanto, es un ámbito que no solamente trasciende el espacio geográfico de Sudamérica, sino que también limita la autonomía subregional a manos del mayor emisor per cápita del mundo.