

# RELACIONAMIENTO EXTERNO Y POLÍTICAS ENERGÉTICAS EN EL CONO SUR: REFORMAS DE LOS '90, CRISIS E IMPULSO A LA INTEGRACIÓN

Diego Hernández Nilson\*

## 1. Introducción

### 1.1. La situación regional de crisis energética

En los últimos años la cuestión energética está resultando un tema de creciente interés a nivel regional. Argentina, Brasil y Uruguay han sufrido recientemente importantes crisis en el sector, de tenor variado, pero que en todos los casos han sido un elemento de importante preocupación para los respectivos gobiernos. De este modo la seguridad energética de los tres países se ha visto amenazada, tanto en lo que hace a la garantía de suministro como a la estabilidad de los precios.

Estas situaciones de crisis responden, en su carácter manifiesto, a elementos circunstanciales que hicieron peligrar el abastecimiento del total de la demanda normal en cada país. En particular se destacan como factores detonantes las sequías que afectaron la generación hidroeléctrica, así como los elevados precios del crudo y gas natural causados por la especulación y situaciones geopolíticas mundiales y regionales puntuales, de creciente incidencia en la dinámica del sector (Klare, 2003).

Sin embargo, existe también un trasfondo estructural que da lugar a que estas crisis se desataran del modo en que lo hicieron. Dicho trasfondo determina niveles muy elevados de incertidumbre respecto a su evolución, y no ofrece mayores herramientas por parte de los Estados para hacerles frente, es decir, limita el campo de posibilidades de iniciativas que los gobiernos pueden implementar para responder a la problemática.

Por un lado, este trasfondo está dado por las características de las matrices energéticas de los tres países. En primer lugar, la escasa diversificación de fuentes: elevada dependencia del gas natural en Argentina, y de la generación hidroeléctrica en Brasil y Uruguay, así como la dependencia externa de petróleo y gas en estos últimos dos casos. En segundo lugar, a nivel de seguridad de abastecimiento, Argentina sufre el inminente y acelerado desvanecimiento de sus actuales reservas de gas y petróleo, al tiempo que, como se mencionó,

Uruguay y Brasil dependen del ámbito externo para su abastecimiento de hidrocarburos, aunque este último ha avanzado aceleradamente hacia el autoabastecimiento en petróleo.

Por otro lado, el predominio del sector privado en varios aspectos de estas realidades determinan un cambio importante en los sectores energético de estos países de la década del '90 en adelante. Este elemento también determina la pérdida de campo de acción de los gobiernos nacionales en relación al sector, lo que resultó evidente en los momentos de crisis. Respecto a este punto, en el caso argentino, se destaca en especial lo que ha sido denominado en aquel país como "la pérdida de la soberanía energética", vinculada a la privatización y extranjerización de la mayor parte de los recursos energéticos del país (Lahoud, 2005). Por último, hay también un trasfondo estructural a nivel de contexto internacional en relación al comercio de crudo, dado por los niveles de especulación en el mercado internacional y la persistencia de numerosos cuellos de botella que dan lugar a las consabidas vulnerabilidades en las cadenas de suministro (capacidad refinación y de tanqueo, disponibilidad de barcos para el transporte marítimo y de gasoductos de salida desde las reservas aún no explotadas), que afectan la posibilidad de estos países de variar su demanda en el corto plazo y aumentan notoriamente sus costos.

### 1.2. La seguridad energética

Se sugiere que esta situación deriva principalmente en las políticas energéticas aplicadas durante la década de 1990, enmarcadas a su vez en las reformas estructurales promovidas en el marco del Consenso de Washington. Este conjunto de factores estructurales, afectan la seguridad energética de estos países, entendida ésta como "la disponibilidad de suministros suficientes a precios accesibles" (Yergin, 2006: 52). La disponibilidad de suministro es generalmente reconocida como la base de la seguridad energética, en tanto se presenta como un problema importante, e irresoluble en el corto plazo. No obstante, la cuestión de los precios accesibles también resulta problemática para los tres países en cuestión, así como para los países en desarrollo en general, al afectar de modo notorio sus balanzas de pagos.

\* Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Dirección: Constituyente 1502 – Piso 4. Tel.: 413.64.00 (416). dhernandez@fcs.edu.uy

Por otra parte, se destaca el hecho que, en el período reciente, esta inseguridad asume una relevancia particular frente a la perspectiva de lo que se podría denominar el empuje neodesarrollista que está viviendo la zona a partir de 2003, con niveles elevados de crecimiento e inversión. La continuidad de tal crecimiento implica cubrir determinados niveles de planificación, como por ejemplo contar con elementos que permitan garantizar el suministro ante un aumento de la demanda de energía (garantir condiciones de factibilidad a los proyectos de inversión y mejorar la captación de éstos, lo que se contrapone a las dificultades que en aspectos infraestructurales de tecnología, energía, transporte y conectividad tienen los tres países, de las que la crisis energética es sólo una de sus facetas).

En relación a las políticas de seguridad energética, la diversificación de fuentes es la primera clave en la atención del problema. No obstante, también es importante la consideración del conjunto del desarrollo vertical de cada una de las fuentes, hasta llegar a la distribución al consumidor. Así se resuelve no sólo el abastecimiento del recurso energético primario, sino que también se evitan los obstáculos en el proceso de suministro que impidan atender satisfactoriamente la demanda.

En el estudio se plantea que los tres Estados considerados (Argentina, Brasil y Uruguay) cedieron espacios y obligaciones en ambas cuestiones, a partir de las reformas introducidas en la década de 1990, lo que constituyó el talón de Aquiles en las mencionadas crisis. A su vez, a partir de los últimos años, los gobiernos de estos países comienzan a implementar nuevas políticas al respecto, en la que los recursos energéticos son considerados como elementos estratégicos en el desarrollo. Las mismas apuntan a solucionar la inseguridad energética a través de las dos cuestiones antes señaladas: diversificación de fuentes y garantías en la cadena de suministro. Para ambos aspectos el ámbito externo resulta fundamental: pues si bien muchos países dependen de uno u otro modo del exterior para su abasto, en el caso de estos países el relacionamiento exterior se ha convertido en un elemento sustancial para alcanzar niveles satisfactorios de seguridad energética. De este modo, el establecimiento de relaciones de tipo cooperativo en la región, y la inversión en infraestructuras que permitan la profundización de éstas respecto al sector energético, son vías naturales para la solución de la situación regional.

### 1.3. Las políticas exteriores para el sector energético

En general, suele reconocerse que “[...] la seguridad energética no se sostiene por sí sola, sino que debe insertarse en relaciones más amplias entre las naciones y en la forma en que interactúan entre sí.” (Yergin,

2006). En este marco, resulta notoria la importancia que adquiere el ámbito externo, en particular considerando que los tres países mencionados dependen del exterior para el suministro de alguna de las tres fuentes mayoritarias en las matrices energéticas respectivas: gas natural, petróleo y generación hidroeléctrica<sup>1</sup>. De esta forma, gran parte de las iniciativas propuestas para solucionar la situación implican en alguno de sus aspectos la interacción con el exterior, lo que conlleva ajustes y cambios de rumbo de las políticas exteriores para el sector. Entre los contenidos de estas nuevas políticas exteriores, de destacan los acuerdos bilaterales de abastecimiento, las políticas de importación de recursos energéticos, la inversión en el exterior, la búsqueda de capitales externos para la inversión interna, el desarrollo de iniciativas conjuntas con otros países y la intensificación de la interconexión e integración a nivel continental.

En términos generales, puede decirse que estos cambios implican un aumento en las exportaciones e importaciones de energía, mayor incidencia del Estado en éstas, y el desarrollo de infraestructuras y acuerdos que permitan asegurar la posibilidad de acudir en mejores condiciones a alternativas en el exterior ante dificultades en el suministro y abastecimiento. En consonancia con esto, se evidencia la idea de que “Hoy, la seguridad energética pasa por la cooperación internacional” (Melgar y Velasco Ibarra, 2007: 23), siendo impracticable la idea de proyectar a largo plazo la autosuficiencia para el conjunto de las fuentes a las que se acude, manteniendo a la vez un grado conveniente de diversificación en la matriz energética.

Esta nueva situación puede analizarse desde dos enfoques posibles, según los aspectos en los que se ponga énfasis para determinar contextos, factores, variables y objetivos de las políticas públicas: el de la política exterior y el de la política energética. En lo que hace estrictamente a la política exterior, puede afirmarse que incide sustancialmente sobre la situación energética, dado que, como se señaló, se trata en todos los casos de países dependientes del ámbito externo para el suministro de alguna de sus principales fuentes. Así, Alberto Van Klaveren, uno de los teóricos más importantes de las Relaciones Internacionales en el continente, señalaba ya en la década de 1980 que la demanda de energía es una de las variables sistémicas internacionales que inciden en la definición de la política exterior de los países latinoamericanos (1984: 22), tanto para los países exportadores como importadores de energía.

En algunas de las situaciones consideradas esto resulta notorio, ante la constatación que la política exterior asume desarrollos particulares en relación a este sector (no necesariamente coincidentes con los del resto de la política exterior del país), aunque siempre

enmarcada en un contexto de política regional de renovada actividad. En este sentido deben hacerse dos aclaraciones en relación a la pertinencia y especificidad de la política exterior para un sector en particular. Respecto a la pertinencia, varios autores señalan la conveniencia de los estudios sectoriales de la política externa, especialmente para la mejor implementación metodológica de un enfoque comparativo (Ibíd.: 48; Coleman, 1984: 52). En relación a la especificidad del estudio sectorial de la política exterior, la advertencia pasa por la naturaleza particular que asume ésta en relación su dimensión económica, en la que las decisiones pueden explicarse en términos políticos, sino que también inciden factores técnicos. Esto se manifiesta en “[...] la mayor tendencia hacia la descentralización [...] en la dimensión correspondiente a las cuestiones económicas de la política exterior.” (Russell, 1990: 258), lo que se constata claramente en los casos estudiados.

Para este trabajo el énfasis se hace entonces en la política exterior para el sector, definida como “[...] el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255), y no tanto desde la perspectiva de la política energética en sí misma. Considerando esta distinción analítica, el tema energético es incluido en la dimensión económica, fundamentalmente dada su estrecha relación a la realidad económica de los países<sup>2</sup> y su similitud naturaleza respecto a la importancia del componente técnico en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, se entiende que esta decisión depende del enfoque del análisis y no es intrínseca al propio tema. De este modo, el carácter estratégico del tema también podría prestarse, por ejemplo, a su tratamiento en relación a la dimensión militar-estratégica (Madrigal, 2006), o, su utilización como herramienta de política exterior, puede habilitar su enfoque en relación a la dimensión político-diplomática (Cardozo, 2003).

#### 1.4. Contenidos del trabajo

Sin perjuicio de centrar el enfoque en la política exterior, igualmente se procura considerar el particular contexto de la política energética del que se parte (y que de hecho es el que ha determinado el cambio que se observa en la política exterior del sector en los últimos años), aspecto sobre el que se centra el primer apartado. En el segundo apartado se aborda el estudio detallado de la política uruguaya para el sector, y, en base a este

panorama, de comparan algunos elementos con las características reciente de dicha política sectorial en Brasil y Argentina, considerando las diferencias estructurales del sector energético en cada país (diferencias de escala, posibilidades de abastecimiento autónomo y exportación, distintas matrices energéticas, universo de actores que intervienen, nivel de desregulación del sector), que también determinan en parte las diferencias observadas a nivel de política exterior.

El planteo parte de la admisión de esas importantes diferencias, que pueden limitar en algún sentido el valor de la comparación, pero que se estima que igualmente no impiden jerarquizar variables que influyen diferencialmente en cada país sobre las acciones de política exterior, objetivo primario de la perspectiva comparativa (Van Klaveren, 1984), que es tratado en el tercer punto. Asimismo, en este punto, se sugiere un nivel de comparación a través de los tres puntos que sugiere Bernal-Meza (2000, cfr. Bernal-Meza, 2005) en base al planteo de Tomassini (1987, cfr. Bernal-Meza, op. cit.), a saber: agenda, objetivos y estilo de la política exterior de los países comparados.

El análisis de los cambios en la política exterior uruguaya para el sector energético se centra en los importantes desarrollos que ha tenido durante 2006 (año de mayor actividad de aquella, así como de mayor gravedad de la crisis) y se la compara con las transformaciones desarrolladas en los últimos años por Argentina y Brasil. Este análisis comparativo se plantea en relación a dos cuestiones. Primeramente, se evalúan los factores y variables internos y externos que de algún modo intervienen en su desarrollo, en base al marco analítico propuesto por Van Klaveren (1992) para el estudio de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. En segundo lugar, se analizan los procesos de toma de decisiones que se han gestado y los actores que intervienen en los mismos, partiendo para ello de la propuesta de Russell (1990).

El trabajo intenta identificar los principales procesos y elementos que intervienen a partir de este cambio en la configuración de las políticas exteriores de la región para el sector energético. No obstante, a modo de recaudo, debe señalarse que el centrar el análisis en el caso uruguayo determina que no se profundice mayormente en algunos elementos particulares de estas políticas para Argentina y Brasil, ausentes en la política externa de aquél. A su vez, también hay que reconocer que la perspectiva de la política exterior obliga a considerar el sector energético en su conjunto, sin profundizar en algunos casos en las diferentes características que este asume para cada fuente y para cada etapa del proceso vertical de suministro.

Estos procesos son estudiados a través de la sistematización de la información recogida en el Observatorio

de Política Exterior del Cono Sur, en el marco del cual se efectúan informes semanales de la política exterior de los tres países considerados, los que se propone continuar estudiando en el futuro. Finalmente, se presentan las conclusiones primarias del estudio, destacando que el mismo aún se encuentra en desarrollo.

## 2. El contexto regional y nacional

### 2.1. Las políticas energéticas de la década de 1990: el camino hacia la crisis

Durante la década de 1990 la mayoría de los países de América Latina se embarca en la introducción de importantes reformas económicas y sociales, muchas de las cuales se centran en transformaciones en relación a las atribuciones y obligaciones estatales, y, en general, a las políticas económicas a llevar adelante por los gobiernos de la región. Genéricamente, estas reciben la denominación de reformas estructurales, o reformas neoliberales, dado el perfil ideológico en que sustentan su visión del rol del Estado en el funcionamiento de la economía, y la sociedad en general. El impulso a las mismas surge de una serie de proyectos y emprendimientos planteados por algunos países desarrollados (en especial Estados Unidos) y las directivas políticas sugeridas y fomentadas por diversos organismos internacionales (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), que en la región las presentaron como la solución al estancamiento económico que predominó en durante la década de 1980, e incluyeron la adopción de aquellas en acuerdos suscritos con distintos países. A nivel de políticas económicas (y con importantes consecuencias posteriores en la esfera social), el decálogo de principios estipulados en el “Consenso de Washington” define los principales contenidos de esta agenda de reformas, que serán incorporadas –diferencialmente, según los casos- por los países de la región a lo largo del período.

Entre los principales puntos del decálogo original del consenso de Washington, formulado en 1989, se incluye la liberalización y apertura comercial, la privatización de numerosos servicios públicos, y, en general, el abandono del accionar estatal en varias áreas, en favor del sector privado internacional, como forma de ajustar el gasto estatal y dinamizar la economía (Williamson, 1990). Existe además un segundo decálogo de reformas que afectan más claramente la esfera social de estos países, promoviendo la reforma de la seguridad social y las legislaciones laborales. A su vez, a nivel de política internacional los mojones de estas reformas están asociados a los sucesivos avances en la “Iniciativa para las Américas” (y luego en la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA),

que marca la agenda internacional continental en el período, impulsada por Estados Unidos.

En lo que respecta directamente al sector energético, las reformas promueven la desregulación, apertura y privatización de los mercados energéticos, tanto para el consumo interno como para la producción exportadora. Entre los factores determinantes del grado de apertura alcanzado resulta fundamental el carácter de productor y/o exportador de cada país, además de –naturalmente- los lineamientos del gobierno en cuestión (lo que resulta especialmente evidente en el caso argentino). En general, el supuesto que puede hallarse detrás de las transformaciones impulsadas es la concepción de los recursos energéticos como un bien económico más (tanto en lo que hace a su exportación, como a su circulación en el mercado interno), cuyos precios y capacidad de oferta deben estar regidos por las normas del mercado. Así dejan de ser considerados como un recurso estratégico central, cuya importancia en la planificación estatal fue –por el contrario- una de las características comunes de los procesos de modernización del Estado en toda la región. A partir de estas reformas, en cambio, los energéticos pasaron a ser meros *commodities*<sup>3</sup>, productos primarios cuya importancia se limita a su valor económico, y no a su valor estratégico para el desarrollo de los países. Naturalmente, esta posición se contrapone al énfasis actual en la seguridad energética de los países.

Por un lado, en lo que hace a la desregulación de los mercados internos, el impulso a las reformas corre principalmente por cuenta de los organismos internacionales que introdujeron en la agenda de reformas la privatización de numerosos servicios públicos, incluidos aquellos correspondientes a este sector. En los diferentes países del continente este tipo de reforma asume distintos formatos. Así puede observarse que en Argentina el sector energético prácticamente se privatiza de manera absoluta, ya sea de modo definitivo o a través de concesiones, dejando al Estado sin herramientas para llevar adelante ningún tipo de acción al respecto. Por otra parte, en Brasil la reforma alcanza sectores específicos, como por ejemplo la transmisión y distribución doméstica de electricidad, al tiempo que se modifican las características del aparato estatal del sector, y se disminuye la inversión estatal en el mismo. Finalmente, en Uruguay, en general se mantienen los monopolios estatales en el sector, pero sin realizar mayores inversiones que posibilitaran una modernización que atendieran el aumento de la demanda; satisfaciendo esta, en cambio, a través de la importación de electricidad y combustibles ya refinados. A su vez, se privatizaron sectores estancados, como el gasífero; al tiempo que otros sectores de mayor importancia eran espacio de disputas políticas<sup>4</sup>.

Por otro lado, respecto a la apertura de la producción exportadora en la región, el impulso de las reformas estuvo a cargo principalmente de organismos internacionales y de Estados Unidos. Dichas reformas procuran facilitar el ingreso de las multinacionales a los países productores de hidrocarburos de la región, evitando así que la producción y comercialización se mantuviera exclusivamente en manos de monopolios estatales. Se destaca en especial la Iniciativa Energética Hemisférica, en el marco de la Iniciativa de las Américas, promovida desde la primer Cumbre de las Américas, desarrollada en Miami a fines de 1994 (y de la que el ALCA representa la continuidad). Si bien esta iniciativa apunta a la desregulación y apertura de los mercados energéticos en general; la agenda de la negociación llevada adelante en sucesivas reuniones ministeriales se centra principalmente en relación a la explotación y exportación de recursos nacionales (en especial petróleo, buscando satisfacer la demanda estadounidense), relegándose a un segundo plano la desregulación de los mercados internos, de menor importancia estratégica para Estados Unidos. Entre los principales países productores de la región la iniciativa fue considerada de distinto modo, siendo particularmente visible el compromiso con la instrumentación de las reformas promovidas en Venezuela, país que junto con Estado Unidos se encargó de formular la propuesta para este sector en el marco de la Iniciativa para las Américas (Ruiz-Caro, 2006).

Algunos autores interpretan este proyecto en el marco de los intereses de política exterior estadounidense para el sector petrolero, la denominada “Doctrina Carter” (Ibíd.: 11), que buscaba garantizar el abastecimiento de crudo en el extranjero. Entre las transformaciones promovidas, se hace especial hincapié en las vinculadas al petróleo, destacándose la necesidad de

*[...] cambios en los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de los hidrocarburos; liberalización de las barreras de entrada a la actividad del transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos; [...]; incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo; [...]; privatizaciones de empresas estatales; [...]*

En resumen, “[...], se propuso eliminar los obstáculos a las operaciones de las empresas extranjeras en todas las ramas [y etapas] de la industria energética.” (2006). A partir de la década del 2000 esta iniciativa comienza a perder fuerza, anticipándose a lo que luego, en 2005, sería el fracaso del ALCA en general. Los principales países productores cuestionaron la conveniencia de la liberalización impulsada por la IEH, las Reuniones Hemisféricas de Ministros de Energía se fueron postergando o fracasaron en la búsqueda de consensos en torno a las declaraciones finales.

Como se señaló anteriormente, estas reformas (tanto las que impulsan la apertura del mercado interno, como las que se centran en la producción exportadora) afectan a los tres países analizados, aunque de manera diferencial. En términos generales, las diferencias estuvieron asociadas al compromiso asumido por los gobiernos de cada país para con las reformas estructurales en general. No obstante, las características previas del sector en cada país también determinan el grado en que las mismas fueron implementadas en el área energética. Así, las importantes reservas ya identificadas y certificadas en Argentina, junto con la consonancia ideológica del gobierno de la época con el tono neoliberal de las reformas, determinó que el sector fuera prácticamente privatizado en su totalidad. Por otra parte, en el caso brasileño, las privatizaciones y aperturas fueron selectivas y restringidas, es decir, alcanzaron sólo a algunos sectores (tanto en lo que hace a fuentes como a etapas del proceso de suministro), y, según el caso, fueron privatizaciones totales, asociaciones, aperturas, etc. En cualquier caso, el Estado mantuvo cierta capacidad de incidir en el sector, no obstante no la haya utilizado —o no de modo conveniente— durante la crisis de 2001. Finalmente, en Uruguay, la implementación efectiva de las reformas se enfrentó a la fuerte oposición de amplios sectores del espectro político (incluido algún gobierno) y social, destacándose la férrea oposición de los sindicatos. Sin embargo, los mismos supuestos que en Argentina llevaron al desmantelamiento del aparato estatal en relación al sector, en Uruguay lo fragilizaron, a través de la ausencia de inversiones, planificación y políticas específicas.

En el caso argentino, la mayoría de las empresas estatales del sector energético son privatizadas y la producción de hidrocarburos queda totalmente en manos de privados. Además, luego de las privatizaciones no hay suficientes controles sobre las concesiones, por lo que no siempre se controla el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos. Así, por ejemplo, las concesiones para la explotación de yacimientos no están acompañadas por la exploración de nuevas reservas, tal como estaba previsto, y los ritmos de explotación no son monitoreados por el gobierno. De este modo, las reservas decrecen aceleradamente y se genera incertidumbre respecto a la capacidad de suministro, problema que se mantiene hasta la actualidad (De Dicco, Lahoud y Bernal, 2006; De Dicco, 2006). Por otra parte, el Estado se quedó sin herramientas institucionales para incidir sobre el sector. La empresa estatal YPF fue absorbida por la española REPSOL, y —hasta que recientemente se creó la empresa ENARSA— el Estado argentino careció de herramientas para participar en el mercado de hidrocarburos. Este proceso es denominado por algunos autores como la pérdida de

la soberanía energética, lo que supone una problemática aún más aguda que la simple pérdida de espacio en la seguridad energética (Lahoud, 2005).

Como consecuencias de las reformas, el país queda totalmente expugnable a crisis de suministro de las fuentes básicas de energía, y, en particular, muy dependiente el gas natural, fuente en la que se centran las inversiones, dada su importante rentabilidad en los cortos y medianos plazos que abarcaban las concesiones (naturalmente, la planificación de la tasa de explotación de este recurso no es considerada por el sector privado, dado el período limitado de tiempo de sus concesiones). Asimismo no se cumplió con la obligación de exploración de nuevos yacimientos por parte de los privados, como se preveía en los contratos. En este contexto, Argentina hoy tiene alrededor de un 40% de su matriz energética provista de gas<sup>6</sup>. Como contraparte, se calcula que las reservas propias se agotarán en 15 años (al ritmo de producción actual), y las reservas de la vecina Bolivia, desde donde se importa gas, se han visto recortadas de modo importante desde la estatización promovida por el gobierno de Evo Morales<sup>7</sup> (Lahoud, op. cit.). En relación a este punto, debe señalarse que parte del problema ha resultado del modo en que las reformas fueron aplicadas en Argentina durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem, en donde se destacó una radicalidad y desprolijidad que fueron más allá de las pautas promovidas por el Consenso de Washington. En resumen, a la desregulación y la privatización debe sumarse la falta de control sobre la actividad del sector privado, el incumplimiento de las condiciones de las concesiones, y, eventualmente, la corrupción.

En relación al caso uruguayo, sin llegar a tales extremos, habiendo sido las reformas efectivamente implementadas mucho más discretas, una similar concepción del sector de energía como cualquier otra esfera del mercado, hizo que el mismo perdiera implícitamente su importancia estratégica, disminuyendo las inversiones públicas y centrando éstas en la baja de los costos, en desmedro de la preocupación por garantizar la seguridad energética. Esto llevó a que en el período 1990-2005 no hubiera mayores inversiones públicas que apuntaran a la modernización del complejo energético nacional, lo que en el período de crisis se manifestó especialmente en las dificultades para la generación eléctrica y en el vetusto estado de la refinería de ANCAP de La Teja.

Por el contrario, el Estado privilegió la importación de electricidad (discutiéndose frecuentemente la eventual conveniencia de extender el mecanismo a la totalidad del combustible refinado que se consume en el país, dependiendo de refinerías en el exterior), con el argumento de sus menores costos, sin atender

cuestiones de seguridad de abastecimiento. De hecho, estas importaciones en general se llevaron adelante mediante compras puntuales, sin ningún contrato de abastecimiento en el mediano o largo plazo, cuyas consecuencias se manifestarían luego en la crisis de 2006.

Esto es particularmente notorio en el caso del gas, única fuente en relación a la que hubo inversiones importantes, pero las mismas no se vieron acompañadas por garantías de abasto. Si bien en 1992 se suscribió un acuerdo con Argentina, en el que se preveía el abastecimiento a través de privados, nunca se suscribió un contrato donde se asegurara un mínimo de cobertura. En la actualidad existen tres gasoductos que llegan desde Argentina, cuya construcción fue concesionada en el período anterior a la crisis de 2006. En primer lugar, el Gasoducto Cruz del Sur, actualmente subutilizado a falta de un contrato que garantice niveles importantes de suministro. Los otros dos gasoductos se encuentran en el litoral norte, construidos con un costo de U\$S 20.000.000 (y uno de los cuales, perteneciente a UTE, jamás entró en funcionamiento, ante la falta de un contrato que permita su abastecimiento). Si bien debe reconocerse su utilidad para reducir los costos de grandes productores durante los períodos de menor uso doméstico, a través de esta fuente no se logra un mayor aporte a la seguridad energética del país, ya que se encuentra sujeto a la disponibilidad del mercado argentino, lo que se ha manifestado recientemente, a partir de los controles impuestos por el gobierno de Kirchner a las exportaciones gasíferas.

Como contraparte, deben reconocerse algunas decisiones de Uruguay a nivel de relacionamiento exterior que, en los hechos, tuvieron un efecto positivo a nivel de seguridad energética, durante el inicio segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000), cuando Álvaro Ramos estuvo al frente de la Cancillería. En primer lugar, se acotó la embestida liberalizadora, al reclamar a Argentina el respeto de lo acordado a nivel de la Comisión Mixta de la Represa de Salto Grande, respecto a mantener la administración del proyecto en el ámbito público estatal. En segundo lugar, colocar el tema de la integración energética en la agenda del Mercosur, a través del proyecto de los "anillos energéticos", empero no haya tenido mayores resultados prácticos, y contemplara un amplio marco de acción para el sector privado.

Por último, en el caso brasileño, las reformas fueron de naturaleza diferente según la fuente de energía de la que se tratara. En relación al sector hidrocarburos, en la década de 1990 Petrobrás se asocia con multinacionales del sector en diferentes actividades puntuales (construcción de gasoductos, desarrollo de tecnologías de exploración y explotación *off-shore*, explotaciones en

el exterior). Si bien en un comienzo esto es duramente criticado por algunos autores (Rodrigues Hermes de Araújo y de Oliveira, 2005), a lo largo de los años el procedimiento es evaluado positivamente, al facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de inversiones más costosas. Una mención aparte merece la continuidad (aunque con muchos vaivenes) de la política de intervención estatal a favor de la incorporación de los biocombustibles a la matriz energética, en particular en el sector transporte, aunque como se señaló no se profundizará en esta cuestión.

A su vez, se aumenta la participación del gas en la matriz energética, tanto para su uso directo por parte de industrias, como para la generación de electricidad. Para ello, la instalación de plantas de extracción de Petrobrás en Bolivia y la construcción del gasoducto Santa Cruz - Paulínia - Porto Alegre es fundamental. De este modo se satisface parte de la demanda del enorme complejo industrial paulista y se promueve la generación de plantas alternativas de generación termoeléctrica, evitando poner en riesgo el abastecimiento y fomentando el uso de tecnologías más limpias que la de las plantas alimentadas a *fuel-oil* o *gas-oil* (Salles Abreu Passos, 1998)

Por otra parte, en el caso de la electricidad, se impulsa la apertura del mercado eléctrico a la participación de privados. No obstante, el éxito de esta política fue diferente para las distintas etapas del proceso. Así es que los privados mostraron gran interés en la participación en la transmisión y suministro doméstico, donde se llevaron adelante numerosas inversiones privadas en mejora de la infraestructura; mas no así en la generación eléctrica, mediante la cual el gobierno pretendía respaldar la producción estatal: los llamados a licitación no tuvieron postulantes en varios estados y la experiencia no siempre fue bien valorada. Siendo que la generación de electricidad habitualmente se concentra en represas hidroeléctricas y plantas térmicas de propiedad estatal, cuya producción en períodos de normalidad resulta suficiente y rentable, el sector privado no se ha visto suficientemente tentado de ingresar al mercado de la generación. Finalmente, muchas de las inversiones para estas plantas terminaron llevándolas adelante empresas estatales que participaron y obtuvieron las licitaciones, mecanismo que no era en principio alentado por las reformas del Estado que las mismas procuraban impulsar, en consonancia con las iniciativas neoliberales de la época (Benjamin, 2001; Tolmasquim, 2007).

En Argentina sucede algo en cierto modo similar con la reforma del mercado eléctrico, lo que también resulta ilustrativo acerca de cómo el tema de la seguridad energética requiere en cualquier caso de la planificación estatal. En este último caso la inversión de privados en el mercado eléctrico se centró en el de-

sarrollo de mejoras que aumentarían la eficiencia en la producción para la demanda promedio, constatándose el natural desinterés de realizar inversiones millonarias para garantizar el suministro ante eventuales situaciones de crisis por incrementos acelerados o picos de la demanda. En este sentido, muchas inversiones pasaron por la generación eléctrica a través del uso de gas natural, lo que posibilita una importante rentabilidad, pero no ofrece mayor certidumbre en el mediano y largo plazo, al menos tomando como base las reservas argentinas.

Estos dos episodios demuestran que la experiencia de desregulación y apertura para el sector energético en el Cono Sur no redundó en un aumento de inversiones que permitan garantizar el abasto o mejorar los niveles de seguridad energética (Ruiz-Caro, op. cit.). En resumen, puede afirmarse que la experiencia de estos años muestra que la planificación energética en general, y algunos de los elementos constitutivos de esta (como la inversión en fuentes de generación, diversificación de las matrices energéticas y la proyección del ritmo de explotación) deben ser responsabilidades de los Estados. Esto es también evidente para el desarrollo de fuentes de generación de uso alternativo, a cuya producción sólo se acude eventualmente, ante situaciones de subproducción de los componentes principales de la matriz energética, lo que generalmente no justifica para los privados la importante inversión que conlleva, por ejemplo, la construcción de una planta de generación termoeléctrica.

A modo de conclusión, puede señalarse que estas reformas afectaron notoriamente la seguridad energética de los países de la región, aunque de manera diferencial según el nivel de implementación que tuvieron en cada país. El efecto principal que provocan es el abandono de la consideración de los recursos energéticos como un elemento de valor estratégico, para pasar a tratarlos como un elemento más del mercado y un simple producto primario de exportación. Asimismo, esto lleva a una menor participación del Estado en la planificación energética en general, dejando importantes segmentos horizontales y verticales del sector en manos de privados (en mayor o menor proporción), que invierten diferencialmente en unos u otros de estos sectores en base a un criterio de rentabilidad a corto o mediano plazo (según una variedad de causas que van desde el tipo de concesión, hasta los intereses transnacionales de las empresas), y no de planificación estratégica. En el caso de países productores y exportadores, como Argentina, el giro de un criterio estratégico a uno de rentabilidad afectó la tasa de explotación de las reservas, así como la relación entre explotación y nuevas exploraciones, comprometiendo la disponibilidad de importantes fuentes de energía, lo que en general es ad-

mitido como la consecuencia más grave de las reformas por su carácter de irreversible. Igualmente, la falta de inversiones en base a una definición estratégica en los posteriores segmentos verticales (como ser potencial de transporte, contratos de garantía de suministro y redes de distribución), afectan la seguridad energética en todos los países. Como contraparte, el abandono de algunos monopolios, la asociación con privados y el establecimiento de empresas mixtas han permitido aumentar el nivel de inversión, y de innovación técnica y tecnológica, como muestra el ejemplo de Petrobrás.

En lo que hace estrictamente al relacionamiento externo, se concluye que estas reformas determinaron una menor participación directa de los Estados de la región en los intercambios de recursos energéticos, lo que en incidió en el caso de la crisis argentina. Asimismo, la disminución de las inversiones públicas en el sector afectó la posibilidad de generar una infraestructura necesaria para profundizar en la incipiente integración energética. La paupérrima interconexión eléctrica de Uruguay con Brasil (de 70 MV), o las dificultades para el desarrollo de la represa de Yaciretá son ejemplos de ello. Por último, la mencionada imposición del criterio de rentabilidad, en detrimento del estratégico, determinó una ausencia del elemento político en los acuerdos o contratos de comercio e intercambio energético, dejando incluso en ocasiones la resolución de éstos en manos de privados sin ninguna intervención estatal. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que en algunos casos las reformas fueron exitosas, como lo muestra el crecimiento de Petrobrás y el logro de la autosuficiencia petrolera brasileña durante 2006.

## **2.2. Las crisis regionales del último decenio: el contexto del cambio**

En la última década, una serie de episodios de crisis determinaron la concientización por parte de las sociedades y gobiernos del Cono Sur respecto a la situación de riesgo en que se encontraba la región en relación al abasto energético. Durante el invierno de 2006 el gobierno uruguayo promueve un plan de ahorro de energía eléctrica que incluye numerosas restricciones y recomendaciones para el uso público e industrial de energía eléctrica. Iniciativas de igual tipo ya habían sido adoptadas por el gobierno brasileño en años anteriores (particularmente en el período 1999-2002) y por el gobierno argentino, en particular en el invierno de 2007<sup>8</sup>.

Medidas de estas características dan cuenta de la gravedad de las situaciones en los períodos de mayor crisis, ya que su asunción resulta problemáticas para los gobiernos, debido a la antipatía que despiertan en la opinión pública y la incertidumbre que pueden

provocar en los inversores respecto a la capacidad de un país de atender los requerimientos que nuevos emprendimientos puedan demandar. En Uruguay y Brasil la restricción afectó al consumo eléctrico domiciliario e industrial, mientras que en Argentina también se agregaron restricción al uso de gas natural en la industria. En todos los casos los problemas en la reservas de agua en las represas hidroeléctricas son uno de los factores determinantes de la situación. A ello se suman (según el caso), la poca diversificación en las respectivas matrices energéticas, los vaivenes en los precios internacionales del crudo, la escasa inversión en fuentes alternativas de generación eléctrica, así como los problemas regionales en la explotación y distribución de gas natural a partir de la disminución en las reservas en los yacimientos concesionados a privados en Argentina y los cambios en la política de Bolivia para el sector.

En el caso uruguayo, el país logra superar el período de mayor apuro sin alcanzar una situación de crisis de mayor gravedad, como por ejemplo hubiesen implicado cortes eléctricos zonales selectivos o la paralización de algún sector industrial; extremos que en cambio sí fue necesario adoptar en los casos de Argentina del mismo año y de Brasil en 2001. De todos modos, la situación uruguaya de 2006 supone el antecedente de mayor riesgo para el suministro energético del país en el último decenio, e implica costos muy elevados para el Estado, que debió apelar sistemáticamente a las centrales termoeléctricas alimentadas a base de combustibles derivados del petróleo para la generación de electricidad. Esta experiencia evidencia la necesidad de modificar la actual matriz energética, reduciendo la dependencia de la generación hidroeléctrica, y superando obstáculos para la modernización del sector.

Una muestra de lo imperioso de estos cambios es su admisión por actores de peso en el sector y con tradiciones arraigadas en la operativa del mismo, que a priori se podría pensar que resistirían su reforma. Por el contrario, un buen ejemplo de este reconocimiento puede ser la apertura del monopolio que sustentaba UTE en la generación de electricidad, a través del llamado a licitación para la generación de energía eléctrica por parte de privados<sup>9</sup>. El hecho que esta apertura se haya realizado por primera vez en la historia de la empresa eléctrica estatal durante un gobierno del Frente Amplio (a pesar de la tradición estatista que suele atribuírsele a este partido), y sin recelos de parte del sindicato de trabajadores de la empresa da la pauta de la convicción acerca de su pertinencia.

En lo inmediato, los principales motivos de esta crisis parecen encontrarse en la fuerte sequía que afectó la cuenca del Río Uruguay, los elevados precios del petróleo y los problemas con el suministro de gas natural

desde Argentina. Sin embargo, al procurar soluciones que eviten la posibilidad que esta situación se repita, cabe llevar el problema hacia otro nivel de análisis, reconociendo entonces la ausencia de planificación para las distintas fuentes consideradas, así como para la composición de la matriz energética nacional en su conjunto. Así es que, por ejemplo, se evidencia la necesidad de superar la excesiva dependencia de la energía hidroeléctrica, y, por otra parte, de tan sólo dos grandes plantas generadoras termoeléctricas alternativas a aquel tipo de generación (Central Batlle y La Tablada, de 80 y 220 MV, funcionando a fuel-oil y gas-oil, respectivamente). Un último problema que se evidenció durante la crisis en relación al sector eléctrico fue la ausencia de una buena interconexión con Brasil (como sí la hay con Argentina). Así es que mientras la buena conexión con Argentina no podía ser aprovechada en su máximo 70 Megavatios el máximo que se recibía desde Brasil, que sin embargo nos abastecía hasta 500 megavatios a través de Argentina (lo que daba cuenta del importante atraso que se tenía). En otros términos, el país estaba varios años atrasado en las reformas necesarias para el sector.

Por otra parte, en lo que hace estrictamente al petróleo, el aumento en los precios internacionales, la inestabilidad de los precios y la importante demanda de crudo a la que llevó la necesidad de apelar a la generación termoeléctrica, hicieron patentes las vulnerabilidades en relación a esta fuente, que compone un 50% de la matriz energética del país. En especial, se manifestó la importancia alcanzar determinadas certezas en el suministro y la estabilidad de precios, asumiendo el país un rol más activo en el proceso vertical, lo que incluye la explotación de pozos petrolíferos en el extranjero y la adecuación de la refinería para el procesamiento de crudos pesados. Los elevados costos que afrontó el país en la generación eléctrica a partir de derivados del petróleo, permite concluir la importancia de contar con otras alternativas para los períodos de crisis de la generación hidroeléctrica (principal fuente de generación eléctrica en los últimos decenios), entre las que claramente surge la generación a partir del gas (más económica)<sup>10</sup>; pero también, a menor escala, la diversificación hacia las denominadas “fuentes alternativas” (biomasa, eólica, etc.), en las que la participación de privados es fundamental. Finalmente, en relación al gas natural, la experiencia reciente evidencia que poco aporta la construcción de gasoductos, en la medida que no haya acuerdos internacionales que aseguren el suministro, y mientras éste se vea atado a las contingencias del mercado argentino. Así, durante 2006 y 2007 varias industrias uruguayas (papeleras, curtiembres, textiles y de materiales de construcción) debieron modificar su funcionamiento ante los recortes impuestos desde Argentina.

Estas circunstancias coinciden con episodios similares que han sucedido recientemente en los demás países de la región, en particular Brasil y Argentina. En el primero, la crisis energética también se manifestó principalmente en el suministro de electricidad, aunque con anterioridad y mayor gravedad que la crisis uruguaya. El motivo principal fue también un importante componente de generación hidroeléctrica en la matriz energética, a partir del aporte que realizaran varias represas, y la excesiva dependencia del petróleo como principal fuente alternativa, a través de plantas termoeléctricas. Sin embargo, este caso tiene importantes diferencias respecto al Uruguay, al tener un nivel de consumo mayor en términos absolutos, y una mayor participación del consumo industrial sobre el total. También la desregulación promovida para el mercado eléctrico y la asociación de Petrobrás con capitales privados implica ciertas diferencias a considerar al comparar las soluciones promovidas en el caso uruguayo. Las medidas principales tomadas para resolver esta cuestión fueron la transformación del sistema de generación de electricidad, promoviendo el desarrollo de plantas a base de gas natural, y la búsqueda de medios para garantizar el autoabastecimiento de petróleo, que finalmente fue alcanzado en 2006.

Por el lado de Argentina, el sistema energético nacional tiene numerosas diferencias con el Uruguayo y el brasileño, dadas la escasa participación estatal, producto de las fuertes privatizaciones de la década de 1990 y la gran dependencia del gas natural en la matriz energética nacional. Por el momento, las principales medidas del gobierno pasan por una mayor incidencia y control estatal sobre los privados, la constitución de una empresa estatal y una planificación energética más activa.

En ambos países se ha constatado un cambio hacia una política exterior más activa en relación al sector, la que se manifiesta no sólo en el vínculo con otros países, sino también en la incidencia del Estado sobre las acciones de privados que impliquen alguna relación con el ámbito externo, como por ejemplo el mayor control que el gobierno de Néstor Kirchner impuso sobre las exportaciones de gas. En todos los casos se identifica una clara intencionalidad de garantizar mayores niveles de seguridad y soberanía energética que los existentes hasta las respectivas crisis, incluso en desmedro de lo que implicaría un adelanto en cuestiones de integración a través del establecimiento de un mercado común energético que permita a los países vecinos acceder en igualdad de condiciones a los recursos. Esto muestra como la seguridad energética no necesariamente coincide con la integración energética, sino que depende de la modalidad en que sea planteada cada una de ellas.

De este modo puede afirmarse que existe un cambio importante en la política exterior para el

sector energético en la región en los últimos años (y en particular durante 2005 y 2006 para Uruguay y Argentina), mostrándose mucho más activa a partir de las respectivas crisis. La relativa novedad de esta cuestión, al menos respecto al período inmediatamente anterior, ha determinado a su vez que no siempre haya un nivel adecuado de coordinación entre las oficinas encargadas de la política exterior y de la planificación y administración energética.

Por lo demás, tampoco parece razonable culpar únicamente de esta situación a las reformas promovidas por el neoliberalismo, ya que en muchos casos las crisis están mucha más sustentadas por los errores de los gobiernos en su implementación. A modo de ejemplo, el Consenso de Washington mencionaba especialmente la necesidad que el Estado continuara participando activamente en sectores estratégicos como el energético:

*“Algunas áreas de gastos se consideran en forma más benevolente, especialmente las que tienen carácter de inversión más que de consumo, [...]. Por lo tanto, existe un consenso bastante amplio respecto a que las inversiones en infraestructura, [...], deben recortarse menos, o incluso incrementarse.” (Williamson, 1990: 33).*

Esto permite relativizar la responsabilidad que algunos autores atribuyen a las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales en el surgimiento de las respectivas crisis (p.e., Lahoud, op. cit.). La falta de controles a las concesiones a privados en Argentina, la falta de inversión pública en el sector en Uruguay durante quince años, y la negligencia gubernamental en la gestión de los embalses en Brasil, por citar algunos ejemplos, parecen haber tenido una cuota aparte de responsabilidad en los problemas.

### 2.3. El cambio en la política energética post-consenso de Washington

En épocas recientes, coincidiendo en parte con las respectivas crisis, los gobiernos de los tres países han ido desarrollando cambios en sus políticas energéticas. El giro se centra en el reconocimiento del valor estratégico de los recursos energéticos, más allá de su valor de mercado. Así, a partir de las diferentes crisis, los Estados de la región vuelven a asumir un rol preponderante en la planificación energética, asignándose a ésta un valor fundamental en las políticas públicas de desarrollo. Comienzan a realizarse esfuerzos para mejorar el nivel de seguridad energética, a la vez que se intenta recuperar la soberanía sobre los recursos, en aquellos casos en que las reformas habían determinado una pérdida de control sobre la explotación de los mismos. Una gran parte de las medidas tomadas en el marco de estas nuevas políticas energéticas se vinculan con el ámbito externo, las que se detallan en el siguiente

apartado. Lo que a continuación se presenta es tan sólo un panorama general de estas políticas para los tres países en cuestión, profundizando en la descripción del caso uruguayo.

Coincidiendo con el cambio de lineamiento político de muchos gobiernos de la zona, las iniciativas continentales de apertura económica son abandonadas por muchos países, destacándose el fracaso del ALCA a partir de la Cumbre de Mar del Plata de diciembre de 2005. En cambio, parecen asumir nuevos bríos las iniciativas de integración regional, aunque con una mayor profundización en su dimensión política, y menor énfasis en lo económico y comercial (se amplía el MERCOSUR con el ingreso de Venezuela durante 2006, se inicia la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004). En este marco, las Iniciativa Energética Hemisférica, que ya había sido abandonada años atrás, viene a ser suplantada por el programa PETROAMÉRICA, impulsado formalmente desde el año 2004 por el gobierno venezolano (op. cit.), y al que en los años posteriores se van adhiriendo países latinoamericanos, a partir de reuniones de ministros de energía de Sudamérica y Latinoamérica. Esta iniciativa se desarrolla conjuntamente a una serie de giros hacia gobiernos de izquierda acontecido en varios países de Sudamérica, lo que además coincide con un ciclo de crecimiento económico e impulso neodesarrollista en la región; y con las denominadas reformas estructurales de segunda generación, que intentan corregir las reformas neoliberales de la década de 1990 (“la reforma de las reformas”, según el concepto de French-Davis, 2006).

El programa PETROAMÉRICA apunta a una cooperación energética latinoamericana en un sentido contrario al de la IEH, procurando que los Estados vuelvan a tener capacidad de decisión y herramientas de acción sobre la planificación energética de un país, ya sea para la explotación o el aprovisionamiento (Rodríguez, 2004).<sup>11</sup> El programa comienza a ser esbozado en 2003, en una declaración de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); luego en las declaraciones de Margarita (2004) y Caracas (2005), surgidas de sendas reuniones de Ministros de Energía de América del Sur. Como se deduce de estos sucesos, Venezuela ha tenido un rol central en el planteo y su promoción, en el marco de su política de integración energética.

En resumen, PETROAMÉRICA podría definirse como un proyecto de “[...] construcción de interconexiones y acuerdos de suministro de hidrocarburos en términos preferenciales.” (Ruiz-Caro, 2006). Estos acuerdos no son generales, como los previstos por la IEH, sino subregionales o bilaterales. Para los acuerdos subregionales, se ha sugerido una distinción, al

interior del programa, entre las coordinaciones a nivel de diferentes regiones o en articulación con proyectos de integración regional anteriores. Así se diferencia PETROCARIBE, PETROANDINA y PETROSUR, con la particularidad que Venezuela integra los tres proyectos, en calidad de principal proveedor de crudo.

No obstante, los principales avances que se han desarrollado hasta el momento se enmarcan en acuerdos bilaterales, donde una de las partes es Venezuela. A este nivel, se han suscrito numerosos acuerdos para garantizar el suministro de crudo a países incluidos en el programa; facilitar su pago, con planes de financiación y posibilidades de hacer parte de este con bienes y servicios; realizar inversiones conjuntas en exploraciones y construcción de infraestructura

Entre los postulados acordados entre los ministros de energía del continente en la creación del programa, se incluyen algunos elementos que dan cuenta de las diferencias de orientación respecto a la IEH. Entre otros, se destaca el énfasis en el trabajo con empresas estatales (sin por ello excluir la articulación con el sector privado), la necesidad de reducir los efectos del incremento de la demanda mundial, los factores especulativos y geopolíticos sobre los costos del petróleo, el reconocimiento de los Estados a administrar la tasa de explotación de sus recursos energéticos, el impulso a iniciativas que respalden los intercambios de crudo en complementariedades económicas y la necesidad de inversiones conjuntas en exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo y sus derivados (Ibíd.; Declaración de Caracas).

Asimismo, también a impulso de Venezuela, se procura avanzar hacia la integración gasífera. Este sector había tenido un importante desarrollado en el Cono Sur en el período anterior, a través de la explotación de los yacimientos argentinos y bolivianos principalmente a nivel privado. Naturalmente, este sector posee algunas especificidades importantes en relación a sus modalidades de transporte, que dificultan avanzar rápidamente en el aumento del comercio. De hecho, suele afirmarse que mientras el petróleo es una *commodity* mundial, el gas por ahora se ve fuertemente restringido a los mercados regionales (pues el transporte en barco de GNL está poco desarrollado).

En este marco, en 2006 se hace el publicitado lanzamiento del Megagasoducto del Sur, un proyecto de dimensiones gigantes y dudosa viabilidad, que propone interconectar los yacimientos venezolanos con el Sudeste brasileño y Buenos Aires. El proyecto fue cuestionado desde un comienzo respecto a su rentabilidad, dado que implicaría construir un gasoducto de miles de kilómetros, con una inversión que sólo se recuperaría en el muy largo plazo y que llevaría el metro cúbico de gas a precios bastante elevados en relación a lo que

hoy se paga por el gas boliviano (que aún mantiene reservas importantes en sus yacimientos). No obstante, el proyecto tiene una notoria importancia retórica en la dinámica de la política regional (al menos hasta mediados de 2007, cuando desaparece de la agenda sin mayor avance), coincidiendo con la concreción de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la incorporación de Venezuela al Mercosur.

Así, este ejemplo también sirve para mostrar como la inclusión de la cuestión energética en la agenda política regional va en ocasiones mucho más allá de la efectiva preocupación por la seguridad energética, implicando intereses estrictamente políticos. Sin embargo, es indudable que durante este período de cambio en los gobiernos de la región (que tentativamente se podría ubicar entre 2001 y 2006), la energía comienza a ser un tema de la agenda de las relaciones internacionales en la región, contribuyendo a la búsqueda de la seguridad energética de todos los países, y ya no solamente su tratamiento comercial. A su vez, se intenta buscar complementariedades entre los países, para evitar cuellos de botella en los que la garantía de abasto corra riesgo, o quede exclusivamente en manos de privados. Este cambio se realiza en consonancia con la actual expansión del concepto de seguridad energética que comienza a “[...] abarcar la protección de toda la cadena de suministros y la infraestructura, lo que es una tarea ingente.” (Yergin, 2006: 62), y no sólo la producción primaria.

En Uruguay la nueva política energética coincide con la asunción del gobierno de Tabaré Vázquez, siendo los principales responsables de la misma el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dirección de Energía (dependiente de éste), la empresa eléctrica estatal UTE y la de combustibles ANCAP. La dependencia de fuentes externas, ante la ausencia de yacimientos de hidrocarburos, determina que una gran parte de las acciones implementadas estén relacionadas con el ámbito externo. Sin embargo, también se incrementa la inversión en iniciativas nacionales para la mejora del sistema energético, y se buscan inversores del exterior dispuestos a participar en las mismas. En este sentido, entre los cambios ya desarrollados, se incluye la instalación de una nueva planta de generación eléctrica de ciclo combinado en Puntas del Tigre, de 200 MV. Además se implementó la entrada en vigencia del marco regulatorio del mercado eléctrico (aprobado en 1997), que permite la participación de privados, abriéndose licitaciones para la generación de electricidad mediante energías alternativas; y se abrió la licitación para la generación eólica, formulándose la meta de contar con un parque eólico de entre 250 y 300MW hacia 2010.

En el caso de Brasil, su gran desarrollo industrial y la posibilidad de recurrir a recursos propios para solucionar el suministro de petróleo y electricidad hacen que el sector externo haya tenido una gran importancia, pero no excluyente como en Uruguay. La nueva política energética, iniciada hace ya varios años, se centra, por un lado, en alcanzar el autoabastecimiento petrolífero, y, por otro, en diversificar la matriz energética en general y las fuentes de generación eléctrica en particular. En este marco Petrobrás tuvo un gran crecimiento, una expansión hacia diversos países de América<sup>12</sup> y África, y una serie de transformaciones institucionales, que permiten que hoy se encuentre entre las diez mayores empresas petroleras del mundo. Entre los elementos de esta transformación se destaca la innovación tecnológica, la inversión fuera del país, la expansión hacia los sectores gasífero y eléctrico, y su constitución como empresa mixta. Entre los elementos a mencionar como ejemplo del cambio hacia la seguridad energética –aún en detrimento de la rentabilidad en el corto plazo– se destaca el desarrollo de una tecnología propia de explotación de yacimientos marítimos en aguas profundas. Esto implica un encarecimiento de la producción, hasta llegar al mayor costo por barril entre los países productores del continente, pero maximizando la exploración y explotación de recursos nacionales. Finalmente, la meta de autoabastecimiento fue alcanzada en 2006, lo que se erige como un importante logro en pos de la seguridad energética. En lo que hace a la diversificación de la matriz energética y del sistema de generación eléctrica, se destaca la permanente inversión en proyectos de desarrollo tecnológico de biocombustibles y la conversión de una parte de la industria de la región Sudeste hacia el consumo de gas natural.

Finalmente, para el caso argentino, la política energética desarrollada a partir de la asunción de Néstor Kirchner se planteó reconstruir un sistema energético nacional que había sido desmantelado y privatizado durante las reformas de la década de 1990. En tal sentido, las principales medidas consistieron en un mayor control de las empresas privadas que actúan en el país. Principalmente a través del Ministerio de Planificación se empezó a vigilar el cumplimiento de una serie de condiciones estipuladas para las acciones de privados, las que no siempre se estaban practicando. Entre estas se incluye el control de precios del mercado, de la relación entre exportaciones y el suministro del mercado interno (cambio que afectó a Uruguay y, con mayor gravedad, a Chile), de la tasa de explotación de los recursos, y de la correlación entre ésta y la exploración de nuevos yacimientos. La otra medida importante fue la creación de ENARSA, una empresa energética estatal, que permite al Estado recuperar la posibilidad de tener un rol activo en la situación energética.

### 3. Las políticas exteriores para el sector energético

#### 3.1. Las obvias diferencias

A modo de punto de partida para el estudio del problema energético en la región, se entiende que la presentación antecedente resulta suficiente para comprender mejor la importancia la política exterior para el sector, así como algunas particularidades de éste que la contextualizan. Como resumen de estos elementos, pueden señalarse las siguientes constataciones. En primer lugar, que en el mediano y corto plazo (considerando un período de hasta cincuenta años), los sistemas energéticos de la región continuarán estando constituidos mayoritariamente por las fuentes de energía que hasta ahora los componen: hidrocarburos y energía hidroeléctrica. Los costos de una transformación radical que permita una participación importante de las denominadas “energías alternativas” resultan demasiado elevados para el corto plazo, y los datos son claros respecto a que el nivel de reservas de gas y petróleo en la región son más que suficientes para los próximos cincuenta años, aún aumentando el nivel actual de explotación. Si bien la energía nuclear puede continuarse desarrollando en Argentina y Brasil, no se prevé que aumente notablemente su participación en las matrices energéticas en los próximos decenios, lo que tampoco sucedería para las otras energías alternativas.

En segundo término, se verifica que los tres países considerados dependen del ámbito externo para la satisfacción de sus demandas de por lo menos una de las tres fuentes de energía principales, y continuarán haciéndolo en los próximos decenios. Uruguay depende del exterior para la totalidad de su consumo de gas y petróleo. Argentina depende cada vez más del gas del exterior, ante la acelerada disminución de sus reservas. Finalmente, Brasil recién alcanzó en 2006 el autoabastecimiento de petróleo, dependiendo además del gas Boliviano. A su vez, en los tres países las plantas hidroeléctricas, que son un componente sustancial de los respectivos sistemas de generación eléctrica, son de carácter binacional.

En tercer lugar, se observa que a partir de recientes crisis sufridas, la planificación energética se vuelve central, reconociendo la prioridad estratégica del sector. A su vez, la consideración del punto anterior hace que el relacionamiento exterior asuma un rol preponderante en las respectivas políticas de planificación. Eso no se debe sólo a la mencionada dependencia, sino también a que el ámbito regional puede ser una fuente de garantía de suministro, lo que se contrapone a la incertidumbre que se asocia al mercado internacional energético a nivel mundial.

Admitidos estos elementos comunes a los tres países como punto de partida, comienzan a emerger diferencias importantes en el desarrollo de sus políticas externas para el sector. Muchas de ellas se explican por características intrínsecas a los propios países. Así por ejemplo, las disímiles escalas determinan obvias diferencias de la política que desarrolle Brasil en relación a la de Uruguay, ya que cuentan con diferentes recursos y necesidades. Esto hace que Brasil, con sus dimensiones continentales, pueda apuntar a una autosuficiencia en la generación eléctrica a partir de su parque hidroeléctrico compuesto por varias cuencas diferentes y complementarias en sus períodos de lluvias; lo que, Naturalmente, es imposible para un pequeño país como Uruguay. No obstante, en otros casos son las diferencias en las modalidades de políticas exteriores las que determinan la existencia de diferencias en la implementación de las políticas externas sectoriales. Así pudo observarse, por ejemplo, en los diferentes modos en que Argentina y Brasil afrontaron la situación surgida con Bolivia, como consecuencia de las modificaciones en el régimen de explotaciones y exportaciones gasíferas impuesto por el gobierno de Evo Morales, en mayo de 2006.

### 3.2. La política exterior uruguaya para el sector

En este marco, las principales acciones de la política exterior uruguaya en el sector energético durante 2006 se centraron en el sector petrolero, especialmente en el aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por la política regional venezolana. En el marco de la iniciativa Petroamérica, impulsada por el gobierno de Chávez, se aseguró el suministro de la totalidad del petróleo utilizado por el país (hasta 60.000 barriles diarios), en términos favorables. A través de estos acuerdos, suscritos al día siguiente a la asunción del gobierno de Tabaré Vázquez, en 2006 hubo un ahorro en compra de petróleo de alrededor de U\$S 5.000.000.<sup>13</sup> En el marco de las relaciones bilaterales con Venezuela, también se acordó reformar la refinería de La Teja (a través de una sociedad externa, que indirectamente canalizaría una importante inversión de PDVSA), ampliándola alrededor de un 20%, modernizándola, aumentando la proporción de gas-oil que se obtiene del 42% actual a cerca de un 52%, y adecuándola para la refinación de petróleo pesado. A su vez, la capacidad de refinación de la planta excedería el mercado interno, lo que permitiría vender parte de la producción a Argentina, o volver a vendérsela a Venezuela, que actualmente se encuentra con un gran déficit en la región para la refinación de crudos pesados.<sup>14</sup>

Asimismo, se acordó una asociación entre PDVSA y ANCAP para la explotación conjunta de un pozo de petróleo pesado en la Faja del Orinoco, al que se

sumaría ENARSA (supuestamente con un 60% de propiedad de PDVSA, un 20% de ENARSA y otro 20% de ANCAP) y, eventualmente, podría hacerlo la estatal chilena ENAP. Se calcula que este pozo proveería a Uruguay de al menos 50.000 barriles diarios, que aseguraría el autoabastecimiento y eventual exportación, ya que el consumo promedio actual se ubica en 43.000 barriles diarios. De este modo, se calcula que entre la explotación directa de este pozo por ANCAP y la reforma de la refinería de La Teja, la empresa lograría un ahorro de entorno al 20% sobre el precio que se paga por barril en el mercado internacional. Por otro lado, también se acordó con Petrobrás la exploración del subsuelo marítimo uruguayo en busca de posibles yacimientos de gas o petróleo, aunque esta iniciativa no prosperó. Otras acciones surgidas durante el año, pero que rápidamente quedaron descartadas, fueron la exploración del subsuelo marítimo argentino en asociación con la empresa Repsol y la explotación de un pequeño pozo en Neuquén.

En el primer caso, la participación de Uruguay en Petroamérica se inscribe en los sucesivos acuerdos firmados entre los presidentes Tabaré Vázquez y Hugo Chávez. En el resto de los casos la principal iniciativa corrió por cuenta del presidente de ANCAP, Daniel Martínez, no obstante lo cual es claro que el ámbito político coadyuvó para favorecer el establecimiento de los acuerdos (considérese, por ejemplo, la coincidencia de esto con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR). Asimismo, la decisión final de emprender la reforma de la refinería con PDVSA, y no con Petrobrás (con la que también se había negociado) responde tanto a criterios técnicos como políticos, evaluados en la fase inicial del proceso de toma de decisión. Los primeros pasan por la búsqueda de garantizar la seguridad de suministro, a través de la articulación de la adecuación de la planta para el refinamiento de petróleo pesado con el derecho de explotación sobre un pozo de este tipo de crudo: la posibilidad de armar un paquete que incluya la adaptación de la refinería para petróleos pesados y la explotación de un pozo en la Faja del Orinoco facilita el tratamiento conjunto de la seguridad de abasto y de precios económicos en relación a diferentes etapas del proceso petrolero. Si bien el crudo pesado tiene un costo mayor de extracción, la explotación de este pozo implica una fuerte apuesta a favor de la seguridad energética de Uruguay, ya que el abastecimiento que se logre a través de este medio se mantiene relativamente independiente de la inestabilidad del precio internacional del crudo. En relación a los políticos, se destaca el mayor aporte a la inversión que ofrece PDVSA respecto a Petrobrás, y el respaldo que implica el fuerte acercamiento del país con Venezuela durante el gobierno de Vázquez (al menos hasta noviembre de 2006, cuando Chávez no

participó de la Cumbre Iberoamericana desarrollada en Montevideo), frente a la negociación con una empresa mixta, que muestra mayor independencia del poder estatal que PDVSA. Contrariamente a lo señalado por algunos políticos, la ventajosa propuesta venezolana no parece deberse simplemente a la generosidad que la empresa venezolana está mostrando por el aumento de sus regalías (asociado a la nueva Ley de Hidrocarburos de 2001). Por el contrario, en el caso de la refinería, el interés venezolano es que se instalen plantas de refinamiento de crudo pesado en la región (evitando los mencionados cuellos de botella, y asegurando que esta etapa del proceso quede en manos de NOCs). De hecho, la capacidad de refinamiento prevista a partir de la ampliación superaría el consumo nacional, lo que se espera dirigir a exportaciones hacia Argentina. Respecto a la explotación de la Faja del Orinoco, resulta conveniente al país caribeño la generación de intereses de otros Estados en su territorio, ante la percepción por parte de su gobierno de amenazas extranjeras, en especial de Estados Unidos.

De este modo, los principales avances efectivamente implementados en la política exterior del país en relación al sector petrolífero se centran en los acuerdos con Venezuela<sup>15</sup>. En este sentido, recientemente se resolvió formar un paquete y negociar conjuntamente la reforma de la refinería y la explotación del pozo de la Faja del Orinoco. La viabilidad será estudiada por cuatro comisiones conjuntas de trabajo: una sobre la refinería, otra sobre el pozo, otra sobre los temas legales que conllevan las asociaciones entre empresas para ambos proyectos, y una cuarta de análisis de los mercados en la región y en el mundo.

Por otra parte, también se concretaron importantes acciones en relación al sector eléctrico, acordando la instalación de una interconexión con Brasil apta para hasta 500 megavatios (Línea de Interconexión Eléctrica de gran Porte San Carlos de Maldonado-Presidente Médici), para la cual Uruguay ya llamó a licitación. Esta obra resulta un avance importante, si se considera que Uruguay compró electricidad a Brasil durante 2006 en cantidades del orden de los 500 megavatios, pero siempre a través de Argentina por la ausencia de una interconexión adecuada. Esto se explica por la grosera asimetría de las interconexiones que el país tiene con los vecinos (2000 megavatios con Argentina, frente a 72 con Brasil), también producto de la falta de planificación energética. Si bien no hay un acuerdo que garantice el abastecimiento eléctrico a través de esta línea, el hecho de contar con la infraestructura habilita una serie de posibilidades importantes para que el país cuente con un espectro más amplio de alternativas ante episodios de crisis como el sufrido en 2006; así como la eventual exportación de electricidad a Brasil, como

sucedido durante la crisis de 2001. A partir de esta conexión es posible mantener el suministro eléctrico sin recurrir a la costosa generación termoeléctrica. Además presenta una tercer alternativa a la compra de electricidad a Argentina (a la que repetidamente debió acudir durante 2006), y ofrece la posibilidad de sumar Uruguay a las oportunidades de complementariedad que el Sur brasileño tiene respecto al resto del país, en la red eléctrica brasileña, en el marco de los ciclos verano/invierno y día/noche. Además se anunció un proyecto complementario, consistente en la construcción de una línea convertidora de energía eléctrica que llegue a la planta de Salto Grande, sobre el que hasta el momento no hubo mayores avances.

Además de estos proyectos de mediano y largo plazo, se mantuvo el intercambio de electricidad a Argentina y Brasil: se renovaron en general los contratos con ambos, y se acordaron compras extras en repetidas ocasiones<sup>16</sup>. A su vez, durante la crisis Argentina en el invierno de 2007, se proveyó electricidad en varias ocasiones, con semanas en las que se exportó un promedio de hasta 500 MV, lo que representó tener en funcionamiento continuo las tres plantas termoeléctricas, además del excedente total de Salto Grande. Finalmente, se mencionó alguna posibilidad a futuro de compra de energía eléctrica a Paraguay, iniciativa sobre la que tampoco se avanzó. El principal actor estatal en relación a esta área fue el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), fundamentalmente a través del subsecretario Martín Ponce de León, pero también han participado el ministro Jorge Lepira y el director de energía, Gerardo Triunfo. Llama la atención la escasa participación de los directores de UTE en la estructura decisional de estas acciones. Así parece sugerirse que la equiparación de UTE con ANCAP como empresas públicas no se manifiesta en la aplicación de su autonomía para la negociación con el exterior.

Finalmente, en relación al sector gasífero, se han planteado numerosas iniciativas para hacer llegar cantidades mayores y constantes del recurso al país en el mediano plazo, ninguna de las cuales se ha concretado hasta el momento. En algún momento Chávez propuso que el proyectado Megagaseoducto del Sur también abastezca al país; planteo al que no se hizo mención de parte de ningún funcionario del gobierno, excepto alguna referencia relativamente vaga del presidente Vázquez. A su vez, durante 2006, se ha insistido en la adquisición de gas Boliviano, habiéndose llegado incluso a firmar un acuerdo de integración energética con este país, que asegura el suministro mínimo de 500.000m<sup>3</sup>/día durante 10 años. Sin embargo, aún no hay soluciones concretas, mientras se mantenga el problema respecto a cómo hacer llegar el gas desde aquel país. En este sentido, nuevamente se articulan

aspectos técnicos y políticos (al igual que como sucede en la definición sobre la reforma de la planta de La Teja), aunque en este caso tal vez esto conlleve algunas contradicciones. El principal empuje político se encontró en la denominada Cumbre de Asunción, en abril de 2006, en la que los presidentes de Uruguay, Bolivia y Paraguay (con la presencia de Chávez) acordaron evaluar la construcción de un gasoducto que una los yacimientos de Tarija, en Bolivia, con Uruguay, atravesando Paraguay y el Sur de Brasil (esto último sin consultar a Brasil, sino por iniciativa de Vázquez, frente a la desconfianza que le generaba su pasaje por Argentina). Este proyecto se ubica en el contexto del relanzamiento del proyecto de integración UruBoPa, del que además apareció como el principal elemento. Chávez propuso su financiación a través de la Corporación Andina de Fomento, y se acordó comenzar a estudiar el proyecto. Desde entonces, no se ha vuelto a mencionar el proyecto, excepto durante la visita del canciller boliviano a Uruguay en octubre de 2006, cuando fue referido por Gargano.

En este sentido, el impulso o respaldo a este tipo de iniciativas de parte de actores responsables de la política exterior del gobierno, pero ajenos al sector energético, hace pensar en un uso fundamentalmente retórico del tema. Esta cuestión no es patrimonio exclusivo de Uruguay; por el contrario, es algo generalizado en la región, como lo muestra el tema del Megagasoducto del Sur, que tuvo su cenit en 2006, mientras se discutía la incorporación de Venezuela al MERCOSUR; y fue prácticamente abandonado en 2007, coincidentemente con algunas tensiones entre Venezuela y Brasil<sup>17</sup>. A su vez, la ausencia de informes técnicos sobre la viabilidad del proyecto da la pauta sobre la seriedad de la idea.

Sin embargo, desde la perspectiva de estos actores técnicos, el estudio de asegurar un mayor abasto de gas boliviano es planteado a través de un involucramiento uruguayo en el proyectado gasoducto del Noreste argentino (Gasoducto del NEA). Así es que en las oportunidades en que los actores técnicos (como el subsecretario del MIEM, Ponce de León, o el presidente de ANCAP, Daniel Martínez) hicieron referencias serias a la posibilidad de un gasoducto, siempre fue respecto a este proyecto. El principal cuestionamiento respecto al mismo pasa por las dudas argentinas acerca de si Bolivia está dispuesta a firmar un contrato a largo plazo (como el que actualmente revisa con Brasil, hasta 2019 y por entre 20 y 30: de m<sup>3</sup> diarios) a precios que Argentina considere razonables (Argentina, con un contrato anual, sólo compra 7,7: de m<sup>3</sup>, a un “precio solidario” de 3,18 dólares el millón de BTU). En caso que se concrete el Gasoducto del NEA, y la participación uruguaya en éste, se prevé su conexión

al Gasoducto del Litoral. Esto posibilitaría además la instalación de una planta generadora de electricidad a base de gas.

De este modo, en relación a las alternativas planteadas para la instalación de gasoductos que aseguren la llegada de abasto suficiente para el consumo directo de gas y la generación eléctrica, es posible observar determinadas diferencias entre las acciones de política exterior (en tanto política pública que se proyecta hacia el exterior, en particular otros países) emprendidas por los actores estrictamente políticos (en particular presidente y canciller), de aquellas otras llevadas adelante por los encargados de desarrollar la política energética del país (del ministerio de energía y de las empresas públicas correspondientes). En principio, esto podría estar relacionado con determinado nivel de fragmentación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, (Russell, 1990: 258), asociado al involucramiento de diferentes actores, algunos de ellos especializados en la materia (técnicos) y otros no tanto. Asimismo, podría sumarse a esto diferencias de evaluación de los distintos actores, coincidentes con sus ámbitos de interés. Sin embargo, también debe considerarse la cuestión de que en muchas ocasiones el tema energético es utilizado como recurso de la política exterior que se vuelve medio para fines políticos. Así se evidencia en el planteo del Megagasoducto del Sur, prácticamente limitado a la retórica política. Posiblemente también pueda hallarse este trasfondo en el planteo del UruBoPa, en el marco de una Cumbre de Asunción que también era un llamado de atención a Argentina y Brasil de parte de los dos socios menores del MERCOSUR (ante su descontento con el funcionamiento del bloque) y de Bolivia (próxima a modificar su régimen de explotación de hidrocarburos). A su vez, la participación de Chávez en dicha cumbre se asocia a la “disputa” con la que Venezuela amenaza a Brasil en el ámbito regional.

Por lo demás, tanto el proyecto del Megagasoducto del Sur, como el UruBoPA parecen haber perdido la fuerza que tuvieron durante el año 2006. Así es que en 2007 se pasó a plantear la posibilidad de instalar una planta de regasificación en el Río de la Plata para la importación de Gas Natural Licuado (GNL). En un comienzo se propuso la construcción de la misma en Montevideo, llegando incluso a suscribirse sendos memorandos de entendimientos de las empresas públicas uruguayas involucradas (ANCAP y UTE) con Petrobrás y British Gas (que ya está construyendo una planta similar en Chile) para analizar la posibilidad. Se continuaron especialmente las tratativas con Petrobrás, que mostró particular interés en evaluar la instalación de la planta en Rocha y facilitar la exportación hacia el Sur de Brasil. Posteriormente, en Mayo de 2007, y ante la perspectiva de una nueva crisis del suministro

de gas en el invierno argentino, Argentina y Uruguay suscribieron un acuerdo político en el que se expresaba el mutuo interés por la planta que se proyectaba en Uruguay. Para ello se adaptaría el gasoducto Cruz del Sur que une ambos países, cambiándole el sentido. En Uruguay incluso se especuló con la posibilidad de hacer la exportación a Argentina en forma de electricidad, instalando una gran planta generadora en el país. Sin embargo, posteriormente PDVSA sugirió la posibilidad de establecer una planta regasificadora en Argentina, expresando Uruguay su interés de manera inmediata. De este modo, la planificación energética vuelve a quedar de rehén del juego político regional, dependiendo del apoyo de Brasil o Venezuela, en el marco de la disputa que mantienen por el liderazgo regional.

Así se observa que la gran mayoría de estas medidas de política exterior para el sector se desarrollan en el ámbito regional, con la única excepción de la generación eólica, y la eventual participación de una empresa francesa en la exploración del subsuelo marino. Además, la totalidad de ellas son llevadas adelante en el ámbito gubernamental, sin ninguna participación de privados en su desarrollo ni en la estructura decisoria, a pesar que algunas puedan implicar a actores no estatales en sus implicancias. Un elemento que parece variar de una a otra medida es el mayor o menor peso que asumen, según el caso, los criterios técnicos y políticos. Así es que, por ejemplo, en relación a la refinería de La Teja, parece que elementos de política internacional incidieron sobre el criterio técnico, al momento de afrontar la elección

**Cuadro 1:** Iniciativas uruguayas para el sector en vínculo con el exterior

Proyecto	Acción	Actor nacional	Fuente de energía	País implicado	Actor externo	Costo (U\$S)
<b>Refinería de La Teja</b>	Ampliación, adaptación para petróleo pesado	ANCAP, Martínez	Petróleo	Venezuela	PDVSA (estatal)	500:
<b>Pozo de Faja del Orinoco</b>	Explotación conjunta de pozo (50.000 barriles diarios)	ANCAP, Martínez	Petróleo	Venezuela, Argentina?	PDVSA ¿Enarsa?	100:
<b>Petroamérica / PetroSur</b>	Suministro de petróleo (hasta 60.000 barriles diarios)	Vázquez – Lepra - Martínez	Petróleo	Venezuela	PDVSA	
<b>Exploración marítima</b>	Exploración de yacimientos	ANCAP, Martínez	Petróleo / gas	Brasil, ¿Francia?	Petrobrás	
<b>Interconexión San Carlos –Médici</b>	Interconexión (hasta 500 MW)	Lepra - UTE	Electricidad	Brasil	Min. de energía	150: financia BM
<b>Compra de electricidad a Brasil</b>	Contrato de suministro (500 MW)	Lepra – UTE	Electricidad	Brasil	Min. de energía	
<b>Compra y venta de electricidad a Argentina</b>	Contrato de suministro (min 150 MW)	Lepra – UTE	Electricidad	Argentina	Min. de planif.	
<b>Convocatoria generación eólica</b>	Parque eólico (hasta 10 MW)	MIEM, Ponce de León	Eólica / electricidad	España	Privados	10:
<b>Gas boliviano</b>	Contrato de suministro a 10 años. Mínimo 500.000m <sup>3</sup> /día	Martínez	Gas	Bolivia	YPFB – Min. Hidrocarburos	
<b>UruBoPa</b>	Construcción gasoducto	Vázquez - Gargano	Gas	Bolivia, Paraguay	Duarte, Morales, Chávez	20.000: financia CAF
<b>Gasoducto del NEA</b>	Construcción gasoducto. De 2 a 5: m <sup>3</sup> /día	MIEM, Ponce de León	Gas	Argentina	Enarsa	
<b>Gasoducto del Sur</b>	Construcción de megagasoducto	Vázquez	Gas	Venezuela, Argentina, Brasil, ¿Bolivia?	Chávez, Kirchner	200.000 :
<b>Planta de regasificación en Uruguay</b>	Construcción de la planta. 8:-10:m <sup>3</sup> /día	Lepra - Martínez- UTE - Ruchanski	GNL	Brasil, Argentina, Venezuela	Petrobrás - Julio De Vido – British gas	400: - 500:
<b>Planta de regasificación en Argentina</b>	Participación en la construcción de la planta	Lepra-Martínez	GNL	Argentina - Venezuela	Min. de Planif. - PDVSA	600:

entre las propuestas alcanzadas con Petrobrás y PDVSA. Por el contrario, en el caso del gas, parece que el criterio político ha primado en las acciones iniciadas, no obstante lo cual no se ha avanzado en la implementación de las decisiones, lo que se observa claramente en el caso del proyecto UruBoPa y la Cumbre de Asunción.

### 2.3. El análisis de la política exterior uruguaya para el sector energético

En base a esta descripción de las principales acciones de la política exterior uruguaya para el sector energético, se puede comenzar el análisis partiendo de la distinción sugerida por Bernal-Meza (2000) entre agenda, objetivos y estilos de política exterior. En este marco, la “agenda” parece centrarse en las negociaciones con países de la región, especialmente con aquellos con los que se ha concentrado el relacionamiento externo del país durante la administración de Vázquez, es decir: Argentina, Brasil y Venezuela; y, en ocasiones más puntuales, Bolivia y Paraguay. Si bien esto no es casual, sino que se sustenta en una política de integración y cooperación regional que ha signado las políticas externas del conjunto de estos países en los últimos tres o cuatro años, también deben señalarse algunos elementos que coadyuvan a que se de esta coincidencia, que permiten relativizar la visión primaria de que se trate de una coordinación entre la “alta política exterior” y la sectorial.

En primer lugar, es evidente que para el sector eléctrico y, en principio, también para el gasífero (al menos mientras no se concrete la opción por el GNL), la mayor parte de las relaciones deben desarrollarse con países de la zona, exceptuando la posibilidad de recibir inversiones o cooperación técnica de otros países (como sucede en los casos de Francia y España). En cambio, en el caso del sector petrolífero, la coincidencia entre política exterior *stricto sensu* y sus contenidos para el sector energético sí parece ser coordinada por intereses políticos que van más allá de la planificación energética. Por otra parte, en segundo lugar, la mayoría de los demás países que han estado en los lugares más importantes de la agenda exterior del gobierno, no están en condiciones de proveer soluciones a la crisis del sector en el país. Así Estados Unidos, Cuba, Chile y Europa no ofrecen mayores oportunidades al respecto, exceptuando su carácter de inversores, que igualmente no sería sencillo para el caso de empresas privadas de ese origen, dadas las particularidades del marco regulatorio uruguayo. Tal vez una excepción a esto sean los casos de México e Irán; pero, en el caso de México, sus exportaciones están prácticamente copadas por la demanda estadounidense; mientras que Irán —que por otra parte no tiene un lugar prioritario en la agenda exterior, aunque sí más importante que en gobiernos anteriores— sí ha sido objeto de

algunas negociaciones puntuales para la importación de petróleo en condiciones convenientes.

En cualquier caso, es claro que existe una coincidencia entre la agenda exterior política y la agenda exterior energética, que ha sido bien aprovechada por los actores más fuertemente involucrados en esta última, tanto en el caso de la negociación petrolera con Venezuela (no obstante el fracaso de la re negociación de las condiciones de pago del crudo), como en las compras de emergencia de electricidad a Brasil y Argentina durante la crisis de 2006.

Por último, esta agenda se encuentra signada tanto por las iniciativas propias del país, originadas principalmente en procesos internos, como por estímulos y condicionamientos externos, que suponen oportunidades y obstáculos importantes para el despliegue de la política sectorial (Russell, 1990). Así es que la crisis de 2006, causada principalmente por problemas internos, obligó al país a desplegar una política que facilite la obtención de suministro eléctrico inmediato entre los países vecinos. Incluso esto llevó a buscar sistemáticamente la ayuda argentina en uno de los momentos de mayor tensión en la historia de las relaciones bilaterales. A su vez, la decisión de aumentar la capacidad de la interconexión con Brasil, también estuvo originada en procesos internos, sin perjuicio del interés que Brasil pueda haber mostrado al respecto.

Por otra parte, otras acciones, en especial las que involucran a Venezuela, están claramente basadas en estímulos externos, particularmente en la política exterior de dicho país y en la implementación del mencionado programa Petroamérica. Posiblemente pueda afirmarse lo mismo para la preocupación uruguaya por acceder al gas natural, siendo que la actual situación argentina representa un condicionamiento externo a la posibilidad de acceder a un abastecimiento acorde al que permite la infraestructura ya existente en el país.

Pasando a los “objetivos”, se observa que la mayoría de las acciones apuntan a garantizar la seguridad energética del país, tanto en lo inmediato, como en la planificación para el mediano y largo plazo. En especial se intenta asegurar la certeza de abasto para la demanda actual y su eventual crecimiento, pasando a un segundo lugar la búsqueda de precios bajos (al menos en relación al énfasis puesto en ello durante los gobiernos anteriores). Para ello, uno de los intereses ha sido un mayor involucramiento del país en los procesos verticales de producción.

Finalmente, el “estilo” de la política exterior energética, muestra importantes diferencias en relación a otras áreas de la política exterior, y, a su vez, en relación al estilo de aquélla en otros países de la zona. Se destaca particularmente el hecho que la misma sea llevada adelante por actores ajenos a la política exterior, sin

mayores antecedentes en actividades diplomáticas. Así es que puede los actores más activos son Daniel Martínez, presidente de ANCAP, Martín Ponce de León, subsecretario de la cartera de industria y energía, y Jorge Lepra, ministro del área, quien parece estar a la cabeza de los cambios antes descritos, con amplios antecedentes en el sector energético nacional en el ámbito privados.

No obstante, a pesar de este hecho, las iniciativas llevadas adelante están en muchos casos acompañadas por tratativas de otros actores, tradicionalmente encargados de la política externa del país, como ser el canciller Reinaldo Gargano, la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Belela Herrera, e incluso el propio presidente de la república, Tabaré Vázquez. Respecto a este último, en el caso de la negociación con Venezuela asumió varias actividades de la negociación, procurando un acuerdo lo más ventajoso posible para el país. Por otra parte, se destaca la escasa participación de las respectivas representaciones diplomáticas en las negociaciones, excepto algunas intervenciones puntuales del embajador en Venezuela, Gerónimo Cardozo.

Además de esta cuestión de los actores que intervienen, el estilo de esta política también posee determinadas especificidades relacionadas al modo en que se establece el vínculo con los demás países. Así, las actividades más importantes de política exterior también están acompañadas por gestos puntuales que respaldan el compromiso del país con la integración energética de la zona. Así se manifestó durante el año 2007, con varios gestos de este tipo. El primer de ellos fue cuando el país puso a pleno su parque generador eléctrico para ayudar a Argentina durante el peor momento de sus crisis de invierno. En otro momento UTE cedió derechos de exportación de gas desde Argentina que no estaba utilizando, para que Chile pudiera acceder a una cantidad extra de gas importado de Argentina. Por último, UTE también accedió a utilizar parte de su infraestructura de transmisión y una planta conversora para que Brasil también pudiera socorrer a Argentina con electricidad, a través de Uruguay. Sin embargo, esta cuestión no surge de manera tan notoria cuando la parte externa con la que se negocia es una empresa que mantiene cierta independencia respecto al Estado, como el caso de Petrobrás, lo que da la pauta de un estilo diferente cuando la relación es netamente interestatal.

En lo que hace a las variables intervinientes, analizadas de acuerdo a la propuesta de Van Klaveren (1984, ver Gráfico 1), se sugiere una importante articulación entre factores internos y externos. Estos últimos tienen una importancia fundamental como condicionante y estimulante de la política, según lo señalado anteriormente al analizar la agenda de la política externa sectorial. Se destaca en particular la importancia de

las políticas exteriores de otros países, considerando el valor –ya mencionado– de la política externa venezolana para comprender las acciones de Uruguay respecto al sector petrolífero. Por su parte, el sistema internacional en su conjunto, si bien no tuvo una importancia tan determinante, también se integra al marco explicativo, al condicionar subas e inestabilidades de precios de los recursos energéticos, lo que fue un elemento de impulso para la preocupación por acceder en mejores condiciones al mercado de crudo, así como obligó a limitar el uso de las centrales termoeléctricas.

Respecto a los factores internos, se sugiere que la estrategia de desarrollo asumida por el actual gobierno es una variable fundamental en el análisis, lo que coincide con la generalidad observada para las políticas exteriores latinoamericanas, respecto a las que los requerimientos del desarrollo nacional suele jugar un papel fundamental (Ibíd.). Por otra parte, las características del actual sistema político también cumplen un papel en la definición de esta política, no tanto debido a la naturaleza del régimen, sino a la naturaleza ideológica del gobierno, cercana –en términos generales– a la de los países respecto a los cuales se desarrollaron las principales iniciativas.

Por otra parte, se movilizaron los recursos geográficos, económicos y diplomáticos. Los geográficos de manera limitada, pero aprovechando las oportunidades que ofrecen los límites con los dos mayores países del continente, tanto para valorar las inversiones en el país por su potencial exportador hacia ellos (lo que es claro en el interés de PDVSA por la refinería de La Teja y en el de Petrobrás por la planta de regasificación), como para acudir a ellos en casos de necesidades puntuales, como en la crisis de 2006. En relación a los recursos económicos, si bien en términos comparativos no son muchas las posibilidades económicas del país, debe destacarse la intención del gobierno de dedicar gran parte de la inversión pública para el sector energético, lo que supone un elemento de importancia para justificar una cuidada política externa en el sector. Respecto a los recursos diplomáticos, a pesar de que –como se señaló– el estilo de la política exterior sectorial no se caracterizó por su componente específicamente diplomático, las acciones de la misma fueron respaldadas por gestos diplomáticos de importancia, como por ejemplo la pronta aprobación y ratificación parlamentaria del ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Finalmente, en relación a los actores involucrados, como se mencionó anteriormente, en el caso de Uruguay estos son exclusivamente actores estatales, no habiendo actores de importancia del sector privado, sindical o de la sociedad civil. A pesar de esto, debe señalarse que los actores sindicales y empresariales privados sí tienen importancia en la constitución de algunas características de la política energética en

general, mas no así en su aspecto de relacionamiento externo. Tal vez la excepción a esto sean algunas de las empresas extranjeras radicadas en nuestro país involucradas en las actividades anteriormente descritas (PDVSA y Petrobrás); pero, al ser las mismas de propiedad mayoritariamente estatal, son consideradas en el análisis como factores externos, en el marco de las políticas exteriores de los respectivos países, es decir, como parte del comportamiento de ellos.

### 3. Conclusión

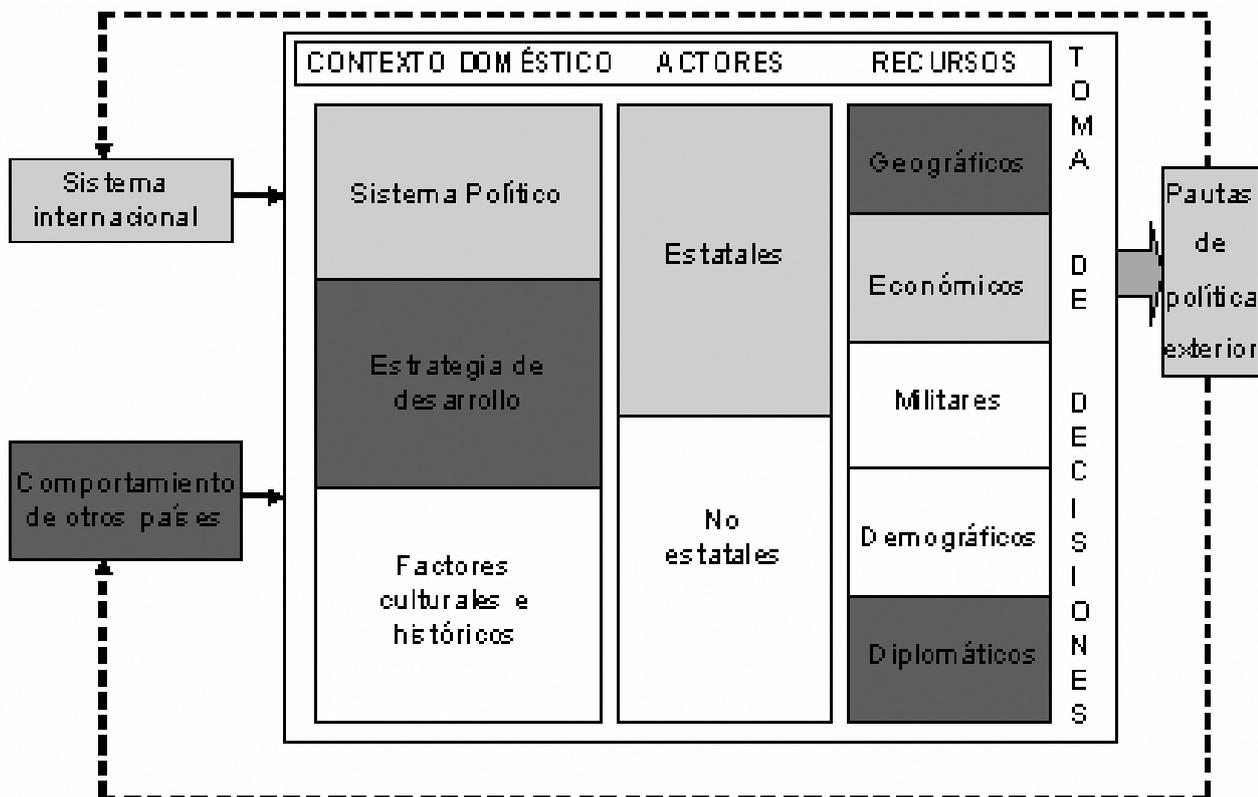
Como consecuencia de las reformas realizadas en la década de 1990 en el sector energético, así como de la omisión de políticas de intervención, inversión y activación a través de instrumentos de control estatal, se puso en peligro la seguridad energética en los países considerados. La generación de energía se centró en la utilización de las fuentes que aseguraban una mayor rentabilidad en el corto plazo, y no hubo una planificación prospectiva que permitiera una mayor preocupación por atender eventuales incrementos acumulativos de la demanda o picos puntuales. En general, tampoco hubo una preocupación por diversificar las fuentes que componen las respectivas matrices energéticas.

Este proceso desembocó en sendas crisis energéticas, las cuales la región aún no termina de superar completamente. Las soluciones que los gobiernos

buscaron para éstas en gran parte se apoyaron en el exterior, en especial en el relacionamiento regional, tanto para el corto como el largo plazo. Así se recurrió sistemáticamente a las posibilidades de suministro con recursos de países vecinos. El uso de estos recursos no siempre fue viable, constatándose entonces carencias en infraestructuras en el sector durante el período anterior. Esto es recurrente en falta de inversiones (públicas y privadas) necesarias para atender contingencias (por ejemplo sequías, refinamiento de petróleo pesado ante elevado precio del crudo liviano), cuya atención se desestimó en su momento por no ser rentable. También se plantearon y desarrollaron proyectos para nuevos emprendimientos de generación conjunta de energía, apostando a la exploración y explotación de nuevas reservas. Estas iniciativas volvieron a contar con una creciente participación de los actores estatales, frente mayor protagonismo jugado por actores no estatales en el período anterior.

Estas soluciones permitieron reducir los elevados costos que se habían alcanzado durante el período de crisis y en general garantizaron la continuidad del suministro para atender las necesidades básicas. De esta manera se evidenció la necesidad de planificar prospectivamente la seguridad energética, y que en la mayoría de los países sudamericanos es necesario considerar el relacionamiento exterior, no sólo en el suministro cotidiano, sino también en la proyección cooperativa

Gráfico 1: Variables intervinientes en la política exterior sectorial uruguaya



Fuente: Elaborado en base a Comín y Díaz Fuentes (2005)

de dicha planificación. Esto asume mayor relevancia en el marco de una política de relacionamiento exterior fuertemente apoyada en el rol jugado por la estrategia de desarrollo a nivel de contexto doméstico.

Por otra parte, se observa que en general predominaron las iniciativas bilaterales, avanzándose escasamente en la integración energética regional (así, por ejemplo, Petroamérica se implementa en dinámicas bilaterales, no obstante se afirme que apunta a la integración regional). Asimismo, una vez que la cuestión energética ingresa la agenda regional (ya sea a nivel bilateral o de integración regional), se evidencia un uso político del tema, siendo incorporado como recurso movilizadofrente a cuestiones de carácter político (por ejemplo, el ingreso de Venezuela al Mercosur), por aquellos países mejor situación absoluta (Venezuela) o relativa (Argentina respecto a Uruguay y Chile en el caso del gas). Como contraparte, a la hora de abordar la cuestión

energética en sí misma, los recursos diplomáticos y geográficos asumen un rol importante, ya que la cuestión espacial se vuelve fundamental para la planificación en el sector (diseño de gasoductos y oleoductos, distribución espacial de refinerías, etc.), para lo que también el caos de Argentina es un buen ejemplo.

Finalmente, se evidencia que al igual que en la mayoría de los temas, las pautas de relacionamiento externo de los países del Cono Sur están fuertemente sujetas a las condiciones impuestas por el sistema internacional (en particular en relación a evolución de precios) y otros países. Esto último incluye también las condiciones ofrecidas o impuestas por países de la región con mayor potencial de recursos energéticos a movilizar, por ejemplo Venezuela o Bolivia. Así, en la actualidad se observa como en cuanto aparecen nuevos aliados en la región o el sistema internacional, el apoyo ofrecido por estos países comienza a diluirse de modo paulatino.

## NOTAS

- 1 El trabajo se restringe a estas fuentes de energía para facilitar el enfoque comparativo. De este modo se excluyen los biocombustibles, de gran importancia en Brasil, pero cuya inclusión no contribuye al planteo del artículo, de tipo comparativo, no obstante se contemple el dato de la importancia de esta fuente de energía en dicho país al momento de valorar su situación respecto al sector. Asimismo, no se considera el uso energético tradicional de la biomasa, principalmente a través de leña.
- 2 Como se muestra más adelante, las variables económicas son determinantes en la caracterización de la política exterior del sector.
- 3 Se definen los recursos energéticos como Commodity en tanto bien tangible de cambio, que puede ser comercializado libremente, y que tiene un valor conocido de mercado (Franke, 1993: 102).
- 4 Como lo muestra hacia el final del período el plebiscito de 2003, que se opuso a la nueva ley de asociación de ANCAP (la empresa estatal de combustibles), propuesta por la coalición de gobierno.
- 5 "Iniciativa Energética Hemisférica: avances, retos y estrategias". Declaración de la V Reunión Hemisférica de Ministros de Energía. México D. F. Marzo de 2001 (cfr. Ruiz-Caño, 2006)
- 6 El gas natural era un 46,3% de la matriz energética argentina en el año 2003, según la Secretaría de Energía de la Nación.
- 7 Junto a la estatización de los yacimientos, el gobierno boliviano anunció que las reservas declaradas por las empresas asentadas en el país eran dudosas, promoviendo su reevaluación. Se acusa a las empresas privadas de exagerar los volúmenes declarados en relación a los probados con fines especulativos (además de, en algunos casos, incluir en aquéllos reservas que pertenecen al Estado).
- 8 A su vez, Chile (país no analizado en el presente trabajo), también sufrió fuertemente las consecuencias de la crisis regional, corriendo riesgo su abastecimiento gasífero, lo que llevó al gobierno a decidir la construcción de una planta de regasificación para la importación de gas natural licuado, a partir de la inestabilidad en el suministro que llegaba de Argentina (por otra parte, no importa gas directamente de Bolivia por las tensas relaciones que ambos países mantienen históricamente, desde la Guerra del Pacífico).
- 9 Se realizaron llamados a licitación, entre los que se destaca la licitación para pequeñas plantas generadoras para la provisión de hasta 60 megavatios de energía eléctrica, y dos convocatorias cerradas a empresas españolas (como parte de un programa de condonación de la deuda externa con aquel país) para la instalación de parques eólicos de generación eléctrica por hasta 10,5 megavatios por hasta US\$ 10.800.000. El hecho que el presidente de UTE del período sea un ex dirigente sindical de la empresa resulta más significativo acerca del grado de concientización del problema que hay incluso en aquellos sectores tradicionalmente opuestos a la apertura.
- 10 Esta cuestión próximamente será parcialmente resuelta a través de la puesta en funcionamiento de la planta de Puntas del Tigre, que funciona tanto a gas-oil como a gas natural.
- 11 Cabe señalar que PETROAMÉRICA no abarca a América Central ni México. Asimismo, hasta el momento Chile tampoco se ha incorporado.
- 12 Que incluye a Uruguay, a través de la compra de la cadena de estaciones de servicio Shell y del monopolio de la distribución de gas en cañería, con la posesión de la mayoría de Gaseba y Conecta.
- 13 Desde el Acuerdo Energético de Marzo de 2005, suscrito por los presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez, Uruguay paga el crudo venezolano en un 75% a 60 días y el resto a 15 años con un interés del 2% anual. A su vez, con un 40% de lo que se paga en los 60 días se crea un fidecomiso llamado Fondo Artigas-Bolívar, con el que Venezuela adquiere productos uruguayos (cemento, casas pre-fabricadas, productos lácteos, asesorías técnicas). En 2007 Uruguay planteó en la Comisión Mixta Uruguay-Venezuela la posibilidad de modificar el acuerdo, pagando el 75% en efectivo en 30 días y pagando el restante 25% en bonos del Estado (títulos de deuda pública local), lo que fue analizado y descartado por Venezuela. Se ha especulado acerca de que este rechazo pueda deberse al descontento venezolano con ausencia de Vázquez en la Cumbre de Isla Margarita de Abril de 2007, de la que participó en su lugar el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa (y que a su vez parecía ser una respuesta a la ausencia de Chávez en la Cumbre Iberoamericana desarrollada en Montevideo en 2006).
- 14 Como se señaló al inicio, el artículo fue redactado en 2007. Al momento de ser corregido, en diciembre de 2008, los hechos han demostrado que las iniciativas más ambiciosas de asociación con PDVSA (reforma de refinería de La Teja y explotación conjunta de bloque de la Faja del Orinoco) se han demorado o han sido abandonadas por falta de concreción.
- 15 De todos modos, ANCAP también negoció con Irán la compra de petróleo como garantía para la exportación de arroz uruguayo, y se avanzó en la exploración del subsuelo del espacio marítimo uruguayo en conjunto con Brasil.
- 16 UTE adjudicó a la empresa brasileña Tradener los 72 MW por hora que traerá desde Brasil por un año, por los que pagará un monto cercano a US\$ 49.000.000. En el caso de Argentina, hubo algunas dificultades para la renovación del contrato, relacionadas con la fragmentación del sistema energético argentino, en el que se combinan actores privados y estatales con intereses contrapuestos.
- 17 Entre otros elementos, se destaca el entredicho entre Hugo Chávez y el Congreso brasileño, la negativa de éste a ratificar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y los resquemores del presidente brasileño Lula da Silva ante el apoyo de Venezuela a la modificación hecha por Bolivia al régimen de explotación gasífera por empresas extranjeras.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENJAMIN, C. "Foi loucura, mas houve método nela: gênese, dinâmica e sentido da crise energética brasileira" En: [http://www.labeee.ufsc.br/arquivos/publicacoes/texto\\_crise\\_energia\\_Brasil.pdf](http://www.labeee.ufsc.br/arquivos/publicacoes/texto_crise_energia_Brasil.pdf). Publicado en Mayo de 2001. Consultada en Agosto de 2007.
- BERNAL-MEZA, R. (2005). *América Latina en el mundo*. Buenos Aires, GEL.
- (2000). *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionamiento y Política exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL.
- CALGACNO, A. E. y E. CALCAGNO (2005). "Al borde del abismo energético". En: *Le Monde Diplomatique*-Ed. Cono Sur. Año VI, N° 70. Abril de 2005. Buenos Aires. Pp. 4-5
- CEPAL - OLADE - GTZ (2003). *Energía y desarrollo sustentables en América Latina y el Caribe. Guía para la formulación de políticas energéticas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CERNACH SILVEIRA, C. A. y H. NEVES GUERRA. "A crise energética e o monitoramento de reservatórios hidrelétricos". En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/encuen/carlos.pdf>. Consultada en Agosto de 2007.
- COLEMAN, K. (1984) "La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de Van Klaveren", en Muñoz y Tulchin: *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Pp.50-60.
- DE DICCO, R., LAHOUD, G. y BERNAL, F. (2006). "Pan para hoy, hambre para mañana." En: *Le Monde Diplomatique*-Ed. Cono Sur. Año V2, N° 88. Octubre de 2006. Buenos Aires. Pp. 6-7.
- DNEN (DIRECCIÓN NACIONAL DE ENERGÍA Y TECNOLOGÍA NUCLEAR) (2006). "Abastecimiento y consumo energético", incluido en el documento *Sector energético en Uruguay, diagnóstico y perspectivas*. Montevideo, Ministerio de Industria, Energía y Minería. En Sitio de Internet: [http://www.dnen.gub.uy/documentos/archivos/455\\_1.pdf](http://www.dnen.gub.uy/documentos/archivos/455_1.pdf). Consultado en Setiembre de 2006.
- FRANKE, M. (1993). *Petróleo tem futuro no Brasil mas é preciso mudar*. Rio de Janeiro: Mc Klausen editora.
- FRENCH-DAVIS, R. (2006). *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI-CEPAL.
- HAMERSCHLAG, K. "El gasoducto entre Bolivia y Brasil: ¿un proyecto de desarrollo "estrella"?" En: [http://www.amazonwatch.org/amazon/BO/bbpg/reports/bolbra\\_esp.pdf](http://www.amazonwatch.org/amazon/BO/bbpg/reports/bolbra_esp.pdf). Publicado en Marzo de 1999 por el Bank Information Center. Consultada en Agosto de 2007.
- HERMANN, M. G. y HERMANN C. F. (1989). "Who makes foreign policy decisions en how: an empirical inquiry". En: *Intational Studies Quarterly*. Vol. 33, N° 4. Diciembre de 1989. Pp. 361-387.
- HONTY, G. (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", en: *Revista Nueva Sociedad*. N° 204. Pp. 119-135.
- KLARE, M.T. (2003). *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano - Tendencias.
- LAHOUD, G. O. (2005). *Una aproximación teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional sudamericana*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), Serie Documentos de Trabajo, N° 031.
- MADRIGAL, A. "Fuentes energéticas alternativas: cooperación hemisférica y perspectivas para el siglo XXI". En: <http://library.jid.org/en/mono42/madrigal.doc> Consultada en Setiembre de 2006.
- MELGAR, L. y E. VELASCO IBARRA (2007). "Seguridad energética. Reflexión en torno a los retos y las alternativas para México", en: *Foreign Affairs En Español*. Vol 7, Número 2. Abril-Junio 2007. Pp. 17-29.
- MUÑOZ, H. (1980). "Recursos energéticos, estilos de desarrollo y política internacional", en: MUÑOZ, H. (Dir.). *Desarrollo energético en América Latina y la economía mundial*. Santiago de Chile, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria. Pp. 127-134.
- RODRÍGUEZ, A. (2004). *PETROAMÉRICA Vs. ALCA. Conversaciones con Luis Bilbao*. Buenos Aires, Ediciones Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur.
- RUIZ-CARO, A. (2006). *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- RUSSELL, R. (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En R. Russell y otros. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Programa RIAL. Pp. 255-274.
- SALLES ABREU PASSOS, M. F. "O GASODUTO BOLÍVIA - BRASIL" En: *Encomia & Energia*. Año 2, N° 10, Setiembre-Octubre de 1998. Pp. 13-15. En: <http://ecen.com/eee10/gasp.htm#%28n1%29>. Consultada en Agosto de 2007.
- SÁNCHEZ-ALBAVERA, F. y A. VARGAS (2005). *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- TOLMASQUIM, M. (2000). "As origens da crise energética brasileira" En: *Ambiente & sociedade*. N° 6-7, Enero-Junio de 2000. Campinas. Pp. 45-56.
- TOMASSINI, L. (1987). "Elementos para el análisis de la política exterior". En: *Revista ESTUDIOS INTERNACIONALES*, Año XX, N° 78, Abril - junio de 1987. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Pp. 125-157.
- VAN KLAVEREN, A. (1984). "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas." En: Muñoz, Heraldo y Joseph Tulchin (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos*. Tomo I. GEL. Buenos Aires. Pp. 14-50.
- VAN KLAVEREN, A. (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar." En: *Revista ESTUDIOS INTERNACIONALES*. N° 98. Año XXV. Abril-Junio de 1992. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Pp. 169-216.
- WILLIAMSON, John (1990). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Gernika.. México D.F.
- YERGIN, D. (2006). "Para garantizar la seguridad energética". En: *Foreign Affaire en Español*. Vol. 6, N°2, Abril-Junio de 2006. Pp. 51-66.
- ZANONI, J. R. (2006). "Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración". En: *Revista Nueva Sociedad*. N° 204. Pp. 176-186.