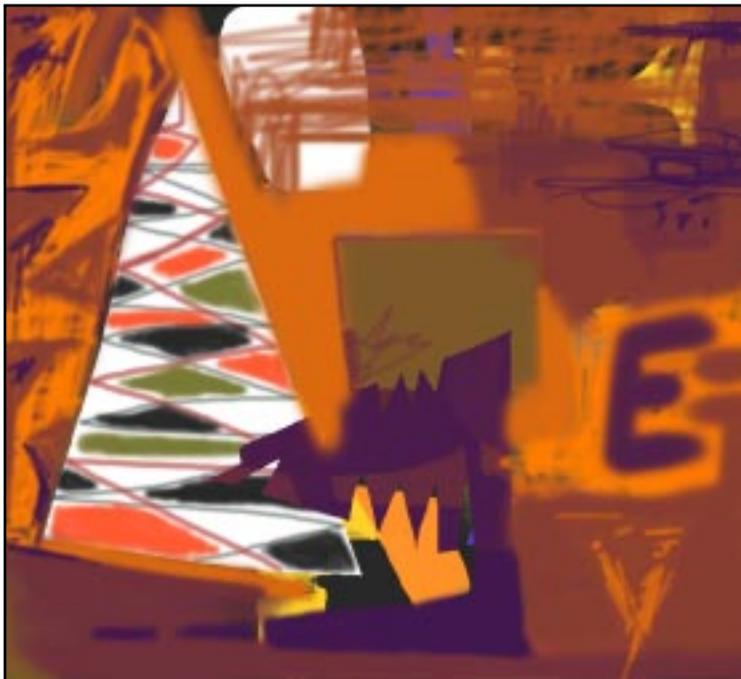


# Integración energética y gobernabilidad en la subregión andina

*Elsa Cardozo*



**Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)**

**Integración energética y gobernabilidad  
democrática en la región andina**

*Elsa Cardozo*

Caracas, Venezuela  
Mayo de 2006

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Chacao, Caracas 1060  
www.ildis.org.ve

1ª edición, mayo/2006

Coordinación editorial y gráfica,  
composición electrónica,  
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Nora López

Hecho el Depósito de Ley  
Depósito Legal: lf81120063201915  
ISBN: 980-6077-44-X

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)  
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN _____	7
INTRODUCCIÓN _____	9
LA (IN)GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: MOMENTOS, DIMENSIONES Y ESCALAS	
<b>El ideal del buen gobierno, las reformas y la “nueva integración” _____</b>	13
Ampliación del problema de la ingobernabilidad, sucesión de crisis políticas y revisión de la integración _____	18
La gobernabilidad desde lo político-institucional _____	21
La gobernabilidad desde lo socioeconómico y el regreso de lo geopolítico _____	27
Gobernanza y gobernabilidad/desarrollo e integración _____	30
GEOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD: EL FACTOR ENERGÉTICO	
<b>Antecedentes inmediatos: la incorporación de la seguridad a la agenda de la integración _____</b>	34
<b>Lo reciente: las tensiones en torno a la agenda de seguridad y gobernabilidad de la integración _____</b>	36
<b>Lo presente en perspectiva: el complejo papel del factor energético _____</b>	37
Los antecedentes _____	38
<i>La política petrolera venezolana _____</i>	38
<i>Regionalmente _____</i>	41
El marco referencial de las propuestas venezolanas _____	44
Las expectativas y los contrastes regionales _____	47

## LA GOBERNABILIDAD ANDINA Y LA GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA

<b>La subregión</b> _____	49
Conflictividad subnacional _____	49
Deterioro de las condiciones socioeconómicas y ambientales de vida _____	51
La fragmentada y fragmentadora inserción internacional _____	52
<b>Perfiles nacionales de gobernabilidad</b> _____	54
Bolivia _____	54
Ecuador _____	57
Perú _____	59
Colombia _____	61
Venezuela _____	63
<b>Las características de la integración energética que promueve el gobierno venezolano y su impacto internacional</b> _____	66

## OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN UN CONTEXTO DE INGOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

<b>Peligros y oportunidades nacionales</b> _____	71
<b>Peligros y oportunidades regionales</b> _____	74
<b>Referencias</b> _____	76

## PRESENTACIÓN

En el contexto latinoamericano actual, la política energética ha venido asumiendo una importancia creciente como aspecto fundamental de los procesos de integración regional. Aun cuando el continente está todavía lejos de una verdadera integración energética, los conceptos e iniciativas asociados con el tema han experimentado una interesante evolución a través del tiempo. En tal sentido, experiencias puntuales como la colaboración bilateral para el aprovechamiento compartido del potencial hidroeléctrico, las interconexiones eléctricas y de gas entre países vecinos y los acuerdos de suministro de crudo en condiciones preferenciales han dado paso a propuestas más ambiciosas que podrían convertirse en alternativas viables a los esquemas integracionistas promovidos desde América del Norte. Entre estas iniciativas sobresalen por su importancia las de Petroamérica y sus derivaciones en Petroandina, Petrocaribe y Petrosur, la propuesta de integración energética entre Venezuela y Colombia que incluye, como primer paso, la construcción de un gasoducto que permitirá llevar gas natural desde la Guajira colombiana hasta el estado Zulia (Venezuela) y, más recientemente, el proyecto de desarrollo de un gasoducto entre Venezuela y Brasil, destinado a suplir requerimientos actuales y futuros de gas en América del Sur. Algunas de estas propuestas son consideradas como pasos iniciales dentro de una estrategia de integración política, económica y social destinada a transformar, gradual y sostenidamente, a Latinoamérica en un polo de desarrollo mundial.

Sin embargo, a pesar de estas y otras propuestas impulsadas desde algunos gobiernos latinoamericanos, en los países de la región el debate en torno a la política energética y su relevancia como factor dinamizador de los procesos de integración no se ha extendido con

suficiente fuerza a los actores políticos y sociales nacionales. Esta situación no sólo limita las posibilidades de evaluar con suficiente rigor las ideas integradoras que se discuten en las cumbres presidenciales y foros intergubernamentales, sino que además impide que desde las sociedades latinoamericanas se genere la suficiente presión para que las ideas integradoras se transformen en realidades concretas. Con base en esta consideración, a partir del año 2005 la Fundación Friedrich Ebert, asumió el reto de promover el debate amplio y plural sobre propuestas, problemas y oportunidades asociadas con la integración energética en América Latina, y sus implicaciones políticas, económicas y sociales en los contextos regional, hemisférico y global.

La difusión de la presente publicación, titulada “Integración energética y gobernabilidad Democrática en la región andina”, representa uno de los primeros pasos de esta iniciativa. Su autora, Elsa Cardozo, analiza las posibles implicaciones que la integración energética podría generar sobre los principales determinantes de la gobernabilidad en los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Como es usual en estos casos, las reflexiones, análisis y conclusiones contenidas en la presente publicación son de la exclusiva responsabilidad de su autora, y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert, como organización que asumió la responsabilidad de promoverla y someterla al debate público.

Kurt-Peter Schütt  
Director del Ildis  
Representante en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

# INTRODUCCIÓN

Después de haber estado ausente o limitadamente presente de la agenda de la integración regional, el tema energético ha pasado a ser considerado en el presente como “el germen de la integración”, desde Chile, o el “sistema nervioso de la integración”, desde Venezuela. Razones no faltan.

No es reciente el reconocimiento del potencial de autoabastecimiento y complementación energética de una región como la latinoamericana<sup>1</sup> y de las posibilidades específicas que en ese ámbito tienen los países andinos<sup>2</sup>. Lo que sin duda es novedoso es el impulso que la integración energética viene recibiendo en los últimos años, en medio de los problemas agudos de suministro energético en el Cono Sur y Brasil, la vulnerabilidad energética de la cuenca del Caribe, el aumento de los precios, la demanda y la importancia estratégica mundial de los hidrocarburos, y el ostensible despliegue regional de la política energética venezolana.

- 
1. La región, según datos de la British Petroleum, cuenta con más del 10% de las reservas de petróleo mundial, cerca del 14% de la producción y sólo el 8,3% del consumo global. En cuanto a gas natural, tiene más del 4% de las reservas mundiales, aproximadamente el 6% de la producción y el 6% del consumo en el mundo.
  2. Así lo resume el perfil trazado desde la Comunidad Andina de Naciones (CAN): “Las exportaciones de los países andinos al mundo, en el sector de combustibles, lubricantes minerales y productos conexos a la energía, representan el 52% del total de las exportaciones comunitarias. Las reservas de petróleo en la CAN son más de cuatro veces las de Estados Unidos y ocho veces las del Mercosur. La producción ha aumentado en casi un 80% en los últimos quince años (1985-2000), al pasar de 2,5 a 4,5 millones de barriles diarios (mbd). En ese mismo período, el consumo en la subregión andina creció un 40%, al pasar de 1,3 mbd a 1,8 mbd, mientras que las exportaciones netas se duplicaron, al pasar de 1,3 mbd a 2,7 mbd. Las reservas probadas de gas natural alcanzan más de 5.000 millones de metros cúbicos, de los cuales el 77% corresponde a

Parte fundamental del contexto en el que se revaloriza la agenda de la energía en Latinoamérica es el conjunto de problemas sociopolíticos y de desarrollo económico que confrontan, de modo particularmente visible, los países de la región andina<sup>3</sup>. Es común la referencia a los complejos retos a la gobernabilidad que cada una de las cinco sociedades enfrenta en los ámbitos propiamente político, social, económico y cultural. A primera vista, la subregión combina grandes potencialidades energéticas con significativos problemas de gobernabilidad.

El propósito de estas páginas es, precisamente, explorar la relación que pueden tener las nuevas propuestas de integración energética en el ámbito de los hidrocarburos con el agravamiento o solución de los problemas de gobernabilidad que confrontan los países andinos. Se trata de caracterizar y evaluar el entrecruzamiento entre los avances y proyectos de integración energética regional, por una parte, y los problemas de gobernabilidad democrática, por la otra. Será ineludible clarificar lo que desde Latinoamérica se va entendiendo por gobernabilidad y por integración; también lo será colocar el asunto en el más amplio ámbito de la región.

Con tal orientación en mente, en las páginas siguientes se caracterizarán las dimensiones y los problemas de gobernabilidad democrática subregional andina y los que regionalmente le sean más relevantes. Igualmente se analizará la evolución de la integración, vinculada a los temas de seguridad, gobernabilidad y al factor energético. Finalmente, tras introducir sucintos perfiles regionales de gobernabilidad,

---

Venezuela. Por los resultados exitosos de la exploración realizada en la subregión, podría esperarse que hubiese un potencial gasífero muy cuantioso aún por descubrir. El carbón mineral es un recurso que se ubica principalmente en Colombia y Venezuela, con cerca de 8.000 millones de toneladas en reservas de alta calidad. La producción de carbón en la subregión en el año 2000 fue de 46 millones de toneladas y el alcance estimado es de 171 años. La subregión tiene, igualmente, un gran potencial hidroeléctrico en explotación y por explotar, cuya magnitud fue estimada por la Organización Latinoamericana de Energía (Olae) en 267 GW. Otras estimaciones ubican 566 TWh en sitios con factibilidad económica" (CAN, sector energético, <[www.comunidadandina.org/servicios/energetico.htm](http://www.comunidadandina.org/servicios/energetico.htm)>).

- Entre los estudios recientes que analizan la circunstancia andina desde una amplia perspectiva subregional de gobernabilidad son de especial significación el informe "Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina" (2004), patrocinado por la fundación Fescol y el Council on Foreign Relations, y el libro de Crandall *et al.* (2005), *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*.

se pasará a lo que es propio de la política petrolera y las iniciativas venezolanas de integración energética, para luego presentar algunas ideas acerca de qué tipo de integración energética puede contribuir, desde su formulación hasta su ejecución, al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática subregional.



# LA (IN)GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: MOMENTOS, DIMENSIONES Y ESCALAS

## El ideal del buen gobierno, las reformas y la “nueva integración”

Cuando, en la década de los 90, el tema de la ingobernabilidad en Latinoamérica comenzó a llenar las agendas multilaterales y las de estudios y congresos académicos, los problemas fundamentalmente atendidos eran los de la gobernabilidad democrática de los ajustes económicos.

Tras la oleada de transiciones a la democracia que había cubierto prácticamente toda la región, los programas de ajuste económico que las acompañaron planteaban la reducción de la intervención del Estado y, por tanto, un gran desafío político, de modo especial a las democracias más recientes. Aunque el ya entonces equívoco concepto de gobernabilidad era objeto de debates académicos, prevaleció su concepción más restringida, conservadora o tradicional<sup>4</sup>; esta lo asimilaba a las definiciones del estudio que Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki<sup>5</sup> presentaron a la Conferencia Trilateral en 1975. Allí habían sido identificados cuatro factores que explicaban

- 
4. Pese al acento de estas reflexiones sobre las más recientes elaboraciones sobre la gobernabilidad, se trata de un tema –el de la capacidad de gobernar– que ha sido objeto de estudio tradicional en la reflexión política. En efecto, la búsqueda de la “mejor” forma deseable o posible de gobierno ha sido el gran tema político desde el pensamiento griego hasta nuestros días. Sobre la complejidad de la gobernabilidad democrática es oportuno recordar las impresiones recogidas en el clásico estudio de Alexis de Tocqueville sobre *La democracia en América*: que cuanto más libres y menos desiguales son las sociedades, más exigentes son –y mayor malestar cultivan– a partir de sus altas expectativas e ideales sobre la vida pública.
  5. *The Crisis of Democracy*, (1975). La Trilateral es una comisión formada por ciudadanos de la Unión Europea, Canadá, EE. UU. y Japón, para promover la cooperación entre

la ingobernabilidad de las democracias: la erosión de la autoridad y la disminución de la confianza en el liderazgo ante la frustración de las expectativas de igualdad de los ciudadanos; la sobrecarga de demandas de la población a gobiernos con poca o nula capacidad para responder eficazmente; la intensificación de la competencia y proliferación de las organizaciones políticas que produjeron demandas fragmentadas y burocratización de la vida política, generando todo esto la disolución de consensos; y, finalmente, el incremento en la política exterior del “provincialismo nacionalista”, que sobreponía las necesidades nacionales a las responsabilidades internacionales (Achard y Flores, 1997, pp. 28-29).

Los cuatro enunciados ponen en evidencia que la cuestión de la gobernabilidad fue, en un primer momento, una elaboración pensada para los problemas de ingobernabilidad de los países desarrollados. Aun así, esos planteamientos influyeron decisivamente en las primeras definiciones y propuestas latinoamericanas de políticas públicas en esta materia. Así lo reflejaron no sólo los informes y estudios multilaterales –como los preparados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– sino también los programas gubernamentales e iniciativas regionales que acompañaron a las políticas de ajuste.

Desde la perspectiva más restringida y conservadora, los problemas de gobernabilidad –en países que recién transitaban a la vida democrática o en los que daban muestras de necesitar renovarla– se concentraban en la ineficiencia del Estado y en las fragilidades del sistema político como conjunto más amplio (fundamentalmente de las instituciones propias de la democracia: elecciones libres, limpias, periódicas y competitivas; separación e independencia de los poderes públicos; y respeto a las libertades fundamentales), y colocaban en ese momento especial énfasis en el uso eficiente a la vez que responsable (*accountable*, honesto, probo) de la asistencia financiera internacional. El foco de atención es, entonces, el del buen gobierno (*good governance*), es decir, el de una gestión gubernamental que, habiendo

---

sociedades democráticas e industrializadas con voluntad de compartir responsabilidades mundiales. Creada inicialmente por tres años, su trabajo ha sido renovado desde su fundación, en 1973, por trienios sucesivos.

sido electoralmente legitimada, fuese ejercida de manera eficiente y transparente<sup>6</sup>. De allí que entre 1990 y 1995 los diagnósticos regionales sobre la gobernabilidad se concentraran, por una parte, en la recuperación de la caída económica que caracterizó a la llamada “década perdida”, a través de programas de apertura, privatización y desregulación, y en los retos planteados a la gerencia política de la transición democrática hacia sistemas más abiertos, descentralizados y responsables, por la otra. Aunque en toda Latinoamérica –con la obvia excepción de Cuba– avanzaron los programas de apertura, cada país los impulsó a partir de sus peculiares necesidades económicas y posibilidades sociopolíticas. La región andina no escapó a esa diversidad.

Por una parte, mientras Colombia lograba eludir el problema del endeudamiento y la urgencia de ajustes económicos, y Venezuela los posponía hasta finales de los años 80, Ecuador, Perú y Bolivia, duramente afectados por procesos inflacionarios, no pudieron evadirlos e iniciaron los ajustes –aunque inconsistentemente– entre comienzos y mediados de esa década, precisamente cuando iban saliendo de sus gobiernos militares (Ecuador en 1979, Perú en 1980 y Bolivia en 1985). Por otra parte, los problemas de gobernabilidad democrática que enfrentaba cada país eran diferentes. Recordemos apenas lo más llamativo.

En Colombia el conflicto interno escala, y a su lado crecen los grupos de autodefensa y las actividades y redes del narcotráfico. A partir de 1989, en Venezuela la inconformidad sociopolítica se manifiesta en las calles –en el llamado “caracazo”– y en dos intentos de golpe de Estado que dejan profunda huella en la sociedad y el sistema político. En Perú, la virulencia de la guerrilla Sendero Luminoso y la corrupción de la institucionalidad política llevan al poder a un candidato que se proclama contra los partidos (Alberto Fujimori) y que disolverá los poderes públicos y constituirá un gobierno autoritario de nuevo tipo<sup>7</sup>. En Bolivia, que logró cultivar estabilidad política

---

6. Sobre esta concepción restringida, ver las reflexiones de Arbos y Giner, 1996; Jácome, 1997; y Rojas Bolaños, 1995.

7. Sustentado en su legitimidad electoral de origen, en el apoyo que recibieron sus políticas de reducción de la inflación y sus iniciativas inconstitucionales (como la disolución del Congreso y el Poder Legislativo), en la relativa tolerancia pública de los abusos contra los derechos humanos cometidos en nombre de la lucha contra la insurgencia, y en una polémica reforma constitucional que concentró el poder en manos del Presidente.

con un ambiente proclive a la movilización social, la estabilidad se hace cada vez más difícil a medida que las instituciones políticas comienzan a ser desbordadas por las exigencias de diversos sectores sociales. Las divisiones políticas y sociales, en medio de las que los gobiernos ecuatorianos lograron manejarse hasta comienzos de la década de los 90, se profundizan y se hacen políticamente visibles en el acelerado deterioro de las instituciones democráticas en lo que respecta a su credibilidad y su eficacia. Con todo, también es digno de anotar que en los cinco países se van creando las condiciones –que constituyen un importante activo de gobernabilidad– para que nuevas opciones y actores logren, por la vía electoral, abrirse espacio político: local, legislativo e incluso en el Poder Ejecutivo.

Los problemas de gobernabilidad ya no se ven únicamente desde un enfoque nacional y local, sino también regional y global. La integración, que en un ambiente de políticas macroeconómicas similares y de reducción de las barreras al comercio recibirá nuevo aliento, es parte de esa perspectiva de gobernabilidad. La renovación del Mercado Común Centroamericano a partir de 1990, superado el conflicto regional de la década de los 80, impulsó la liberación comercial y el fortalecimiento de las instituciones comunes. Efectos similares tendrá en la integración andina el compromiso presidencial de Galápagos, de 1989, en torno a un renovado diseño estratégico. El Mercado Común del Sur (Mercosur) surgirá en 1991, a partir del nuevo entendimiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil, como esquema intergubernamental orientado a aprovechar conjuntamente las posibilidades económicas y geopolíticas de la integración, en un contexto en el que la Iniciativa para las Américas –propuesta comercial estadounidense– amenazaba con crear una red de acuerdos sobre comercio e inversiones que debilitaría los prospectos de una integración propiamente suramericana; en 1994 –ante la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan)– el entonces presidente de Brasil, Itamar Franco, proponía un Acuerdo de Libre Comercio de Suramérica (ALSA). En 1996, Chile y Bolivia se hicieron miembros asociados del Mercosur.

Este nuevo mapa de acuerdos de integración tiene especial significación para una geopolítica continental que reproduce e institucionaliza lo que había sido tendencia histórica: la conformación de tres conjuntos de identidades y proyecciones geopolíticas subregionales. Al norte se encuentran la identidad y la geopolítica “circuncaribe”,

en las que las relaciones con EE. UU. tienen alta prioridad e influencia en la proyección internacional de los países latinoamericanos con costa al mar Caribe. Brasil y sus vecinos del Cono Sur mantienen su propio sistema geopolítico –entre tensiones, conflictos e iniciativas de fortalecimiento de la confianza– en el que históricamente se vieron involucrados Perú y Bolivia, y que ha procurado cultivar relaciones extracontinentales y una mayor independencia frente a la influencia de EE. UU. Entre uno y otro, los países que hoy conforman la CAN se mueven geopolíticamente entre la construcción de su identidad y proyección subregional, por un lado, y la búsqueda de relaciones y alianzas fuera del ámbito andino, por el otro.

En efecto, es entonces necesario encarar nuevos desafíos hemisféricos y globales para la integración. Mientras se renuevan y crean esquemas, se anuncia desde Miami, en la Primera Cumbre de las Américas (1994), el inicio de negociaciones para constituir un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este tiene como contexto una amplia agenda que incluye: la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas; la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio americano; la garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras. Así, por primera vez se incluye el tema energético en una propuesta de integración económica; será presentado dentro del compromiso por una alianza para el uso sostenible de la energía<sup>8</sup>.

A escala mundial, el final de la Ronda de Uruguay (1986-1994) y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 eran pasos muy importantes para la materialización de un régimen comercial multilateral ante el cual las iniciativas regionales de integración debían renovarse y ajustarse.

---

8. Con fuerte sesgo ambientalista, el tema de la energía es así tratado en el párrafo inicial dedicado al punto en el Plan de Acción de Miami: “De conformidad con la Agenda 21 y el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el desarrollo y uso sostenible de la energía promueven el desarrollo económico y atienden las preocupaciones ambientales. Los gobiernos y el sector privado deberán promover un mayor acceso a los servicios de energía confiables, limpios y de menor costo a través de actividades y proyectos que reúnan los requerimientos económicos, sociales y ambientales, en el contexto de las metas nacionales de desarrollo sostenible y de los marcos jurídicos nacionales” (Primera Cumbre de las Américas: “Plan de Acción”, <<http://summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm#21>>).

Los problemas de gobernabilidad, aún restringidamente definidos, eran ya entonces considerados en perspectiva mundial. El tema de la inserción internacional –más explícitamente, el de la inserción virtuosa en los procesos de globalización económica– formaba parte cada vez más visible de las agendas de los países, de declaraciones de alcance regional y de iniciativas subregionales en el ámbito andino que culminarán en 1999 con la propuesta de un marco institucional para el desarrollo de una política exterior común. Tal política buscaría fortalecer la identidad y cohesión de la CAN, proporcionarle una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. Hay por tanto una manifiesta intención subregional de trabajar por la progresiva integración del conjunto latinoamericano.

Desde Venezuela, y especialmente entre 1989 y 1992, se diseña una política exterior que procurará expresamente mejorar la inserción internacional del país. Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo conocido como “el gran viraje” asignaba a tal política cuatro bases de sustentación: un nuevo enfoque de la integración latinoamericana; el fortalecimiento de la diplomacia comercial; el impulso a la cooperación sur-sur; y el restablecimiento de las consultas y negociaciones norte-sur. En materia de integración, eran cuatro los lineamientos trazados: fortalecer las instituciones de cooperación e integración; concertar acuerdos de apertura comercial; coordinar políticas macroeconómicas; y establecer alianzas estratégicas con países de la región. En cuanto a los vínculos sur-sur, se proponía cultivarlos a partir del fortalecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la cooperación tecnológica y financiera, junto a la participación en foros de solidaridad internacional.

### **Ampliación del problema de la ingobernabilidad, sucesión de crisis políticas y revisión de la integración**

Desde mediados de la década de los 90 la sucesión de crisis políticas latinoamericanas provoca reflexiones significativas para la ampliación del concepto de gobernabilidad: sus dimensiones y su escala.

---

9. CAN: “Decision 458. Lineamientos de la política exterior común”, < [www.comunidadandina.org/normativa/dec/D458.htm](http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D458.htm)>.

Las reformas, muy valoradas desde el punto de vista de equilibrios, crecimiento y apertura económicos, poco habían hecho por los dos eslabones más débiles de la economía: el empleo y la equidad (Cepal, 1996, pp. 66-67). Así lo reconocieron entidades internacionales decididamente defensoras de los programas de ajuste, como la Cepal y el BID; este último reportaba en 1999 que: "Cualquiera que sea la forma de medición que se adopte, América Latina sobresale entre todas las regiones del mundo por su elevada inequidad" (BID, 1999). En la década de los 90 la distribución del ingreso no había mejorado respecto a la de comienzos de los 70: un 40% del ingreso era percibido por el 10% de la población, cuadro que se mantendrá hasta el presente.

A partir de 1995, cuando comienzan a ser publicados los resultados del estudio "Latinobarómetro"<sup>10</sup>, serán inocultables en varios países de la región los efectos del desencanto y la falta de confianza en instituciones y actores políticos fundamentales para la vida democrática. Así lo sustenta ese respetable estudio de opinión. Partidos políticos, líderes políticos, Congresos y sistemas de administración de justicia fueron desde entonces los más afectados, en un ambiente en el que el sentimiento de rechazo a tales instituciones abría espacio a manifestaciones muy diversas de la entonces llamada "antipolítica."

Graves crisis políticas regionales estimularán el giro en la concepción de la gobernabilidad entre los latinoamericanos. El peculiar golpe de Estado que el presidente de Perú, Fujimori, consumó al disolver el Congreso y el Poder Judicial en 1992, fue acompañado ese mismo año por los dos intentos de golpe contra el gobierno del venezolano Carlos Andrés Pérez, seguidos estos por el fracasado autogolpe del presidente de Guatemala, Jorge Serrano, en 1993, los frustrados intentos de golpe militar contra el presidente paraguayo Juan J. Wasmosy en 1996 y, tres años más tarde, la renuncia del también mandatario paraguayo Raúl Cubas tras el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y en medio de grandes protestas populares. En Ecuador, la sucesión del legislativamente "cesado" presidente Abdalá Bucarám

---

10. Estos estudios comenzaron en 1995 abarcando 8 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; luego se ampliaron a 17 países en 1996 y a 18 en 2004, para incluir a todos los países hispanohablantes, menos Cuba. Ver Corporación Latinobarómetro: "Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones", en <[www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf](http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf)>.

en 1997 provocará una compleja crisis institucional y, tras el gobierno de Fabián Alarcón, que completa el mandato de Bucarám, caerá el de Jamil Mahuad a comienzos del año 2000.

Durante los años siguientes se mantendrá la inestabilidad como signo regional distintivo. Así será en el propio Ecuador con la renuncia de Lucio Gutiérrez (2005), en Argentina con la de Fernando de la Rúa (2001), en Bolivia con las de Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) y en Venezuela con las protestas callejeras, la renuncia y retorno presidencial, el fallido golpe de Estado de abril de 2002 y un ambiente de fuerte polarización política que sólo amainó a partir de agosto de 2004. La nueva complejidad del turbulento panorama político regional viene acompañada por movilizaciones de calle que se convierten en literal evidencia del desbordamiento de los canales institucionales democráticos.

La economía ofrece un registro complementario: pese a los avances en la reducción de déficit fiscales y de la inflación, en 2002 se analizaba desde la Cepal la “media década perdida” –desde 1997– para el crecimiento de la región, tan vulnerable ante la volatilidad financiera global. En suma, se presenta una verdadera “resaca” tras la ola democrática y de apertura tan celebrada pocos años antes.

Es así como, aunque inicialmente los problemas que afectaban la capacidad de gobernar –desde el Estado y el sistema político– fueron atribuidos a que los programas de ajuste económico no habían avanzado hacia la fase de las reformas políticas<sup>11</sup>, pronto los hechos y las reflexiones pusieron en evidencia mayores complejidades del problema de la gobernabilidad. Ya en 1995 el académico argentino Luciano Tomassini recogía muy bien la necesidad de una nueva perspectiva:

Tan grave como ignorar el problema de la gobernabilidad sería enfocarlo en forma equivocada o restringida. Existe la tentación de circunscribir el problema al mejoramiento del gobierno y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico y a maximizar la eficiencia del sector público. Invertir ideas y recursos solamente en estos temas, sin analizar las condiciones de las cuales realmente depende la estabilidad del gobier-

---

11. Moisés Naim expuso detallada y documentadamente este punto en varios de sus escritos, particularmente en “Latin America: Post-Adjustment Blues” (1993a) y, al estudiar el caso venezolano, en “The Political Management of Radical Economic Change: Lessons from the Venezuelan Experience” (1993b).

no, su capacidad de ejercer funciones y la viabilidad del sector público, sería como arar en el mar (Filmus, 1995, p. 11).

El problema de la gobernabilidad se presenta, ciertamente, más amplio en sus dimensiones (más allá de lo político y lo público) y de mayor alcance en sus diferentes escalas (desde la local hasta la global). Según la visión amplia de la gobernabilidad, esta “no es sólo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad” (Rojas Bolaños, 1995).

Ahora bien, tal ampliación ha acentuado la imprecisión y ambigüedad en torno al concepto de gobernabilidad y obligado a redefinir sus componentes fundamentales. A esa clarificación contribuye la distinción entre las visiones centradas en lo político-institucional, y las que priorizan lo social-económico<sup>12</sup>.

### La gobernabilidad desde lo político-institucional

Las perspectivas que se centran en el ámbito político-institucional prestan especial atención a los actores que agencian la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Para esta corriente, el principal problema de la gobernabilidad deriva de la “crisis de representatividad” que, aunque según diversos estudios regionales de opinión no ha destruido la creencia en las virtudes del sistema democrático, sí cuestiona su eficacia y, particularmente, los procedimientos para la elección de los representantes, los partidos políticos y a los propios políticos<sup>13</sup>. A partir de este diagnóstico, la superación de los problemas

12. Daniel Filmus: “Gobernabilidad democrática: conceptualización”, <[www.ci-prodeh.org/hn/derechos\\_humanos/gobernabilidad\\_democratica.htm](http://www.ci-prodeh.org/hn/derechos_humanos/gobernabilidad_democratica.htm)>.

13. Desde estas concepciones, se planteó como fundamental estudiar a los “actores estratégicos, es decir, los que representan intereses organizados con suficiente control de recursos de poder –factores de producción, membresía en organizaciones de masas, cargos públicos, fuerza armada, autoridad moral, ideas e información– como para perturbar el orden y generar inestabilidad” (Coppedge, 1996). Estudios como los de Gerhard Lehbruch y Philippe Schmitter (1979) citados por Leonardo Sánchez Ferrer en “Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión” habían señalado que la existencia de organizaciones de interés

de gobernabilidad requiere el mejoramiento y renovación de las formas de participación política y la profundización de una cultura cívica que hagan posible el pleno desarrollo de la ciudadanía. En este marco pueden entenderse tanto las iniciativas de reformas constitucionales y de impulso a la descentralización en los países latinoamericanos<sup>14</sup>, como las de educación cívica y de formación de organizaciones de sociedad civil que, en efecto, proliferaron regionalmente. También los acuerdos y propuestas de integración comienzan a incluir espacios de consulta con actores sociales, más allá de los sindicales y empresariales<sup>15</sup>.

Igualmente, el tema de la institucionalidad política –como componente clave de la gobernabilidad– gana nueva complejidad, que puede ser bien comprendida desde los aportes de las visiones centradas en el desarrollo humano y promotoras del neo-institucionalismo.

Cada vez más, las instituciones son consideradas esenciales para el desarrollo humano, por cuanto –en palabras de Amartya Sen– amplían o limitan las capacidades individuales para la realización de los proyectos que cada persona considera valiosos<sup>16</sup>. Del mismo

---

“fuertes y con ascendiente ante el poder público, lejos de socavar necesariamente el buen funcionamiento de la democracia, podían contribuir en determinadas circunstancias a la gobernabilidad de la misma”, proponiendo así una solución neocorporativista en la cual un grupo relativamente pequeño de organizaciones representativas, con capacidad de comprometer efectivamente a sus representados con lo acordado, serían el núcleo de una negociación social sustentadora de la gobernabilidad. Sin embargo, en la medida que tales organizaciones –empresariales y sindicales entre las más visibles– se aislaban de los intereses de sus representados, dejaban de ser intermediarios para sumarse a los otros actores políticos que perdían legitimidad y capacidad de representación. Ver Sánchez Ferrer, en <[www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a04.htm](http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a04.htm)>.

14. En el informe del BID de 1997 se presentaba un balance de los avances de la políticas de descentralización en 12 países latinoamericanos. En todos, a través de diferentes iniciativas (cambios constitucionales, leyes y decretos) la descentralización recibió un fuerte impulso durante la década de los 90. A partir de la elaboración de un índice –con el propósito de analizar la relación entre autonomía y participación subnacional, por una parte, y el grado de descentralización del gasto (la gobernabilidad financiera en espacios políticos descentralizados, por otro)–, el citado informe del BID (pp. 179-180) estimaba entonces que los países con mayor grado de autonomía política y participación cívica en los niveles subnacionales eran Chile y Uruguay, a los que seguían Argentina, Brasil y Venezuela; los países con índices menores eran Nicaragua, Perú, Bolivia, Guatemala y México.
15. Así ocurrió en el seno de las Cumbres de las Américas desde 1994 y en la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 2003.
16. Se trata de una elaboración del clásico concepto de autonomía y de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que permiten su pleno –libre– despliegue,

modo, la institucionalidad –siguiendo de cerca a Douglass North (1993)– no sólo se refiere a un conjunto de normas y reglas formales que ponen un cierto orden en los procedimientos y comportamientos, sino que se sustenta fundamentalmente en actitudes y valores. De modo que, por un lado, la construcción de gobernabilidad pensada integralmente en términos de desarrollo humano –y no de mera estabilidad política y crecimiento económico– supone generar socialmente “reglas de juego” que potencien las capacidades de las personas para mejorar su calidad de vida; y por el otro, tal cambio no es tarea simple, ni de corto plazo, ni meramente formal y gubernamental. La solución de la generalizada crisis de representatividad en los países latinoamericanos –especialmente visible en los “desbordamientos” que con diferente magnitud y consecuencias afectan a los países andinos– se presenta como una tarea harto complicada, por tanto requiere una amplia negociación social para renovar o replantear la institucionalidad a partir, ciertamente, de ciertos valores comunes, pero también de insatisfacciones de creciente alcance y diversidad.

Entre los países andinos, en los primeros años del siglo XXI se ha puesto en evidencia la necesidad –a la vez que la dificultad– de acordar los cambios institucionales que las sociedades de cada país exigen de forma muy explícita. Un resumido bosquejo político-institucional es elocuente:

- El proceso constituyente, la fragilidad de las nuevas instituciones –en su eficacia y legitimidad– y la polarización política en Venezuela.
- El fracaso de las negociaciones de paz y la intensificación del conflicto, junto a los retos que éste plantea al régimen de contrapesos en Colombia, cuyo Presidente, como el de Venezuela, mantiene altos índices de popularidad.
- La acelerada erosión del apoyo al presidente Alejandro Toledo y al Congreso peruano (que contrasta con el sostenido crecimiento económico del país) y el estrecho margen para la negociación ante presiones de calle y sucesivos intentos de desafuero.

---

para lo cual las instituciones pueden contribuir en tres sentidos: posibilitando *oportunidades* para que las personas logren lo que valoran; creando condiciones que les permitan tener un papel activo en la formación de las decisiones; y proveyéndolas de inmunidad frente a la posibilidad de interferencia de otras personas. Desde el punto de vista político, el tema que subyace en estas reflexiones es el del desarrollo de las capacidades humanas, que Sen ha presentado, entre otras publicaciones, en *Desarrollo y libertad* (2000).

- La pérdida de espacio para la negociación política, manifestaciones populares de protesta y deslegitimación del Congreso son elementos que de manera especialmente aguda han acompañado a las crisis ecuatoriana y boliviana. En el primer caso ha habido cuatro presidentes desde la salida de Mahuad en enero de 2000; en el segundo, dos desde la de Sánchez de Losada en octubre de 2003; en ambos, la “política en la calle” ha sido decisiva en los momentos críticos, desplazando de forma ostensible a la que se desarrolla a través de canales institucionales.

Aun descrito de modo tan sumario, el panorama andino excede la visión conservadora de la gobernabilidad centrada en la institucionalidad estatal, a la vez que invita a incorporar la perspectiva neoinstitucional y, con ella, el amplio espectro de actores cuya participación es indispensable para renovar acuerdos nacionales y para hacer efectivo su cumplimiento. Estimula también a incorporar la consideración del contexto internacional en cuanto a su posibilidad para facilitar u obstaculizar, alentar o desalentar el complejo ejercicio de renovación y reconstrucción institucional.

En efecto, la cuestión de la gobernabilidad democrática se ha convertido en tema de permanente alusión en las agendas de los más importantes foros hemisféricos, regionales y subregionales. Las Cumbres de las Américas, las Iberoamericanas, las reuniones de mandatarios de los países del Grupo de Río, las Asambleas de la OEA y diversos encuentros subregionales han incluido el tema en sus discusiones y lo han expresado repetidas veces en sus declaraciones y resoluciones. De especial relevancia han sido los llamados compromisos o cláusulas democráticas para la liberación del comercio y para la integración económica propiamente dicha. El siguiente cuadro resume el conjunto de compromisos hemisféricos, regionales y subregionales con la gobernabilidad democrática.

Año	Compromiso	Contenido
1980	Carta de Conducta Democrática Andina	Reafirma el carácter democrático que debe regir en los países andinos –según el Acuerdo de Cartagena de 1969– y el compromiso con el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales, como norma fundamental de la conducta interna de los países miembros.

Año	Compromiso	Contenido
1991	Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Resolución 1080 (XXI-0/91)	Establece procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa. Define el mecanismo de acción colectiva en caso de que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización.
1992	Protocolo de Washington (modificatorio de la Carta de la OEA)	Incorpora a la Carta de la OEA la disposición según la cual un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.
1996	Compromiso Democrático en el Mercosur	Establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus protocolos y demás actos subsidiarios. Señala que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.
1997	Declaración sobre Defensa de la Democracia de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en La Asunción	Reconoce que la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y condición indispensable para el proceso de integración hemisférica. Acuerda que ante hechos que alteren el Estado de derecho o impliquen una ruptura del orden constitucional en cualquiera de los países miembros del Grupo de Río, la Secretaría <i>Pro Tempore</i> convocará a una reunión de ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación.
1998	Protocolo de Ushuaia del Mercosur	Reafirma que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los seis países, y que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de una serie de medidas que abarcarán desde la suspensión del derecho del Estado afectado a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.
1998	Compromiso de la CAN con la Democracia	Define a la CAN como comunidad de naciones democráticas que tiene entre sus objetivos el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de derecho, así

<b>Año</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Contenido</b>
	Protocolo adicional: Compromiso de la CAN por la Democracia	como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Contempla la suspensión del Estado afectado por amenazas o rupturas del orden democrático de los compromisos y beneficios del sistema de integración.
2000	Protocolo adicional: Compromiso de la CAN por la Democracia	Establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración. Define los procedimientos a seguir cuando se produzca la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros.
2000	Comunicado de los Presidentes de América del Sur en Brasilia	Define el mantenimiento del Estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región como un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde septiembre de 2000 en condición para la participación en futuros encuentros sudamericanos.
2001	Declaración de la Cumbre Hemisférica de Quebec	Señala que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de ese Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.
2001	Carta Democrática Interamericana	Establece que los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Siguiendo la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, establece que la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.
2004	Declaración del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones	Al establecer la Comunidad Suramericana de Naciones declara "La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana, que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al Estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos".

En el trasfondo de estos compromisos, particularmente de los proclamados desde los acuerdos e iniciativas de integración, se encuentra una concepción de la gobernabilidad que no sólo la contextualiza internacionalmente, sino que la define como indispensable para el avance socioeconómico de los diferentes proyectos y acuerdos. Estos, pese al impulso renovador recibido a comienzos de la década de los 90, acusan el golpe de las crisis políticas y del estancamiento económico, como también de las presiones que sobre cada país y la subregión plantean las negociaciones comerciales hemisféricas (ALCA), las lanzadas desde la OMC en 2001 (Ronda de Doha), y el desigual dinamismo de los diferentes acuerdos subregionales. Ahora bien, es inocultable, tanto nacional como regional y hemisféricamente, la dimensión socioeconómica de los problemas de gobernabilidad.

### La gobernabilidad desde lo socioeconómico, y el regreso de lo geopolítico

La nueva naturaleza y lenta comprensión de los problemas institucionales de la gobernabilidad van acompañadas por una ampliación del espectro de situaciones que dan forma, a la vez que desafían, al tejido de acuerdos institucionales, los valores y prácticas sociales prevalecientes. Para la evaluación de las instituciones cobran nueva relevancia la efectividad –como competencia gerencial y administrativa, así como capacidad para responder a los compromisos electorales y demostrar voluntad política para atender los problemas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social (Torres Rivas, 1993)– y la legitimidad, que no sólo valora la dimensión de legalidad electoral de los gobiernos, sino su desempeño a través de procedimientos que hagan posible la construcción y renovación social de las instituciones. Así, la efectiva y legítima atención a una apremiante agenda sociopolítica sólo es posible a partir de procedimientos que faciliten la más amplia negociación social, y que permitan la recuperación de la crisis de representación, tanto a través de la renovación de los actores políticos tradicionales, como de la incorporación al tejido institucional de nuevos actores y canales sociales.

Desde esta perspectiva, la lectura convencional de las crisis políticas que se vienen sucediendo en los países latinoamericanos, y particularmente en la región andina, debe ser complementada con datos

socioeconómicos tan relevantes como la permanencia de altos índices de pobreza, desigualdad, desempleo e inseguridad (personal y jurídica), reflejada en diversidad de estudios empíricos –abundantes en datos y percepciones– que documentan el ambiente social de inconformidad y de fuerte presión sobre los gobiernos<sup>17</sup>. Se incorporan a esos datos bien conocidos los relativos a la ciudadanía indígena<sup>18</sup>, a la diferenciación de intereses locales y de grupos sociales vinculados a las diferentes modalidades de conflictividad subnacional, y los componentes internacionales, particularmente los vinculados a la seguridad y la estabilidad regional.

Los factores tradicionales de conflictividad regional –cuestiones de límites y fronteras– prácticamente desaparecieron de la agenda de seguridad latinoamericana. En las relaciones regionales y extra-regionales ganaron espacio otros temas, especialmente los relacionados con los crecientes problemas de inserción internacional, que contribuyeron al agravamiento de las crisis políticas y a profundizar las dificultades socioeconómicas que los países andinos han padecido con especial intensidad en los últimos seis años.

Con todo, paralelamente se va desarrollando una nueva dinámica geopolítica en la que los acuerdos de integración, aunque pierden fluidez en el cumplimiento de sus metas económicas, se refuerzan en su intención política de proveer mayor peso y capacidad de decisión a cada subregión. Centroamérica lo procura a través de su aproximación a México mediante el Plan Puebla Panamá y a EE.UU. a través del Tratado de Libre Comercio que incluye a República Dominicana (Cafta-RD). Los países de América del Sur lo buscan a través de la vinculación entre la CAN y el Mercosur (más Guyana y Suriname) en la Comunidad Suramericana de Naciones.

Estados Unidos –con su propuesta de libre comercio hemisférica y con su impulso a acuerdos bilaterales o plurilaterales de libre co-

---

17. Cepal: “Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005”, <[www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7...&base=/tp/top-bottom.xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7...&base=/tp/top-bottom.xml)>; Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*; PNUD: “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>>, 2004.

18. Álvaro Bello: “Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas”, <[www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6...&base=/tpl/top-bottom.xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6...&base=/tpl/top-bottom.xml)>.

mercio— es referencia muy significativa en el nuevo mapa geopolítico que se va configurando y haciendo visible en los acuerdos de integración, mientras los países andinos —repitiendo, en cierto modo, su ya aludido patrón histórico subregional— se fragmentan en varios frentes.

Desde mediados de la década de los 90, Venezuela busca su asociación al Mercosur, la proyección geoestratégica al sur, influencia en el Caribe y la diversificación de vínculos en Asia y África. Colombia ha reforzado una muy estrecha alianza con EE. UU. en torno a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en tanto que forma parte con Perú y Ecuador del conjunto de tres países andinos que negocian un tratado de libre comercio (TLC) con Washington. Perú se vincula al Foro de Cooperación Asia Pacífico, y Bolivia estrecha su temprana asociación al Mercosur.

Por una parte, se van diferenciando las estrategias de países y grupos de países para enfrentar las dificultades y mejorar las oportunidades y beneficios de su inserción en el régimen comercial internacional, los cuales van definiendo lentas y difíciles negociaciones mundiales, hemisféricas y regionales. Por la otra, se diferencian también las respuestas ante los retos que plantean los cambios que se perfilan en la geopolítica mundial.

En la primera consideración —la de la dimensión comercial de la integración— la inconformidad y los empeños se expresan en la disposición a trabajar en combinación las siguientes opciones: negociar con EE. UU. bilateralmente (Chile, Colombia, Ecuador y Perú); negociar hemisféricamente dentro o fuera del marco del ALCA, pero sobre una base regional (Centroamérica y República Dominicana, disposición de Brasil con el Mercosur); reforzar los acuerdos subregionales en sí mismos y mediante la vinculación con otros acuerdos (los miembros de la CAN y el Mercosur); buscar asociaciones extracontinentales (como las iniciativas y acuerdos de vinculación con la Unión Europea); y procurarse una diversificación del comercio a través de numerosos acuerdos bilaterales (como es ostensible en los casos de Chile y México).

Es una segunda consideración, la de política y de gobernabilidad, la que, trascendiendo las razones comerciales, permite comprender en toda su amplitud la naturaleza de los acuerdos y desacuerdos en torno a la integración, a la vez que colocar el tema de la integración energética y el de la gobernabilidad en nueva perspectiva.

## Gobernanza y gobernabilidad / desarrollo e integración

El enriquecimiento de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad a través de la nueva comprensión de los obstáculos y posibilidades de la democracia ha hecho complementarias estas dos visiones. La gobernanza, cercana al ejercicio del gobierno propiamente dicho, es concebida como “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”<sup>19</sup>. Su ámbito incluye, por un lado, las instituciones que a través de reglas del juego pautan la interacción y las negociaciones mediante las cuales se definen las políticas públicas y, por el otro, el conjunto de actores que desde los espacios público y privado participan en tales interacciones y negociaciones.

Siguiendo a Mikel Barreda y Andrea Costafreda<sup>20</sup>, es posible identificar las relaciones que la literatura sobre gobernanza establece entre la democracia y los problemas de desarrollo, concebidos a partir de la caracterización del desarrollo humano. Tales relaciones son de especial interés para la reflexión posterior sobre los países andinos y las posibilidades que para su vida democrática ofrece la integración energética:

- La democracia amplía el campo de posibilidades y elecciones que pueden realizar los ciudadanos y ayuda a identificar las necesidades y las demandas de los mismos, así como las políticas adecuadas para satisfacer tales demandas. En la medida en que se identifican y tratan de atender las expectativas de los ciudadanos, se refuerza la inclusión y la legitimidad política, por un lado, y la efectividad política, por el otro.

- Las instituciones democráticas proporcionan incentivos para la participación y representación de los diferentes intereses y grupos sociales en la toma de decisiones, lo que contribuye a mejorar la calidad y estabilidad de las decisiones adoptadas.

---

19. Renate Mayntz: “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, <[www.iigov.org/revista/?p=7\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=7_02)>.

20. Barreda y Costafreda: “Crisis política y oportunidad democrática: gobernanza política en Bolivia”, *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, <[www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62954](http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=62954)>.

- La existencia de estabilidad política resulta decisiva para despertar confianza y seguridad entre los agentes económicos, nacionales e internacionales, que les animen a emprender iniciativas generadoras de crecimiento económico.

- La democracia incentiva el control y la transparencia de la gestión de los poderes públicos, lo que resulta crucial para evitar situaciones de ilegalidad y de abuso de autoridad.

- Las instituciones democráticas propician un marco para la discusión, la negociación y el acuerdo sobre estrategias y políticas de desarrollo<sup>21</sup>.

La gobernabilidad democrática se refiere, precisamente, a la efectividad, legitimidad y representatividad institucional –entendidas en los términos institucionales de Douglass North y de desarrollo humano de Amartya Sen—propias de la gobernanza. En efecto, cabe resumir tres criterios fundamentales para evaluar la idoneidad institucional de la gobernanza: efectividad (en la formulación e instrumentación de políticas que respondan a las demandas sociales); legitimidad política (aceptación y participación social en la construcción de las “reglas del juego”); y representatividad (de los diferentes intereses y grupos sociales que forman el sistema político). En suma: “una gobernanza política capaz de generar legitimidad, representatividad y efectividad es productora de gobernabilidad democrática”<sup>22</sup>.

Sólo queda por añadir que en los tres criterios esbozados –aunque sea más visible en el de la efectividad– se combinan las reglas del juego y las interacciones de actores nacionales, con las instituciones y negociaciones de actores internacionales. La integración es, precisamente, un ámbito en el que reglas, negociaciones y actores se mueven en esa otra escala de la gobernabilidad.

---

21. *Ibidem*.

22. Barreda y Costafreda (*ibid.*) proponen estos tres criterios, aunque su lista es más amplia e incluye –al lado de los anteriores– la estabilidad política, la participación y control político por parte de la ciudadanía, y la capacidad para generar un marco de discusión y negociación.



## GEOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD: EL FACTOR ENERGÉTICO

Desde el punto de vista estratégico, la conformación de espacios económicos integrados es una decisión *geoeconómica*, porque amplía mercados económicos para mejorar la capacidad de producir, distribuir, satisfacer necesidades y competir en el mercado mundial, y *geopolítica*, porque construye ámbitos territoriales, también ampliados, para el mejor aprovechamiento de los recursos de poder y para el fortalecimiento de la capacidad de negociación en la política mundial. En ambos casos se procura construir interdependencias estratégicas<sup>23</sup>. Esto, tan evidente en el origen y evolución de la integración de Europa, también ha estado presente, en diferentes proporciones, en todos los acuerdos de integración de América Latina.

A partir de esta primera aproximación puede y debe considerarse a la integración como una institución intergubernamentalmente construida para contribuir a la dinámica de la gobernabilidad regional y a la inserción de la región en la economía y la política mundial. Tal propósito ha sido atendido de diferentes formas en cada uno de los acuerdos existentes en Centroamérica y el Caribe hispanoparlante (Sistema de Información de la Integración Económica Centroamericana –Sieca– y Grupo de los Tres), en la integración andina (CAN) y en la de los países del Cono Sur y Brasil (Mercosur), para los cuales –con excepción del Grupo de los Tres– el proceso europeo fue el modelo a seguir. Sin embargo, valga señalar en trazos gruesos que los

---

23. Se entiende lo estratégico vinculado a la “gran política”, es decir, a los fines del interés nacional, a la delimitación de cursos de acción o caminos para lograr objetivos y metas, y a los recursos que serán utilizados, considerados en su más amplio espectro: económicos, políticos, diplomáticos, militares, de información y tecnológicos, entre los más importantes. Ver Rojas Aravena, 1999, pp. 16-17.

centroamericanos y los andinos optaron por una institucionalización más compleja, sustentada en el principio de la supranacionalidad, que aproximó sus esquemas de integración a un verdadero régimen internacional<sup>24</sup>. En cambio, a partir del acercamiento político y fomento de la confianza entre los gobiernos de Brasil y Argentina, desde finales de la década de los 80 hasta la constitución del Mercosur en 1991 prevaleció una concepción de alianza comercial con una institucionalidad sustentada en negociaciones intergubernamentales y sin supranacionalidad, con un sistema de toma de decisiones por consenso, y sin necesidad de una estructura burocrática permanente<sup>25</sup>. En los primeros casos, la construcción de interdependencia económica e incluso de un temario comercial y de seguridad común requirió un esfuerzo político considerable a lo largo de muchos años; en el segundo, la preexistencia de la agenda y el interés común por trabajar sobre las interdependencias económicas y de seguridad ya existentes permitió al esfuerzo político generar resultados inmediatos, aunque en muchos momentos amenazados –precisamente– por la reducida institucionalidad del Mercosur.

### **Antecedentes inmediatos: la incorporación de la seguridad a la agenda de la integración**

Aunque acuerdos como los de los países centroamericanos y andinos surgieron en el contexto internacional de la Guerra Fría (en 1963 y 1969, respectivamente), no se plantearon el tema de la seguridad sino hasta muchos años después, a partir de una perspectiva ampliada (más allá de los temas tradicionales vinculados a la integridad territorial y las amenazas ideológicas externas) y cooperativa (con acento en la prevención, el fomento de la confianza y la aproximación multilateral). En el caso de la integración andina, sólo en 1989 la “Declaración Presidencial de Galápagos Compromiso Andino de Paz Seguridad y Cooperación” asoció la integración andina a la creación de relaciones de solidaridad y de fomento de la confianza mutua orientadas al:

... establecimiento de procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas para evitar o superar incidentes fronterizos; al inter-

24. Entendido como sistema de principios, reglas y procedimientos orientados a promover y ampliar la integración subregional. Ver Maldonado Lira, 1999, pp. 33-142.

25. Baptista, 1998, pp. 37-46; Vigevani, 1998, pp. 36-40.

cambio de informaciones y a encuentros regulares entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de Altos Mandos militares con el fin de evaluar la aplicación de las medidas de fomento a la confianza.

Once años después sería suscrita la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, que comienza igualmente por reconocer que la integración ha contribuido a la creación de un clima de confianza y cooperación, y compromete a los seis países con el fortalecimiento de “la consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros (...) así como [para] avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad”. La historia de rivalidades, su interés en lograr proyección extracontinental, y la tensa dinámica geopolítica del Cono Sur explican que ese compromiso pusiera particular énfasis en el impulso mundial a los acuerdos sobre desarme nuclear y no proliferación, al uso pacífico y seguro de la energía nuclear, así como a la transparencia y el fomento de la confianza en materia de gasto militar.

Es, entonces, con esa perspectiva multidimensional y de cooperación como la seguridad entra explícitamente en la agenda de la integración regional, facilitado esto por el contexto de final de la Guerra Fría, la resolución o canalización institucional de los más agudos problemas de delimitación pendientes entre los países de América del Sur, y la desaparición de los gobiernos autoritarios. Tal concepto de la seguridad será elaborado también en el ámbito hemisférico, en las Cumbres de las Américas y en la OEA<sup>26</sup>. La integración y la seguridad definen en ese momento un vínculo natural y armonioso: la interdependencia económica y de seguridad se complementan, incluso en el espacio hemisférico. En 1998, en Santiago de Chile, es creada una Comisión de Seguridad Hemisférica, a la que la Segunda Cumbre de las Américas instruye para que:

---

26. Ver “Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica”, aprobada por la Asamblea General de la OEA, en Barbados, el 4 de junio de 2002, en <[www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdoc\\_27htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdoc_27htm)>; “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, aprobada por la Conferencia Especial sobre Seguridad, en Ciudad de México, el 28 de octubre 2003, en <[www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp)>.

... efectúe el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y la seguridad, realice un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamentos, e identifique las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Entre los aspectos que quedan incluidos en la agenda común de la integración continental se encuentra, como hemos visto en la sección previa, el de la gobernabilidad democrática. Esta es abordada a escala hemisférica, en su más amplia acepción, en la “Declaración de Santiago de Chile”:

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. Nos comprometemos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil.

Esta confluencia de intereses en torno a una agenda de integración vinculada a los temas de seguridad incorpora el tema de la energía desde la Iniciativa Energética Hemisférica, propuesta en 1994 en la Cumbre de Miami, y ratificada en las sucesivas, con miras a “asegurar la coordinación de los esfuerzos nacionales para promover el desarrollo energético sustentable”. Ahora bien, en los primeros años del siglo XXI las coincidencias hemisféricas, regionales y subregionales fundamentales de la geopolítica de la integración (y la gobernabilidad) se verán profundamente alteradas, y el factor energético —específicamente el petrolero— comenzará a desempeñar un nuevo papel.

### **Lo reciente: las tensiones en torno a la agenda de seguridad y gobernabilidad de la integración**

Finalizando la década de los 90 las crisis políticas y tensiones sociales y económicas regionales produjeron giros domésticos muy significativos. Estos quedaron parcialmente reflejados en los resultados electorales, comenzando por los presidenciales, entre los que destacan

en primera instancia los triunfos del Partido de los Trabajadores en Brasil y el del Movimiento Quinta República en Venezuela. Subregionalmente, reaparecen tensiones geopolíticas, no obstante que de diferente naturaleza a las tradicionales, que complican la gobernabilidad de los acuerdos de integración en su interior –particularmente en la CAN y el Mercosur– y las relaciones entre ellos y su efectivo potencial de concertación y proyección conjunta.

La constatación de obstáculos insalvables para el avance de las negociaciones hemisféricas de libre comercio (ALCA) y los ataques terroristas que con nueva escala se estrenaron contra EE. UU. y dieron inicio a la ofensiva contra el terrorismo provocan una gran alteración en las relaciones hemisféricas. A los ya anotados cambios en los escenarios políticos nacionales se suman eventos y dinámicas que atentan contra las iniciativas subregionales de integración. La competencia y celos entre Argentina y Brasil, al lado de la acumulación de tensiones entre Venezuela y Colombia, tienen gran impacto en el Mercosur y la CAN, respectivamente. En conjunto, el debilitamiento de la gobernabilidad ya no sólo es de escala nacional, sino que alcanza a las iniciativas de integración subregional.

Pese a importantes documentos y declaraciones sobre la necesidad de fortalecer políticamente la integración y su agenda de seguridad y gobernabilidad democrática, los desacuerdos se acumulan y –especialmente en la región andina– los esfuerzos se dispersan. Frente a retos más urgentes y complejos de inserción internacional, cada uno de los gobiernos andinos atiende sus particulares urgencias con su propia agenda y sus estrategias individuales.

### **Lo presente en perspectiva: el complejo papel del factor energético**

Del papel que la energía –y específicamente los hidrocarburos– pueden desempeñar en la integración, en la segunda mitad del año 2005 se ha dicho con especial énfasis que constituye “tema prioritario para la gobernabilidad nacional y regional”, según expresión del canciller chileno. Países con perfiles económicos y políticos tan diversos como Venezuela y Chile han conferido un papel central a lo energético en la reactivación de la integración regional y la configuración de una reforzada y saludable interdependencia; en el primer caso con un fuerte y peculiar compromiso con el fortalecimiento

geopolítico regional, en el segundo, con acento primordial en el fortalecimiento institucional de la seguridad cooperativa, democrática y humana (centrada en la creación de condiciones de vida propicias al desarrollo humano). Esas propuestas no son nuevas, mas sí lo son sus énfasis y el favorable contexto en el que son impulsadas.

Los antecedentes

### *Regionalmente*

Tal y como discurre un estudio sobre la integración energética latinoamericana elaborado por expertos de la Olade y la Corporación Andina de Fomento (Olade/CAF, 2002), las primeras iniciativas en esa materia se originaron en el desarrollo de grandes obras hidroeléctricas en cuencas binacionales (Itaipú: Brasil-Paraguay; Salto Grande: Argentina-Uruguay; y Yacyretá: Argentina-Paraguay); en interconexiones de sistemas eléctricos para atender necesidades específicas de suministro (entre Venezuela y Colombia, Colombia y Ecuador); y en las exportaciones de gas de Bolivia a Argentina. Hasta la década de los 80 estos acuerdos fueron iniciativas basadas en la complementación de las economías y no en proyectos de integración<sup>27</sup>. Su incidencia en la construcción de gobernabilidad nacional y de estabilidad y fluidez en las relaciones bilaterales y plurilaterales se limitaba a las dimensiones económicas del negocio propiamente dicho, y a las estratégicas del interés que para la inserción internacional de cada país tenía contar con fuentes seguras de energía.

Por su parte, el desarrollo de proyectos de generación de energía nuclear tuvo, en los casos de Brasil y Argentina, un significado estratégico particular, vinculado a las concepciones de seguridad nacional e internacional que sustentaban entonces a sus regímenes militares. De hecho, al ponerse fin a los gobiernos autoritarios, una de las primeras acciones de los presidentes democráticamente elegidos en esos dos países –el argentino Raúl Alfonsín y el brasileño Itamar Franco–

---

27. "Estas interconexiones no fueron efectuadas como las primeras etapas de una integración sino asociadas al aprovechamiento de requerimientos localizados y puntuales, tales como las centrales hidroeléctricas binacionales impulsadas por el país demandante o la transacción de gas o electricidad ante excedentes y déficits de las partes", señala el documento de Olade/CAF (2002), *La situación energética de América Latina*.

fue abrir sus instalaciones nucleares a visitas mutuas, con el propósito de fomentar la confianza. Esa y otras medidas políticas facilitaron el acercamiento que a la postre haría posible la creación del Mercosur.

Desde finales de la década de los 80, con la extensión de programas económicos de ajuste, privatizaciones y apertura, se produce un cambio en los mercados de energía latinoamericanos. La liberalización de los mercados vino acompañada de la apertura del sector de energía a las inversiones privadas. Las industrias de electricidad y gas y, aunque más limitadamente, la de los hidrocarburos recibieron un fuerte impulso dentro del paradigma que se proponía “a través de mecanismos de mercado, premiar la eficiencia, incentivar la competencia en los mercados contestables y un servicio de mejor calidad para el usuario”<sup>28</sup>. Esas políticas, asentadas en cambios en el marco regulatorio, contribuyeron al desarrollo de proyectos de gasoductos –entre Argentina y Chile, Argentina y Uruguay, Argentina y Brasil, Bolivia y Argentina, Bolivia y Brasil– y de interconexión eléctrica en el resto del continente.

Como hemos señalado en la referencia inicial a la colocación del tema de la energía en las iniciativas de integración, comenzando el siglo XXI la integración energética se convierte en asunto de nueva prioridad: por razones económicas, geopolíticas y de gobernabilidad.

En la CAN, la “Declaración Presidencial de Santa Cruz de la Sierra” definió en enero de 2002 el interés estratégico de la integración energética para el hemisferio y, particularmente, para la integración andina y latinoamericana, y en junio de 2003 los países andinos crearon el Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la CAN que, al reunirse por primera vez en Quito, en 2004, adoptó las bases para la Alianza Energética Andina<sup>29</sup>.

Pese a que entre los países del Mercosur ha habido importantes acuerdos bilaterales de interconexión eléctrica, y es creciente la importancia de la red de gasoductos, no había habido en este esquema una propuesta explícita de integración energética<sup>30</sup>. Sin embargo, el

---

28. *Ibidem*.

29. Esas bases incluyen: la construcción de mercados integrados de energía en la subregión, la inserción en los mercados internacionales de hidrocarburos y la formación de “clusters” energéticos.

30. BID: “La integración energética en el Mercosur ampliado”, Washington, 2001, < [www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/end\\_integracion\\_energetica\\_en\\_el\\_mercosur\\_ampliado.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/end_integracion_energetica_en_el_mercosur_ampliado.pdf)>.

tema ha estado presente en otros acuerdos impulsados desde Brasil y el Mercosur. Así, entre los proyectos regionales más recientes, el de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa) –acordado en la primera reunión de presidentes suramericanos, en Brasilia, 2000, con fuerte apoyo del gobierno brasileño– se propuso desarrollar un sistema de infraestructura regional eficiente que contribuyese al desarrollo económico y social, a la integración de los países y a la competitividad de sus economías. Uno de los sectores que contempla este proyecto es el de la integración energética, construida sobre cuatro requisitos: la voluntad política de los países; el desarrollo de la infraestructura que permita viabilizar el flujo de energía en la región; la confianza entre los países involucrados, principalmente en lo que se refiere a la dependencia del abastecimiento de su demanda desde fuentes externas; y el tiempo necesario para que se consoliden las condiciones anteriores<sup>31</sup>. Además, la recientemente creada Comunidad Suramericana de Naciones incluye la integración energética entre sus temas fundamentales, al lado de la integración comercial y complementación económica, la infraestructura y el desarrollo descentralizado, el medio ambiente, el financiamiento regional, la solución de las asimetrías, y la cuestión de la cohesión social. Súmense los proyectos de interconexión de gas y el recientemente acordado “anillo energético” o “gasoducto del sur”.

En el ámbito centroamericano, el Plan Puebla Panamá –suscrito en 2001 por México y los siete países del istmo– tiene la integración energética entre sus proyectos para la promoción del desarrollo economi-

---

31. Para avanzar desde los acuerdos bilaterales en materia de interconexión a más amplios acuerdos de integración, uno de los estudios que apoyan el desarrollo de la infraestructura física suramericana anota que “un proceso de integración energética” requiere de los cuatro requisitos mencionados, añadiendo que “Las eficiencias que aporta la integración de los mercados de energía, en términos de una visión regional, son de una magnitud tal que viabilizan y hacen rentable la construcción de obras de infraestructura necesarias para esa integración” y señala luego cinco ventajas que aporta la integración energética regional: optimiza el *stock* de capital dedicado al suministro energético; disminuye el precio marginal de largo plazo promedio para el abastecimiento del mercado global como consecuencia de un uso óptimo de los recursos energéticos primarios; mejora la calidad y seguridad del abastecimiento; reduce los impactos ambientales por mejor uso y ubicación de los centros de producción; e incrementa el tamaño de los mercados, facilitando la competencia y la participación de inversores privados. Ver CAF: “Condiciones básicas para el desarrollo de un mercado energético regional integrado”, en <[www.caf.com/attach/8/default/CondicionesBasicasMER200602.pdf](http://www.caf.com/attach/8/default/CondicionesBasicasMER200602.pdf)>, pp. 3-4.

co y social de nueve estados del sur y el sureste de México y de las otras siete naciones firmantes<sup>32</sup>. Es de destacar la importancia que las ocho iniciativas que impulsa este Plan (integración vial, energía, telecomunicaciones, comercio, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención de desastres, y turismo) confieren a los propósitos de promover la mejora en la calidad de vida de los habitantes de Mesoamérica, y al doble propósito de, “por un lado, promover la integración y, por el otro, fomentar el diálogo de autoridades y sociedad civil que consolide la visión compartida del desarrollo”. Este plan incluye además un “Programa de información, consulta y participación con la sociedad civil”, y una sección dedicada al “Componente indígena”. La dimensión propiamente energética recibió fuerte impulso entre noviembre y diciembre de 2005, con la propuesta mexicana de contribuir al abastecimiento de petróleo “oportuno, eficaz y con precios competitivos” desde México a Panamá y eventualmente hasta Colombia.

### *La política petrolera venezolana*

El impulso venezolano a la integración energética regional a partir de 1999 no sólo no es un lineamiento político-económico nuevo, sino que tiene profundas raíces doctrinarias en el pensamiento de quienes dieron forma a la política petrolera de Venezuela. Sin embargo, hay significativas diferencias entre las visiones tradicionales y la actual en cuanto al propósito geopolítico y al distanciamiento frente a la cuestión de la gobernabilidad democrática. Revisemos brevemente estos dos aspectos, fundamentales para la evaluación final del curso presente de la integración energética.

Desde la década de los 40, con el debate legislativo de la Ley de Hidrocarburos de 1943, se fue delineando lo que hasta avanzado el

---

32. Como se lee en los documentos publicados por el BID en materia energética: “Esta iniciativa tiene por objeto promover el desarrollo económico y social de los pueblos de Mesoamérica, propiciando una mayor y mejor cobertura del servicio eléctrico y la conformación de mercados eléctricos mesoamericanos para atraer la participación del sector privado, particularmente en el financiamiento de nuevos proyectos de generación que demanda el desarrollo económico de la región, a fin de reducir el costo de la electricidad para los usuarios finales y mejorar la competitividad de las empresas”. Además, se propone “promover el uso eficiente de los recursos naturales de la región para la producción de energía eléctrica, particularmente para beneficio de las comunidades rurales que actualmente no cuentan con servicio eléctrico” (BID: “Plan Puebla Panamá”, <[www.iadb.org/ppp/ppp.asp](http://www.iadb.org/ppp/ppp.asp)>).

siglo XX se configuraría como doctrina petrolera venezolana. Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo dejarán testimonio en sus escritos y propuestas de los rasgos fundamentales de tal doctrina, entre los que destacan: la reafirmación de la histórica propiedad estatal de los hidrocarburos; la utilización de los hidrocarburos como recurso económico para el desarrollo nacional y como recurso político de valor estratégico a cultivar y proyectar internacionalmente; y el propósito de superación de la dependencia de la renta petrolera<sup>33</sup>. No obstante el tránsito desde la política de no más concesiones a la de nacionalización y a las de apertura, el aprovechamiento económico y estratégico internacional del recurso petrolero se mantuvo a través de la participación en la OPEP, de la que Venezuela fue promotora y fundadora a comienzos de la década de los 60; en los programas de cooperación energética y financiera apoyados desde mediados de los 70; en el impulso, en esos mismos años, a la tesis del “nuevo orden económico internacional” y al Diálogo Norte-Sur que fuera copresidido por el venezolano Manuel Pérez Guerrero; y en proyectos de internacionalización desarrollados en Europa y EE.UU. desde mediados de los años 80. Los hidrocarburos como recurso económico y estratégico estuvieron presentes en la política exterior petrolera venezolana de algo más de la mitad del siglo XX. Siguen estándolo, pero a partir del año 1999 ha cambiado la naturaleza de sus propósitos geopolíticos.

El Programa de Gobierno de 1998 evidenció la continuidad de un viejo diagnóstico<sup>34</sup>, pero junto a las críticas al neoliberalismo y la glo-

---

33. El llamado “pentágono petrolero” enunciado por Pérez Alfonzo incluye: terminar con la injusticia que ha caracterizado a la explotación petrolera; lograr participación razonable de Venezuela en los ingresos que el petróleo produce; conservar esta materia prima no renovable; producir e industrializar nacionalmente el petróleo en Venezuela; obtener precios justos. Para un análisis detallado, ver Mayobre, 2005, pp. 83-96.

34. En el texto del Programa se lee: “La sociedad venezolana se sigue caracterizando por la presencia de un Estado cuya capacidad para administrar los recursos de la explotación petrolera, determina en gran medida lo que ocurre internamente en el país. La dependencia del petróleo permanece como un rasgo estructural que ha determinado la orientación de la economía nacional.

La dinámica de la economía venezolana ha estado decisivamente vinculada al excedente generado por escasos productos de exportación, habiéndose pasado de la monoproducción agroexportadora a la monoproducción petroexportadora.

Recientemente, con los convenios de asociación, se reforzó el estilo monoprodutor petrolero de la economía venezolana orientando inmensos recursos hacia actividades que generan poco empleo, bajo nivel de valor agregado y atienden mercados fluc-

balización, a las políticas nacionales de apertura, y a la organización y manejo de la empresa petrolera nacional, Petróleos de Venezuela, S. A. (Pdvs), se plantea una concepción diferente sobre la administración del sector –fuertemente centralizado y financieramente controlado por el Ejecutivo– y el aprovechamiento económico y estratégico de los hidrocarburos.

Los ingresos petroleros aumentan sensiblemente a partir del año 2000 como efecto de diversos factores, entre los que destacan la disposición de países productores y exportadores –miembros y no miembros de la OPEP– para controlar la oferta; la aceleración del crecimiento del consumo energético mundial; y las secuelas y operaciones militares en Asia Central y el Medio Oriente que siguen a los atentados terroristas de septiembre de 2001 contra EE. UU. Eso revaloriza eco-

---

tuantes. Este sector genera un bajo nivel de empleo en el país, cercano al 1% del total, tiene una contribución al producto interno bruto próxima al 25% y aporta más del 70% del valor de las exportaciones.

La actual apertura es, en parte, un capítulo contemporáneo de una política concentradora de riqueza, concentradora de poder y concentradora de población. Este modelo no puede modificarse sino con una profunda transformación estructural de la economía venezolana, la cual se desarrollará en el marco de la V República emanada del proceso constituyente.

El binomio de concentración y monoproducción dibuja el mapa social y económico de la Venezuela actual. El tránsito del modelo rentista al productivo ha estado permanentemente mediatizado, tanto por el tipo de inserción internacional como por las políticas económicas implantadas en nuestro país.

Estructuralmente, sin embargo, en el país existen posibilidades y condiciones para impulsar fuentes de riqueza complementaria, a corto plazo. Entre los sectores que pueden contribuir en esta dirección destacan el sector de bienes de consumo esenciales, el de servicios esenciales y gobierno; tales sectores se caracterizan por una alta contribución al empleo nacional, aproximadamente un 80% de la población, y por una significativa contribución al producto interno bruto, mayor del 50% del total. Son sectores principalmente de carácter endógeno con baja contribución a las exportaciones nacionales. Dicha política expansiva debe estar estrictamente coordinada con la política macroeconómica orientada hacia la producción.

La situación de escaso desarrollo de los sectores productivos es evidente en algunos indicadores de consumo nacional. De las necesidades alimentarias totales de Venezuela, aproximadamente un tercio es de producción local, un tercio se importa y el otro tercio debe contabilizarse como hambre, desnutrición y necesidades básicas insatisfechas, a pesar de que somos un país con tierras de primera, recursos hídricos y capacidad técnica y laboral, que bien pudiera satisfacer sus requerimientos alimentarios y de producción de materias primas". Ver "Programa de Gobierno: la propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una revolución democrática", <[www.analitica.com/bitblo/hchavez/programa.asp](http://www.analitica.com/bitblo/hchavez/programa.asp)>.

nómica y estratégicamente al petróleo, que pasa de 10,57 dólares por barril (d/b) en 1998, a 32,22 d/b en 2004, rozando los 60 d/b en 2005.

Económicamente, Venezuela recibe un flujo extraordinario de divisas –que terminando el año 2005 representan cerca de un 140% más que lo presupuestado– y, a partir de cambios en la legislación, el manejo de fondos de la industria, del tesoro y de los recursos financieros bajo la responsabilidad del Banco Central (incluidas las reservas internacionales) deja en manos del gobierno grandes sumas que puede emplear libremente tanto en sus programas nacionales como para sus proyectos internacionales.

Estratégicamente, la revalorización del petróleo es igualmente significativa a causa de la volátil situación política del Medio Oriente, tan complicada en medio de la continuación de la guerra contra el terrorismo y la posguerra en Irak; la importancia que para EE. UU. adquieren sus proveedores de otras regiones; la voracidad energética de China y la India; así como el explícito reconocimiento y manejo de lo energético por todos esos países y otros más (i.e. Rusia) como factor de poder e influencia económica y política mundial. A ese panorama global se añade la situación regional y subregional, propicia para el despliegue de una política petrolera que, como la venezolana, está al servicio de las orientaciones fundamentales de la política exterior del nuevo régimen: promover un contrapeso regional frente a la hegemonía de EE. UU. y a la agenda de la integración económica tal y como viene siendo concebida no sólo en el ALCA, sino en la CAN y el Mercosur. En efecto, regionalmente se combinan el impacto de los altos precios de los hidrocarburos con las necesidades de importación de energía y la renovada conciencia de la importancia estratégica del ya viejo diagnóstico: Latinoamérica es energéticamente autosuficiente.

### El marco referencial de las propuestas venezolanas

En los últimos seis años Venezuela ha presentado diversas propuestas para construir la integración energética. En la categoría de cooperación entran formalmente tanto las renovaciones del Acuerdo de San José, mediante el cual desde 1980 –en condiciones cambiantes– Venezuela y México suministran 160.000 barriles diarios y financian la factura de las entregas que benefician a países centroamericanos y del Caribe –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití,

Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana–, con la oportunidad para que empresas venezolanas y mexicanas participen con bienes y servicios en los proyectos de desarrollo así financiados. En octubre de 2000 esos países suscribieron –sin México– el Acuerdo de Caracas, un conjunto de diez acuerdos bilaterales que ofrece volúmenes adicionales de crudo cuya factura sería financiada a partir de criterios similares a los del Acuerdo de San José. El gobierno venezolano alegó que este otro conjunto de acuerdos se había hecho necesario ante la negativa de México de ampliar el de San José a Cuba.

Lo cierto es que pocos días después la isla recibió tratamiento especial, en acuerdo aparte, que le permitió refinanciar una vieja deuda, la asignación de hasta 53.000 barriles diarios de crudo (algo más de la mitad de lo que importa Cuba) con financiamiento de la factura, y la posibilidad de pagar parcialmente con servicios (medicinas, servicios médicos, entrenadores deportivos, entre otros).

En junio de 2005, el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías organizó una reunión con países del Caribe para lanzar PetroCaribe, una iniciativa para impulsar la integración energética con las islas del Caribe en las áreas de exploración, producción, refinación, transporte, almacenamiento, comercio, suministro y cooperación tecnológica, suscrita por Venezuela con otros trece países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, Surinam).

Son estas, formalmente, propuestas de cooperación, pero en ellas se mezcla el componente de asistencia y también el de búsqueda de solidaridad y alianzas políticas. Así se evidencia en el texto del Acuerdo, que explica que la integración es para los países de América Latina y el Caribe “condición indispensable para aspirar al desarrollo en medio de la creciente formación de grandes bloques regionales que ocupan posiciones predominantes en la economía mundial”, a la vez que incluye la creación del Fondo ALBA-Caribe con una contribución inicial de Venezuela de 50 millones de dólares, a los que se sumarán ingresos de la porción financiada de la factura petrolera de los miembros. “La nación ha contado con todo el apoyo solidario del Caribe, a pesar de las fuertes presiones que ejerce el gobierno de Estados Unidos”, declaraba el presidente Chávez días antes del encuentro con los mandatarios de la región. En tal sentido, cabe recordar la

suspensión de entrega de petróleo a República Dominicana a mediados de 2003 –explícitamente vinculada a la denuncia del gobierno venezolano de que el ex presidente Carlos Andrés Pérez conspiraba contra el gobierno venezolano desde Santo Domingo– y la amenaza de suspensión de suministros a Costa Rica, expresamente asociada a las actividades políticas de las que el gobierno venezolano acusaba al dirigente sindical Carlos Ortega, asilado en San José.

Otros convenios –como los de cooperación y venta de petróleo firmados con Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile y Ecuador– se suman formalmente a la cooperación, en algunos casos con rasgos de complementación económica, y en todos con el sesgo geopolítico recién anotado. También allí se inscriben las propuestas de Petroamérica, Petrosur y la de Petroandina, no obstante que poco explícitamente definidas por el gobierno venezolano. Más cercanas a la complementación son las propuestas del gasoducto binacional y el poliducto hacia el Pacífico con Colombia, y la alianza y amplia agenda petrolera con Brasil y China en torno a la faja petrolera del Orinoco y otros proyectos.

Todos estos proyectos, iniciativas o acuerdos se ubican en el aún no bien definido marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en realidad concebida para América Latina y el Caribe como propuesta de “alianza estratégica” centrada en consideraciones políticas y defensivas, y de solidaridad económica. Su más concreta manifestación es el Acuerdo de Complementación Económica con Cuba, suscrito en diciembre de 2004, que parte de una estrecha afinidad de concepciones políticas. En esos mismos días, cuando recién se había suscrito en el Cusco la declaración que creaba la Comunidad Suramericana de Naciones, los presidentes de Venezuela y Cuba firmaron una Declaración Conjunta de apoyo al ALBA en la que asentaron:

Analizamos históricamente el proceso de integración de la América Latina y el Caribe, y constatamos que éste, lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación externa. (...) los beneficios obtenidos durante las últimas cinco décadas por las grandes empresas transnacionales, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa y, más recientemente, la difusión de las políticas neoliberales, con una mayor transnacionalización de las economías latinoamericanas y caribeñas

y con la proliferación de negociaciones para la conclusión de acuerdos de libre comercio de igual naturaleza que el ALCA, crean las bases que distinguen el panorama de subordinación y retraso que hoy sufre nuestra región.

Por tanto, proponen otra integración, diferente no sólo a la del ALCA, sino a la de la CAN y el Mercosur.

Es en este otro marco de referencia que se plantea una integración energética que “asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas”, pero que va acompañada por un duro discurso antiimperialista y de confrontación al liberalismo económico y político, y por la propuesta de extensión regional de programas de alfabetización y salud –llamados “misiones” en Venezuela– que recuerdan la naturaleza de la colaboración de personal cubano en otros países del Tercer Mundo, considerados clave para la construcción de alianzas y apoyos político-ideológicos.

### Las expectativas y los contrastes regionales

Si bien el conjunto y marco referencial de la propuesta venezolana de integración energética constituye una referencia muy importante, no es la única. La necesidad de gas de las economías de Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y el propio Brasil ha ido conformando aceleradamente un espacio de interdependencia en el que la complementación de recursos y posibilidades estratégicas define un cuadro menos confrontacional y, en cambio, favorable a la reducción de tensiones geopolíticas preexistentes.

Precisamente, para poner acento en lo geopolítico, valga comenzar por recordar el deterioro que en las relaciones entre Chile y Bolivia produjo la colocación en el debate público del tema de la mediterraneidad (debate al que contribuyeron declaraciones del mandatario venezolano). Igualmente, la llamada “diplomacia de micrófonos”, que agitó las relaciones entre Chile y Perú al ventilarse nuevamente el caso de la venta de armas a Ecuador durante la confrontación peruano-ecuatoriana de 1995, conocida en su momento por el entonces canciller chileno, José Miguel Insulza, hoy Secretario General de la OEA. Un cuidadoso tratamiento diplomático de este último asunto por parte de Chile le permitió a su gobierno ser agente muy eficaz

para los intereses chilenos y regionales en los acuerdos para la interconexión de gas conocida como “gasoducto del sur”: desde los yacimientos peruanos de Camisea hacia el norte de Chile, y desde allí a la red de conexiones con Argentina, Uruguay y Brasil.

El proyecto puede generar efectos muy positivos no sólo para la seguridad energética y la integración, sino para la gobernabilidad nacional y regional. Chile y los otros eventuales receptores del gas de Camisea podrían bajar la presión socioeconómica doméstica que producen los racionamientos; Perú vería ampliarse las opciones de mercado para su gas, a la vez que podría mejorar las relaciones con Chile; en tanto que la molestia boliviana por su exclusión de un proyecto que luce vital –pues nacionalmente hay grandes obstáculos políticos para la consideración de otras opciones– ha servido como aliciente para una más ponderada evaluación doméstica de las implicaciones de no manejar con flexibilidad el tema de la salida al mar. Los primeros efectos positivos –con todo lo complejo que es el proyecto y pese las limitaciones para su materialización– han sido posibles en la medida en que ha prevalecido una perspectiva de concertación y complementación, antes que de confrontación y competencia.

Por otra parte, algo similar ha ocurrido en el último y más grave episodio conflictivo entre Venezuela y Colombia en casi veinte años, entre finales de 2004 y comienzos de 2005, a raíz de la captura en Caracas de un dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Aunque la perspectiva del gobierno venezolano de la integración energética tiene como referencia la lucha contra la hegemonía estadounidense, el ALCA y sus sucedáneos (los llamados “TLC” como sigla por tratados de libre comercio), los vínculos económicos y un proyecto energético de importancia estratégica pesaron favorablemente en la solución de la grave crisis binacional. Ciertamente, para el proyecto político económico venezolano la conexión al Pacífico es clave para aumentar y hacer más competitivas las exportaciones de hidrocarburos a China, y ese es un incentivo para mantener dentro de ciertos márgenes las complejas relaciones con Colombia. En todo caso, sin negar la posibilidad de moderación de los conflictos que en estas circunstancias genera la interdependencia energética, sus resultados hasta ahora son menos importantes sobre la gobernabilidad democrática que sobre la estabilidad de las relaciones bilaterales.

# LA GOBERNABILIDAD ANDINA Y LA GEOPOLÍTICA DE LA ENERGÍA

La subregión andina, por sus complejos problemas de gobernabilidad y por su riqueza energética –particularmente en hidrocarburos– es foco natural de atención y ámbito obligado de estudio en el tema que nos ocupa. Esta última sección conjuga, en el estudio del panorama andino, una aproximación a los perfiles de gobernabilidad de la región como conjunto y de cada país, seguida por la exploración del lugar que la integración energética puede tener en los dos niveles. Los criterios que orientan este bosquejo son los de análisis de representatividad, legitimidad y efectividad, que altera y puede ser alterado por la integración energética.

## **La subregión**

En la subregión andina encontramos concentrados complejos problemas de gobernabilidad democrática. Tres grandes conjuntos evidencian, en tres ámbitos diferentes, las condiciones de difícil gobernabilidad y de reto abierto a la democracia: la conflictividad subnacional; el deterioro de las condiciones socioeconómicas y ambientales de vida; y la fragmentada y fragmentadora inserción internacional (v. Cardozo, 2004, pp.13-19).

### Conflictividad subnacional

Ya hemos anotado preliminarmente que, pese a la reducción de las tradicionales tensiones fronterizas derivadas de conflictos de delimitación, han aumentado los casos y proliferado las causas de la conflictividad subnacional y sus desbordamientos regionales.

En Colombia, el conflicto interno forma parte de un complejo cuadro en el que se entrelazan la economía política del narcotráfico, y los negocios ilegales que lo rodean, con la pérdida de eficacia de la presencia del Estado. Hay una tensa oportunidad para la solución negociada, pero depende de una complicada ecuación. Del lado del gobierno: capacidad y apoyo político, que se someterá a la prueba de las elecciones de mayo de 2006; firmeza en la ofensiva militar, que sigue dependiendo en gran medida de la asistencia de EE. UU. y de la cooperación de los vecinos; y disposición a negociar la desmovilización y el desarme con los actores violentos. Por parte de las guerrillas y los grupos paramilitares: sólo les llevarán a la mesa de negociación el reconocimiento de ventajas en la negociación –políticas y económicas– por encima de los beneficios de la confrontación; una evaluación favorable del balance estratégico del momento y sus tendencias; y claros e inequívocos incentivos internacionales, positivos y negativos.

En Ecuador, Perú y Bolivia la significativa proporción de población indígena –38%, 47% y 71%, respectivamente<sup>35</sup>– es parte fundamental del grave cuadro de conflictividad subnacional, por razones socioculturales, económicas y políticas. Hay que reconocer que precisamente la apertura democrática en esos tres países propició condiciones para que organizaciones indígenas ganaran espacio –particularmente en los congresos boliviano y ecuatoriano– y beligerancia en el reclamo de tierras, beneficios e incluso control sobre la explotación de recursos naturales. Bien anota el más reciente *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD (2004) algo que tiene plena vigencia en los tres países andinos mencionados:

... en los territorios históricos de los pueblos indígenas con frecuencia se encuentran ricos yacimientos minerales y depósitos de gas o petróleo, lo cual puede traducirse en un posible conflicto entre la promoción del crecimiento económico nacional a través de la creación de industrias extractivas y la protección de la identidad cultural y las formas de sustento de estos pueblos.

---

35. Datos tomados de PNUD (*op. cit.*, p. 91). Cabe en todo caso mirar con cuidado estos porcentajes, visto que –como bien señala el estudio de Á. Bello– la mera cuantificación de la población indígena es un problema técnico y políticamente complejo, como revela el hecho de que las preguntas censales en ocasiones definen la población indígena a partir de la determinación de características lingüísticas, pero otras veces a partir de la autoidentificación. Para los indígenas, los censos tienen gran valor sociocultural y político dado su interés por lograr reconocimiento. Ver Bello, *op. cit.*

A esto debe sumarse la fácil politización de estas causas, precisamente en países en los que se resiente profundamente la exclusión o la limitada participación en las decisiones que afectan la vida local. Es este uno de los ingredientes de mayor peso en la reactivación actual del reclamo boliviano ante Chile por una salida al mar, y en la resistencia a las políticas de apertura y explotación de recursos naturales (en Bolivia, Ecuador, Perú y, a menor escala, en Colombia).

Los flujos y tráfico ilegales que atraviesan las fronteras andinas conforman un tercer tipo de conflictividad, en esencia transfronterizo. Los sembradíos de coca y amapola en la región (Colombia, Perú y Bolivia), el procesamiento y tráfico de estupefacientes, el de precursores, el lavado de dinero, la corrupción que los rodea, y la posición andina que favorece las conexiones ilegales y criminales ligadas al negocio de las drogas no son sólo un problema económico y de seguridad, sino de fragilidad del tejido social e institucional. En el caso de Venezuela, la propia Comisión Nacional contra el Consumo y Uso Ilícito de Drogas (Conacuid) ha reconocido en los últimos años el aumento de las actividades de tráfico, lavado de dinero y consumo nacional de drogas.

En todo caso, es importante destacar que todos los problemas subnacionales aquí esbozados son causa y efecto de problemas de gobernabilidad democrática, todos tienen la posibilidad de encontrar refuerzo –o freno– en la subregión y en la región y, por eficaces que sean las políticas emprendidas nacionalmente, ninguno puede encontrar solución únicamente dentro de cada país.

### Deterioro de las condiciones socioeconómicas y ambientales de vida

La conflictividad subnacional va acompañada por una situación en la que el accidentado crecimiento económico no ha traído consigo la disminución del desempleo, la desigualdad y la pobreza. Más significativa que los datos estadísticos es la percepción de que el desempleo es uno de los más graves y apremiantes problemas –junto a la corrupción y la violencia– y que ha aumentado la proporción de latinoamericanos indiferentes al tipo de régimen, con tal de que este sea capaz de resolver los problemas económicos: suman 49% en Bolivia, Ecuador y Venezuela, 57% en Colombia y 64% en Perú<sup>36</sup>.

---

36. Corporación Latinobarómetro: "Informe Prensa 2004", <[www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe%20Prensa%202004.pdf](http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe%20Prensa%202004.pdf)>.

En Colombia, los problemas socioeconómicos se han visto agravados por el impacto del conflicto interno, particularmente en las poblaciones desplazadas (más de tres millones entre 1985 y 2003), en tanto que en la propia Venezuela, no obstante los recursos extraordinarios y los programas sociales impulsados, se mantienen altos índices de pobreza y desempleo. En los cinco países, la insatisfacción va acompañada por disensos programáticos (visiblemente en materia de negociaciones financieras y comerciales), por el empobrecimiento del debate económico mientras crecen los desacuerdos en torno al aprovechamiento de recursos y oportunidades, y por presiones a favor de políticas redistributivas propias del tan fallido como perdurable esquema populista.

Por diversas razones (desde la erradicación de cultivos, los efectos depredadores de la guerra y la explotación inadecuada de suelos, agua, bosques, biodiversidad, mares y pesca), la degradación ambiental es factor de enorme importancia para una región cuyo PIB depende en medida sustancial de la explotación de recursos naturales. El aprovechamiento del gran potencial de recursos se ve limitado por una combinación –de diversas proporciones en cada país– de insuficiente desarrollo de los recursos humanos e ineficiencia y desconfianza en las instituciones, a la vez que de una revisión sociocultural, ideológica y económica del significado y función de tales recursos. Esto último es particularmente relevante y visible, en materia de explotación de hidrocarburos, en los casos de Bolivia y Ecuador.

### La fragmentada y fragmentadora inserción internacional

Pese a la elaboradísima institucionalidad construida a lo largo de treinta y cinco años, la CAN dista mucho de ser un modelo práctico de integración efectiva. No se trata sólo de lo que indican los datos sobre comercio –que, pese al crecimiento del comercio intraregional, presentan a los países andinos volcados hacia el mercado estadounidense y, aunque muy lejos, al europeo– sino del desenvolvimiento de las negociaciones económicas y políticas de los últimos años. La subregión se ha desplazado hacia otros polos de atracción, haciéndose finalmente vulnerable a la bilateralización de las negociaciones internacionales. Pese a su enorme potencial natural e importancia geoestratégica de espacio de tránsito, complejas situaciones domésticas y desacuerdos políticos, económicos e ideológicos subregionales

han dejado al grupo andino rezagado ante el activismo de otros países, y conjuntos de países y acuerdos; esto incluye una vasta red de más de tres decenas de acuerdos bilaterales, la asociación de Bolivia, Perú y Venezuela al Mercosur, las negociaciones de un TLC con EE. UU. por parte de Colombia, Ecuador y Perú, el acercamiento de Colombia al Plan Puebla Panamá y la participación de Perú –los otros latinoamericanos son Chile y México– en el foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

En el ámbito de la integración en el hemisferio, el peso de EE. UU. y de Brasil se ha hecho sentir con mucha fuerza. Postergado el ALCA, desde Washington se viene dando especial impulso a las negociaciones con los países centroamericanos y República Dominicana, y con tres países andinos. Fortalecida la resistencia regional al ALCA y políticamente debilitada la CAN, el liderazgo brasileño desde el Mercosur ha también “bilateralizado” la construcción del espacio suramericano, finalmente acordado en Cuzco en diciembre de 2004. El gran proyecto del “anillo gasífero” del Cono Sur y, desde Venezuela, el proyecto ALBA y el peso específico que dentro de él tiene la integración energética (Petrocaribe, Petrosur, Petroandina y, en conjunto, Petroamérica) han introducido un novedoso a la vez que polémico factor dinamizador de la integración. Sin embargo, se mantienen dos concepciones diferentes acerca de su propósito último: de fuerte sesgo geoeconómico en la perspectiva del anillo energético promovido desde el Cono Sur y Brasil, y de ostensible peso geopolítico e ideológico en las iniciativas de Venezuela y sus numerosos acuerdos de cooperación energética y financiera. Cabe señalar, en todo caso, que un nuevo acento geopolítico ha venido ganando peso en la definición y valoración regional de las opciones de inserción internacional.

Estados Unidos sigue siendo referencia estratégica: por un lado, es cultivado como principal mercado para los productos de la región; por el otro, resistido como poder hegemónico. La búsqueda de nuevos mercados y la construcción de contrapesos políticos es denominador común a un conjunto regional que busca redefinir los términos de sus relaciones con Washington. Lo que no es común –como quizá sí lo fue en otros momentos– es la naturaleza de la redefinición buscada, lo que ha llevado al presidente venezolano a hablar de dos “ejes” –“monroísta” y “bolivariano”– en Suramérica, cuya diferenciación deriva de la afinidad o diferenciación que el gobierno venezolano les

atribuye respecto a Washington<sup>37</sup>. En realidad, la situación es algo más compleja, en la medida en que países afines en muchos aspectos a EE. UU. –como México y en cierto sentido también Chile– han disentido en temas tan críticos como el de la guerra en Irak, a la vez que otros países políticamente más y menos disidentes –como Venezuela o Brasil– han puesto cuidado en cultivar las relaciones económicas y en atraer las inversiones estadounidenses.

Respecto a Europa y Asia prevalece también la fragmentación, no obstante el esfuerzo de la Secretaría de la CAN por impulsar conjuntamente el diálogo político y las negociaciones de libre comercio.

Se nos presenta así una subregión en la que –con nuevas manifestaciones– se mantiene, con viejos y nuevos factores y actores, la ya aludida tendencia histórica a la fragmentación internacional y doméstica, en medio de una revalorización de la ubicación geoestratégica y los recursos energéticos que podrían abrir nuevas oportunidades de desarrollo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el conjunto andino.

## **Perfiles nacionales de gobernabilidad**

De la conflictividad subnacional, la volatilidad del crecimiento y acumulación de deuda social, junto a la fragmentación internacional andina resulta un cuadro de precaria gobernabilidad democrática, ciertamente que con variantes nacionales. Examinemos someramente en los cinco países, con especial atención al caso venezolano, los ya aludidos componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática –representatividad, legitimidad y efectividad– y el peso de lo energético.

### **Bolivia**

En un análisis que es oportuno recordar, Lawrence Whitehead identificaba dos tradiciones en la historia política de Bolivia<sup>38</sup>. Sintetiza muy bien el autor los ciclos en la evolución histórica del sistema político boliviano, al menos desde mediados del siglo XX, aludiendo a dos tradiciones: la de gobiernos constitucionales sustentados en

37. En el primero ubica a Colombia, Perú y Chile. En el segundo a Cuba, Venezuela, Brasil y Argentina. Ver Taller de Alto Nivel «El nuevo mapa estratégico», en <[www.emancipacion.org/descargas/El\\_nuevo\\_mapa\\_estrategico.pdf](http://www.emancipacion.org/descargas/El_nuevo_mapa_estrategico.pdf)>.

38. Whitehead, 2001a, 2001b, cit. por Barreda y Costrafreda, *op. cit.*

reglas constitucionales liberales, no obstante que en condiciones culturales y socioeconómicas que limitan la inclusión y participación de significativos sectores de la población; y la que corresponde a períodos y regímenes de conflictividad y movilización de estos sectores. Los movimientos de esta suerte de péndulo se han acelerado en los últimos años y actualmente encontramos tres rasgos que resumen el precario panorama de la gobernabilidad democrática boliviana<sup>39</sup>:

- Pérdida de representatividad de actores e instituciones en medio de una acentuación de la fragmentación social y política –en sus dimensiones socioeconómicas, étnicas y geográficas– que obstaculiza la construcción de consensos y acuerdos perdurables entre tradicionales y nuevos actores estratégicos<sup>40</sup>.

- Baja legitimidad de las transformaciones institucionales –insuficientemente consultadas y negociadas– que aceleran el movimiento pendular y estimulan estrategias de movilización y actuación fuera de los canales políticos institucionales, considerados crecientemente ilegítimos. Surgen en tal contexto nuevos actores y tensiones entre criterios de legitimación: étnico-culturales y democráticos-pluralistas<sup>41</sup>.

- Ante decisiones y políticas cuyos resultados económicos, sociales y ambientales no han contribuido a mejorar la calidad de vida

39. Barreda y Costrafreda, *ibid.*; Orias Arredondo, 2005.

40. En la arena política, el Movimiento al Socialismo, bajo el liderazgo de Evo Morales, y el Movimiento Indio Pachakuti, encabezado por Felipe Quispe –también dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Cstucb)– se presentan como organizaciones que responden a los intereses de los sectores indígenas y opositores al sistema tradicional de partidos. Sin embargo, mientras Morales mantiene relativa disposición a negociar nacional e internacionalmente un cambio de régimen, Quispe propone la desmembración del Estado en su concepción actual y el “retorno a comunidades agropecuarias originarias”. Otras organizaciones gremiales, con intereses muy diversos y mayormente contradictorios, se suman al momento de movilización que ha bloqueado carreteras, los proyectos de exportación de gas y las presidencias de Sánchez de Losada y Mesa.

41. Como lo señala René Antonio Mayorga: “El nuevo escenario político y la dinámica del sistema de partidos enfrentan fracturas entre el fundamentalismo étnico y un modelo democrático-pluralista de organización política que intenta integrar la diversidad étnico-cultural, entre la democracia del *ayllu* y la democracia representativa que trata de incorporar mecanismos participativos, entre economía de mercado e inserción en el proceso de globalización, por una parte, y economía comunitaria y desarrollo nacional autárquico, por otra; entre una concepción del rol del Estado como promotor y regulador de la economía, y una concepción de re-estatización de la economía”. Ver Mayorga: “Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia”, Observatorio Electoral Latinoamericano, en <[www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=19](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=19)>.

de amplios sectores de la población boliviana, la inconformidad y la impaciencia frente a la ineffectividad del liderazgo y las instituciones gubernamentales estimulan la movilización y las más diversas acciones de protesta –voto antipartidos, bloqueo de carreteras, reclamos de acceso a agua potable, de tierras y de defensa de los cultivadores de coca– por parte de obreros, campesinos e indígenas.

Los veinte años transcurridos desde su transición democrática le han permitido a Bolivia avanzar en aspectos muy importantes para la construcción de la gobernabilidad: el acceso de los indígenas a cargos políticos (52 de los 157 diputados elegidos en 2002 son indígenas o los representan) y el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad boliviana son sin duda importantes logros.

Muy visiblemente, sin embargo, el activismo de movimientos indígenas y la naturaleza de sus demandas políticas revelan una situación que no ha sido hasta ahora incorporada a la institucionalidad. En algunos estimados, los indígenas constituyen el 70% de la población boliviana, dividida en más de treinta de estos grupos, y viven mayoritariamente en la pobreza. Por otro lado, la fragmentación espacial es otro de los factores de ingobernabilidad, tal y como se observa en las demandas de autonomía de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Pando, Beni y Chuquisaca, los más ricos en yacimientos de gas y mejor dispuestos a negociar su explotación y exportación, cuestión que se convirtió en un asunto político y altamente conflictivo.

Efectivamente, a partir del año 2000, la Csutcb, bajo el liderazgo de Quispe, bloqueó las más importantes carreteras y paralizó cinco departamentos, presentando entre sus demandas cambios legales en materia de propiedad y usufructo de la tierra, rechazo a la legislación sobre el agua potable y el cambio de provisiones legales relativas al uso y explotación de los recursos naturales<sup>42</sup>. Pese a que es larga la lista de exigencias de obreros, campesinos e indígenas, el gran unificador del mensaje de protesta social ha sido el tema de la explotación y exportación del gas natural. En este rubro, Bolivia cuenta con las quintas reservas latinoamericanas, de las cuales sólo el 20% sería necesario para cubrir las necesidades domésticas en las próximas

---

42. La Csutcb también incluyó la exigencia de un discurso político que reconociera la diversidad étnica, el restablecimiento del estado aymara de Tahuantinsuyo, y el reemplazo de la bandera nacional por la de Whipala.

décadas. Aprovechar este valioso recurso proveería a Bolivia de dinero para compensar los daños colaterales de la política de erradicación de cultivos de coca y daría nuevo impulso a la economía nacional. Sin embargo, la construcción del gasoducto encontró resistencia de organizaciones indígenas que rechazan el tendido de tuberías y reclaman la propiedad de la tierra, y a ellos se sumaron otros grupos que lo objetan por razones nacionalistas (se niegan a la salida del ducto al Pacífico a través de Chile, en virtud del histórico reclamo de salida al mar) o por razones antiimperialistas que incluyen el destino de las exportaciones (el rechazo a EE. UU.) y las condiciones de operación de empresas transnacionales.

Otra fuente de conflictividad de la que el tema del gas se ha hecho parte es la de las ya mencionadas posiciones autonomistas por las que han pugnado las más prósperas regiones del país –precisamente las más ricas en yacimientos gasíferos– con los riesgos de fractura de la unidad nacional que tales posiciones conllevan en circunstancias de frágil gobernabilidad.

Las políticas de erradicación de la coca y de ajuste económico y el proyecto de exportación del gas que formaron parte del mensaje movilizador con el que la protesta y la violencia derrocaron el segundo gobierno de Sánchez de Losada, en octubre de 2003, siguen siendo asuntos altamente sensibles y conflictivos en un sistema político que no ha logrado encontrar solución a sus problemas institucionales de pérdida de representatividad, legitimidad y efectividad. En todos los asuntos, el del gas incluido, se refleja la conflictividad subnacional, la insatisfacción e impaciencia social y la dificultad para encontrar fórmulas de inserción internacional que satisfagan a actores estratégicos y atiendan la complejidad cultural y espacial boliviana.

## Ecuador

A semejanza de Bolivia, parte de la explicación de los problemas de gobernabilidad de Ecuador se encuentra en la fragmentación geográfica, sociopolítica y económica del país, a la que se suman una alta proporción de población indígena que es particularmente vulnerable social y económicamente, y una realidad espacial de fragmentación entre costa, sierra y selva de tal significación, que se la sigue considerando clave para la comprensión de las diferenciaciones políticas más relevantes.

La inestabilidad es uno de los rasgos salientes de la evolución política ecuatoriana. El promedio histórico de permanencia de los presidentes en sus cargos es de dos años, y menos de la mitad de ellos ha terminado su período constitucional. Entre los factores que históricamente han propiciado la inestabilidad se encuentran: la polarización político-espacial del país; el peso del factor militar en la vida política; el pragmatismo y la volatilidad de las coaliciones; la dificultad para lograr acuerdos constitucionales perdurables; el peso de líderes personalistas y la fuerte tradición populista; junto a la dificultad para superar la inclusión de los sectores indígenas y los conflictos recurrentes por sus reclamos de tierra y de reconocimiento de identidad<sup>43</sup>.

Siguiendo los mismos criterios esbozados para el caso boliviano, los rasgos distintivos de los problemas de gobernabilidad ecuatorianos son:

- La multiplicación de actores, y de fuentes y focos de conflictividad, que refleja y refuerza la fragmentación social y política, lo cual se manifiesta a su vez en la fragilidad de los partidos y su vulnerabilidad y descrédito, y en la dificultad para conformar coaliciones parlamentarias y para la concertación entre actores estratégicos que permitan representar y gestionar las demandas de grupos significativos de la sociedad.

- Ante el descrédito y pérdida de legitimidad de las instituciones políticas, se han multiplicado las organizaciones y actividades de la sociedad civil, también atomizada en muchos grupos, entre los cuales las organizaciones indígenas y gremiales han ganado espacio estratégico fuera del sistema partidista<sup>44</sup>.

- Pese al crecimiento económico y mejoras en indicadores macroeconómicos —que en buena medida se deben al aumento de los

43. Ver Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: “El marco geográfico e histórico”, *Perfiles nacionales de gobernabilidad. República de Ecuador*, en <[www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=61634](http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=61634)>.

44. Entre los nuevos actores estratégicos no partidistas destacan la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), que reúne entre otros a obreros, empleados públicos, maestros, estudiantes, defensores de los derechos humanos y comunidades eclesiales de base, y el movimiento indígena de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie), que reúne a doscientas veinte organizaciones de todo el país y representa a más del 80% de la población indígena, habiéndose convertido en la principal fuerza de convocatoria y movilización social. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, como brazo político de la Conaie, agrupa a muchos actores sociales, entre otros a la CMS, sindicatos energéticos, sectores intelectuales urbanos de izquierda y movimientos ecologistas.

precios del petróleo— la desigualdad, la pobreza y la inconformidad con el desempeño de los gobiernos sigue siendo medida de la baja efectividad de la gestión pública percibida por los ecuatorianos.

Al igual que en Bolivia, es innegable el espacio político que la participación electoral abrió a nuevos grupos tradicionalmente excluidos de la vida política ecuatoriana, lo que contribuyó a enriquecer la reforma constitucional de 1998 y a lograr acuerdos sobre legislación y políticas en materia de adjudicación de territorios, manejo del agua, derechos de los pueblos indígenas y negros, así como programas sociales específicos. A los canales institucionales se añade la protesta en la calle, a la que se han sumado en momentos críticos —como en el derrocamiento del presidente Mahuad— los militares y los gremios empresariales y sindicales. Tras el efímero triunvirato en el que participó como vicepresidente el dirigente de la Conaie, y una vez concluido el mandato del presidente sustituto, Gustavo Novoa, el apoyo del partido indígena Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País demostró ser fundamental para la estabilidad del gobierno del presidente Lucio Gutiérrez. Su pérdida fue seguida por la gradual erosión de la sustentación política del gobierno y la sustitución de Gutiérrez.

Entre los temas que fragmentan a los actores y desafían a las instituciones ecuatorianas se encuentra la crítica y resistencia a las políticas económicas de ajuste y apertura, que incluyeron desde el año 2000 la dolarización de la economía. Tras treinta años de explotación de los hidrocarburos —que se convirtieron en la principal exportación y la segunda fuente de ingresos fiscales— no ha mejorado sensiblemente la calidad de vida de los ecuatorianos ni la desigualdad prevaleciente. Ese factor de riqueza se ha convertido también en causa de tensiones y conflictos alrededor de temas como la corrupción y la ineficacia en el manejo de los recursos que provee el petróleo, así como de reclamos indígenas de reconocimiento y respeto de sus “territorios ancestrales”, a la vez que de participación en el manejo y disfrute de los beneficios de la explotación de éste y otros recursos naturales.

## Perú

El panorama de la gobernabilidad democrática peruana comparte con Bolivia y Ecuador las nuevas manifestaciones de los graves problemas históricos de fragmentación (geográfica, política y

etnolingüística), el desencanto frente al cumplimiento muy parcial de las promesas socioeconómicas de la más reciente transición democrática, y la pérdida de espacios de negociación y acuerdo indispensables para renovar y profundizar la institucionalidad y las prácticas democráticas.

- En materia de representatividad, los partidos políticos más y menos tradicionales –desde el viejo Alianza Popular Revolucionaria Peruana (APRA) hasta Perú Posible– si bien han sobrevivido a graves denuncias y a su incapacidad para mantener los compromisos programáticos negociados entre 2000 y 2001, han perdido representatividad y, como en los otros países andinos, esa pérdida ha perjudicado a las instituciones mismas en las que se desempeñan los políticos –partidos y legislaturas– y ha ido acompañada por el surgimiento de nuevos actores políticos cuyas acciones desbordan los canales convencionales de la acción política.

- El esfuerzo puesto desde 2000 en la construcción de una agenda programática compartida, la descentralización y la creación de un sistema electoral sensible a las peculiaridades territoriales y a la diversidad sociocultural, el esfuerzo de reconstrucción de la institucionalidad jurídica y la exhaustiva investigación de las violaciones a los derechos humanos no impidieron el rápido desgaste de la legitimidad inicial de la que disfrutaron el presidente Toledo y el Congreso.

- Las políticas económicas que han permitido a Perú mantener un ritmo de crecimiento económico estable y lograr importantes acuerdos comerciales han sido poco efectivas y de bajo impacto en la reducción de la pobreza<sup>45</sup>, mejoras significativas en el acceso a la

---

45. Datos del Banco Mundial colocan a Perú, con un 49% de población que percibe menos de un dólar diario, en peor condición que otros países de la región como Honduras (47%), Nicaragua (44%) o Ecuador (30%). A esto se añade que, conforme al Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: “A tenor de las últimas estimaciones disponibles, Perú se presenta como uno de los países con peor distribución de la riqueza y del ingreso de América Latina y, en consecuencia, del mundo entero. A pesar de que la escasa información disponible hace referencia únicamente al patrón de distribución de variables económicas, el análisis de la distribución de variables como la renta, la riqueza o el ingreso constituye la punta de un iceberg cuya base está constituida por una desigual distribución de las oportunidades y de los activos, además de un entramado institucional que, tanto en el sector formal como en el informal, reproduce estos patrones de desigualdad en todos los ámbitos de la sociedad (jurídico, de representación política,...)”. Ver Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: “Perfil de gobernabilidad de la República del Perú”, en <[www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=117573](http://www.iigov.org/tiig/attachment.drt?art=117573)>.

educación y los servicios públicos, los elevados niveles de desigualdad (en general y entre la población indígena y no indígena) y, en suma, en la calidad de vida de los peruanos.

Pese a todo esto, y a que Toledo mantiene una popularidad de entre uno y dos dígitos, ni los líderes políticos ni los dirigentes sociales han promovido consistentemente un final anticipado del período presidencial.

Entre los temas conflictivos se encuentra el de la explotación del gas del rico yacimiento de Camisea. El más grande proyecto energético de la historia peruana –que incluye la explotación, el procesamiento del gas y la construcción de dos gasoductos que pasarán por la cordillera de los Andes– está ubicado en un área de megabiodiversidad que abarca, además, cerca de dos tercios de una reserva de pueblos indígenas. De modo que a la complejidad de la negociación económica con las empresas petroleras se agrega el rechazo de grupos ambientalistas e indigenistas internacionales y el de los grupos y pobladores locales<sup>46</sup>.

## Colombia

El contraste entre la normalidad constitucional y la persistencia del tradicional sistema de partidos, por una parte, y la continuación de un violento conflicto interno rodeado por toda suerte de actividades ilegales, por la otra, son claves importantes para comprender la especificidad de los problemas de gobernabilidad democrática de Colombia. En el pasado reciente, el final del proceso de paz sostenido contra viento y marea por el gobierno de Andrés Pastrana entre 1999 y 2002 significó un giro en una compleja fórmula de gobernabilidad. De ese giro forman parte el ascenso al gobierno de Álvaro Uribe Vélez –un disidente del liberalismo con fórmula electoral propia–, su estilo fuertemente personalista y su doctrina de “seguridad democrática”, y la consolidación de una estrecha alianza con EE. UU.,

---

46. Quienes objetan el proyecto alegan que la actividad de las empresas explotadoras de hidrocarburos ya ha provocado la disminución de recursos pesqueros, como efecto de la contaminación del agua con aceites, grasas, detergentes y residuos, y el deterioro de la salud de los pobladores indígenas; asimismo han denunciado que las empresas no han pagado derechos administrativos, no han dado trabajo a los pobladores, han destruido caminos, puentes y canales de regadío, y han dañado viviendas.

primero para combatir al narcotráfico y luego, bajo la bandera de la lucha contra el terrorismo, a los irregulares.

- El triunfo de Uribe Vélez en primera vuelta, con un movimiento que expresamente se distanció del concepto mismo de partido político, encuentra evidente explicación en su mensaje de mano dura frente a la guerrilla y en su propuesta de escalar la guerra para construir la paz, pero también en el desgaste de los partidos tradicionales y las instancias legislativas de representación política. La forma bastante personalista como el Presidente ha conducido el gobierno, y la alta popularidad que mantiene a poco más un año del final de su mandato, revelan, entre otras cosas, la debilidad relativa de los contrapesos y la concentración de la representación en la figura del primer mandatario.

- Aunque la gestión del presidente Uribe, como lo refleja su popularidad, ha recuperado legitimidad y cuenta con apoyos y consensos para el desarrollo de su política de seguridad democrática, esa legitimidad no se extiende al conjunto de los actores e instituciones democráticas de Colombia. El tradicional sistema de partidos está en trance de renovarse o terminar diluido en fraccionamientos o alianzas, aunque el panorama político muestra la tendencia a la conformación de dos grandes polos: el que convoca el presidente Uribe y el que van conformando organizaciones y sectores de izquierda; en el medio queda el intento del liberalismo de recuperar su perfil de centro-izquierda.

- El liderazgo y las instituciones democráticas colombianas han sido fuertemente golpeados por denuncias de corrupción e infiltración por el narcotráfico y los paramilitares, a la vez que por su ineficacia en la construcción de la paz y en la superación de los problemas de pobreza, desempleo y desigualdad que también afectan el país. Al ser tan relevante en la agenda pública el tema del conflicto interno y el apoyo a la estrategia empleada por Uribe, tanto la diferenciación entre derecha e izquierda recién mencionada, como la insatisfacción frente a la poca efectividad gubernamental, tienen como foco la preocupación por los problemas socioeconómicos.

Aunque las reformas políticas –particularmente la que permitirá la reelección presidencial inmediata– han recibido mayor atención que las reformas y políticas económicas propuestas y emprendidas por el gobierno de Uribe, estas últimas son pieza muy importante para la construcción de la gobernabilidad democrática colombiana.

El protagonismo del conflicto y sus temas conexos en la agenda pública ocultan que, pese al crecimiento de la economía, el 51% de la población urbana y el 82% de la rural vive por debajo de la línea de la pobreza, en tanto que el desempleo urbano alcanzó, en datos de la Cepal, 15,4% en 2004. No faltan, por tanto, analistas que señalen que si las reformas económicas que ha impulsado el gobierno no producen cambios favorables en la vida macroeconómica, podrían aparecer en Colombia explosivos eventos de protesta semejantes a los ocurridos en los otros países andinos<sup>47</sup>.

En este contexto el tema energético es un asunto altamente sensible para la economía y la seguridad de Colombia, país que, no obstante ser sexto productor de crudo y quinto de gas natural en Latinoamérica, tiene cíclicas crisis de energía que ha afrontado parcialmente a partir de proyectos de interconexión eléctrica y gasífera con sus vecinos, ampliables con la incorporación a la red que desarrollará el Plan Puebla Panamá.

## Venezuela

La polarización política y el deterioro institucional, al lado de la amplia audiencia que el discurso, los recursos económicos y las iniciativas sociales le han dado al gobierno del presidente Chávez, son dos complejos conjuntos que definen la gravedad de los problemas de gobernabilidad democrática que confronta Venezuela.

La pérdida de confianza en los líderes políticos y en las instituciones y acuerdos que habían dado piso a la democracia venezolana a partir de 1958, acompañados por un patrón cada vez más desigual de distribución del ingreso y por la incapacidad gubernamental para impulsar las necesarias reformas políticas e institucionales, abrieron espacio para la irrupción de las protestas callejeras de 1989, los intentos de golpe de 1992, el acelerado desgaste electoral de los candidatos de los partidos tradicionales y el ascenso al poder de uno de los militares golpistas de febrero de 1992. No obstante la promesa inicial de renovar pacífica y profundamente a la democracia, el balance presente evidencia la profundización de graves problemas de gobernabilidad.

---

47. Ver la elaboración del argumento en Sweig y McCarthy, 2005.

- La polarización se fue exacerbando desde 1999, al paso de los meses, entre el nuevo gobierno y diversos sectores de la sociedad (organizaciones de padres en el sector educativo, sindicatos en el laboral, gremios en el empresarial y profesional). La escalada de tensiones no sólo se manifestó de forma extrema en las movilizaciones de calle, la renuncia presidencial, el frustrado golpe de Estado de abril de 2002 y el paro petrolero desde finales de ese mismo año, sino a través de un largo proceso de convocatoria a un referendo consultivo (finalmente rechazado judicialmente) y uno revocatorio (finalmente realizado en agosto de 2004, y perdido por los convocantes en medio de gran desconfianza en el árbitro electoral y sus actuaciones en todo el proceso). Así, no obstante la popularidad que mantiene el presidente Chávez, la polarización que provoca su gestión pone de manifiesto el permanente cuestionamiento (ostensible entre 2001 y 2004) a la falta de representación efectiva de los intereses de todos los venezolanos. A esa situación contribuye no sólo la conformación de la Asamblea Nacional –mayoritariamente controlada por la alianza de gobierno– sino su manera de manejar decisiones muy importantes para la necesaria representación plural y el sano ejercicio de contrapesos<sup>48</sup>. Hay que anotar también como un rasgo tanto o más grave de la crisis de representación, la pérdida de credibilidad del núcleo más importante del liderazgo político opositor.

- Dos tipos de situaciones han continuado restando a la ya precaria legitimidad de las instituciones democráticas. Por una parte, la forma como dentro de una fórmula de transitoriedad fueron designados –entre simpatizantes del gobierno– los responsables de instituciones tan importantes como la Fiscalía<sup>49</sup>, la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo. Por otra parte, y parcialmente resultado de lo anterior, en situaciones de violación y abuso de derechos humanos y de denuncias graves de corrupción ha prevalecido la impunidad. Estos rasgos combinados con la legitimidad electoral –importantísimo

---

48. Entre los casos más emblemáticos se encuentra la aprobación de leyes orgánicas –como la del Tribunal Supremo de Justicia– por mayoría simple, o la de la conformación del Consejo Nacional Electoral, cedida finalmente a ese Tribunal.

49. Sirva como ilustración que quien ha sido el Fiscal General de la Nación desde diciembre de 2000, Isaías Rodríguez, se había desempeñado hasta ese momento como vicepresidente, cercano al presidente Chávez desde la campaña electoral de 1997. Será en enero de 2001 cuando el Rodríguez anuncie que se separa de su militancia en el oficialista Movimiento Quinta República.

recurso político nacional e internacional del gobierno venezolano— han definido un cuadro calificado por diversos analistas como neautoritarismo, bonapartismo, dictadura constitucional<sup>50</sup>, entre otras categorizaciones cuya variedad indica lo complicado del perfil político del régimen. A ello se añade la pérdida de apoyos y credibilidad de los partidos políticos y los tradicionalmente más influyentes grupos de interés. La proliferación de organizaciones de la sociedad civil y el protagonismo de actores nunca antes tan involucrados en el debate público —medios, militares e Iglesia— hacen parte de la fragmentación de la legitimidad, aunque también de un ambiente en el que se han visto manifestaciones masivas cuyo espíritu predominantemente pacífico e institucional podría ser señal del potencial para la reconstrucción institucional de la vida democrática.

- La abundancia de recursos económicos con la que el aumento de los precios petroleros ha provisto al gobierno venezolano desde mediados del año 2002 sólo se ha reflejado parcialmente en la vida económica de los venezolanos. En efecto, no obstante los numerosos programas sociales —llamados “misiones”— con los que el gobierno ha favorecido parainstitucionalmente a la población más necesitada de bienes y servicios (alimentos, atención médica, alfabetización y educación primaria y secundaria), se mantienen lo ya mencionados altos niveles de pobreza y desempleo<sup>51</sup>. Por otra parte, mientras han aumentado los recursos en manos del Estado, y se les destina preferentemente a proyectos económicos afines a la estrategia gubernamental, un importante número de empresas debió cerrar sus puertas, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo<sup>52</sup>.

---

50. Un análisis reciente, contextualizado históricamente y ampliamente documentado, que presenta los elementos políticos, económicos, institucionales e internacionales que caracterizan al régimen, se encuentra en el trabajo de Sainz Borgo y Paz, 2005.

51. De 1998 a 2004, el desempleo anual promedio pasó del 11,3% al 15,3%, habiendo alcanzado un 18% en 2003 (v. Cepal: “Estudio económico...”, cit.). La pobreza, según los datos dados a conocer a mediados de agosto de 2005 por el Instituto Nacional de Estadísticas, aumentó del 42,8% en el primer semestre de 1999 al 53% al cierre de 2004.

52. Según datos de la agrupación empresarial de industriales venezolanos Consejo Nacional de la Industria (Conindustria), entre 1998 y el primer trimestre de 2003 de un total de 11.539 empresas existentes cerraron cerca de 7.000. Como resultado, se llegó a acumular 2,4 millones de desempleados —1,3 de ellos cesantes entre 1999 y 2003— mientras que en 1999 la informalidad comenzó a superar entre 2 y 6 puntos al empleo formal. Ver Conindustria: “El cerco a la generación de empleos productivos”, en <<http://conindustria.org/CONINCEEL/Presentaciones/presentacion-cerco-junio.pdf>>. Voceros de esa organización han señalado un crecimiento del 20% del sector industrial

El fuerte y explícito componente redistributivo del proyecto político puesto en marcha por el gobierno venezolano apunta a reproducir y agravar los más negativos rasgos de pronunciado populismo, vinculados a los períodos de bonanza petrolera en Venezuela.

El tema petrolero mismo se ha convertido en objeto de debate en tres aspectos fundamentales: el manejo y destino de los recursos extraordinarios; la oportunidad para sacar provecho nacional de una coyuntura económica favorable; y la estrategia de utilización internacional de los recursos petroleros. Los dos primeros asuntos –que han sido objeto de preocupación en otros ciclos de bonanza, especialmente en el de mediados de la década de los 70– alcanzan ahora otra escala en virtud de la cantidad de recursos extraordinarios de los que el gobierno dispone, de los cambios legales e institucionales que han permitido un muy libre uso de los ingresos petroleros por parte del Ejecutivo, y del explícito propósito de poner tales recursos al servicio del proyecto y los programas gubernamentales.

El aumento de los precios petroleros ocurre en un contexto de cambios legales, institucionales y políticos en los que el Presidente cuenta nacionalmente con capacidad de decidir y disponer sobre los ingresos petroleros, los proyectos de la industria y el manejo del comercio internacional. La excesiva dependencia del sector petrolero, por su parte, no sólo hace al país muy vulnerable frente a variables y eventos incontrolables, sino que acentúa las deformaciones que lo petrolero ha inducido históricamente en la economía, la política, la sociedad y la cultura de los venezolanos: ciudadanos y gobernantes.

### **Las características de la integración energética que promueve el gobierno venezolano y su impacto internacional**

La política exterior petrolera venezolana viene promoviendo desde 1999 las siguientes modalidades de acercamiento internacional a otros países:

- Fortalecimiento de la OPEP y acercamiento no sólo económico sino político a los otros miembros de la Organización, para hacer de ella una palanca de cambios geopolíticos que impulsen la multipolaridad.

---

en el primer semestre de 2005; crecimiento que, sin embargo, no se ha traducido en disminución del desempleo.

- Tránsito de viejas a nuevas formas de cooperación energética, pasando del modelo representado por el Acuerdo de San José (impulsado por Venezuela conjuntamente con México como oferta de cooperación energética y financiera a países de la cuenca del Caribe)<sup>53</sup> y los Acuerdos de Caracas (suscritos en octubre de 2000 con diez países de la cuenca caribeña), a la concepción de los “convenios integrales”, el primero de los cuales fue suscrito con Cuba a finales de octubre de 2000. Estos se caracterizan por el trato mucho más favorable al beneficiario, la posibilidad de pago de la factura petrolera –ya financiada– mediante la entrega de bienes y servicios, el explícito rechazo a la integración comercial tradicional, y la expresa identificación de intereses políticos comunes, en oposición tanto al libre comercio y la hegemonía estadounidense como a las iniciativas tradicionales de integración subregional. La llamada Alternativa Bolivariana (ALBA) subyace a este tipo de acuerdos. Sólo con Argentina –no obstante que en términos menos amplios, si bien estos incluyen la disposición venezolana a comprar bonos de la deuda de ese país– ha sido suscrito un acuerdo también denominado “de cooperación integral”. Las propuestas de cooperación presentadas a Paraguay, Uruguay y Ecuador tienen similar trasfondo.

- Construcción de alianzas estratégicas a través de la negociación de acuerdos en los que lo energético va acompañado por otros negocios –incluida la compra de armamento– con países que como China, India, Rusia, Irán, España y Brasil pueden contribuir con mercados y tecnología a la diversificación de vínculos del sector venezolano de hidrocarburos, a la vez que servir como puntos geopolíticos de apoyo a la política de promoción de la multipolaridad y de freno a la hegemonía estadounidense.

- Como iniciativa de eminente valor geopolítico y económico, el desarrollo del proyecto de poliducto o gasoducto hacia el Pacífico, a través de Colombia, facilitará las exportaciones al mercado chino.

- Manejo político y económico muy pragmático de las relaciones con las transnacionales petroleras.

---

53. Conviene destacar que en dos situaciones recientes el gobierno venezolano suspendió o amenazó con suspender el suministro petrolero (a República Dominicana y a Costa Rica, respectivamente), alegando expresamente razones políticas. En otro momento, durante la crisis centroamericana, fue suspendido el suministro a Nicaragua, mas no fueron alegadas públicamente razones políticas.

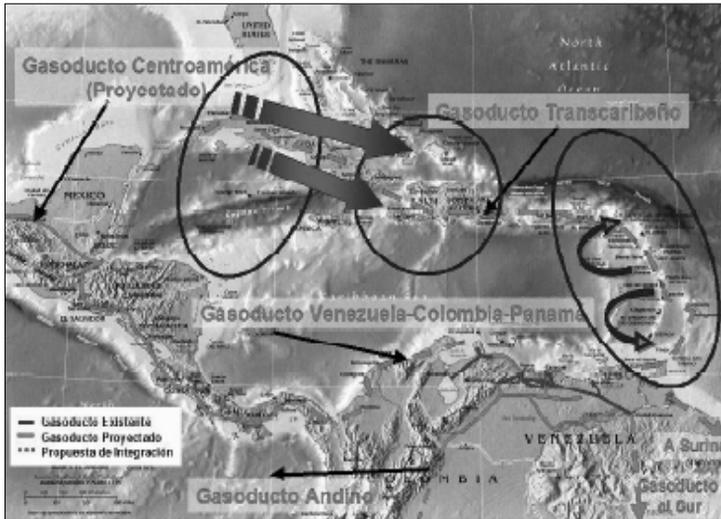
- Propuestas de naturaleza explícitamente geopolítica, como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, que se orientan a ampliar la estrategia de la cooperación integral a tres subregiones, colocando a Venezuela –en estrecha alianza energética con Cuba– como centro del mapa.

La integración energética que Venezuela propone a través de diferentes instrumentos y fórmulas tiene características económicas y geopolíticas peculiares que la diferencian de los planteamientos convencionales. Las iniciativas venezolanas, tan intensivamente promovidas regionalmente, tienen como propósito político expreso la construcción de un ámbito geopolítico regional que contrarreste la influencia estadounidense; un ámbito geoeconómico que se distancie de las concepciones que han inspirado hasta ahora a la integración regional y subregional; y un ámbito geocultural que desafíe las concepciones y prácticas del liberalismo económico y la democracia representativa.

Los hidrocarburos se van convirtiendo en componentes esenciales de un “eje” de integración geopolítica en el que, alrededor de Venezuela, se articulan tres sistemas pensados a partir de la interconexión gasífera: el anillo del sur, el cono andino y el arco del Caribe.



En ese conjunto, la interconexión Venezuela-Cuba ha sido especialmente valorada por el gobierno venezolano, que la considera pieza geoestratégica fundamental en la “contención” de la influencia de EE.UU., a la vez que enlace subregional, preferido antes que el centroamericano.



Fuente: [www.pdvsa.com/planes\\_estrategicos/presentacionPPT\\_Ministro.pdf](http://www.pdvsa.com/planes_estrategicos/presentacionPPT_Ministro.pdf).

La cuantificación de las reservas, el desarrollo de la faja petrolífera del Orinoco, los proyectos de gas y los de refinación anunciados dentro del programa “Siembra petrolera 2005-2030”, así presentado y bautizado por el presidente Chávez el 18 de agosto de 2005, tienen todos como trasfondo el proyecto de integración energética que se propone hacer de Venezuela –en alianza con Cuba– el centro neurálgico del “sistema nervioso de la integración”.

Ahora bien ¿es este proyecto equivalente o similar a las iniciativas de integración energética desarrolladas y patrocinadas por los países latinoamericanos y, específicamente, desde la CAN y los recientes acuerdos sobre el “gasoducto del sur”?

El “gasoducto del sur” –para valernos del más relevante ejemplo reciente– ha sido concebido a partir de las necesidades de gas natural de los países del Cono Sur, y de la posibilidad de que los yacimientos de Perú e incluso Bolivia –pese a sus fricciones con Chile,

uno de los principales proponentes– surtan al necesitado mercado de sus vecinos. Se trata de un proyecto en el que se complementan disponibilidades y necesidades económicas, pero también de una oportunidad para sembrar “el germen de la integración” a través de un recurso “prioritario para la gobernabilidad nacional y regional”, para utilizar las ya citadas palabras del canciller chileno, Ignacio Walker.

Encontramos así dos concepciones diferentes de la integración energética: en una de ellas pesan decisivamente consideraciones geopolíticas y una definición de los hidrocarburos como recurso estratégico en el más estricto sentido de la seguridad y la defensa regional; la otra está centrada en consideraciones económicas de complementación, y mira a los hidrocarburos como recurso económicamente valioso y estratégicamente útil para construir acuerdos regionales, nacionales y locales a partir de una visión del desarrollo, la integración y la gobernabilidad diferente a la de la primera vertiente.

# OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN UN CONTEXTO DE INGOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

A lo largo de estas páginas se han presentado tres conjuntos de argumentos. En primer lugar, se han expuesto las transformaciones en las concepciones de gobernabilidad, hasta llegar a la perspectiva político-institucional centrada en la búsqueda de desarrollo humano y de negociación social de la sustentación de una institucionalidad que devuelva efectividad, legitimidad y representatividad a la democracia. En segundo lugar, se ha presentado escuetamente la evolución del interés y manifestaciones de la integración regional, tocando tres aspectos: el de gobernabilidad democrática, el de seguridad y el de energía propiamente dicho. Finalmente, a través de una resumida revisión de los rasgos subregionales y nacionales andinos de ingobernabilidad se han explorado con mayor detalle las particularidades con las que se manifiesta este problema en cada uno de los países andinos.

Al entrecruzar los tres argumentos encontramos dos grupos de combinaciones de oportunidades-peligros (nacionales y subregionales) a la vez que algunos lineamientos y razones para trabajar desde la integración energética los graves problemas de gobernabilidad de la subregión andina.

## **Peligros y oportunidades nacionales**

Entendida la gobernabilidad democrática desde una perspectiva política e institucional, nos hemos aproximado a su evaluación en los países andinos a partir de tres criterios: *efectividad* en la formulación e instrumentación de políticas que respondan a las demandas sociales; *legitimidad* política, en tanto aceptación y participación social en la construcción de las “reglas del juego”; y *representatividad* de los

diferentes intereses y grupos sociales que forman el sistema político. El estado de esos tres componentes define algo más amplio: el estado de la institucionalidad y su contribución efectiva a la generación de condiciones favorables al desarrollo humano.

No obstante la diversidad de los perfiles nacionales de gobernabilidad, la pérdida de representatividad, legitimidad y efectividad, junto a la acumulación de fragilidades institucionales que afecta a las democracias andinas, plantea retos de enorme trascendencia a cada uno de los países andinos. Entre los retos comunes fundamentales se encuentra la recuperación de capacidad de negociación social, que no sólo depende de incentivos materiales, sino de estímulos culturales. Esa capacidad de negociación es indispensable para la renovación institucional, en un ambiente en el que prevalece la desconfianza en actores e instituciones centrales para la vida democrática. Se trata, por tanto, de romper el círculo vicioso en el que la desconfianza aumenta en escalada, mientras que las instituciones se degradan también en escalada.

Ante las fragilidades de la gobernabilidad democrática, la renovada importancia estratégica y económica de los recursos energéticos crea oportunidades y riesgos extremos en cada uno de los países andinos. Pero, no obstante la perspectiva optimista que ofrece la riqueza energética andina, los déficits de gobernabilidad observados en todos esos países en cada uno de los tres registros hacen a cuatro de ellos muy vulnerables –cada uno dentro de su peculiar perfil energético y de gobernabilidad.

Los mejor dotados de hidrocarburos –como Venezuela y Ecuador– corren el riesgo de desarrollar o profundizar los rasgos del llamado “petroestado”: dependencia económica de un producto; desarrollo de una cultura rentista, de redistribución más que de producción, de pasividad más que de actividad socio-política; y fortalecimiento del papel central del Estado como gran distribuidor, acompañado de creciente debilidad institucional. En suma, el peligro está en estimular los sesgos propios de un negocio que poco deja a la sociedad como efecto de las ineficiencias y deformaciones institucionales y culturales que puede provocar el manejo y control estatal de tales recursos económicos. Es lo que el venezolano Juan Pablo Pérez Alfonzo llamaba el “efecto Venezuela”<sup>54</sup>.

---

54. Relativo a las negativas consecuencias que tenía para el país la exagerada abundancia de recursos fiscales y financieros petroleros, ineficientemente administrados por el

Países que, como Perú y Bolivia, están a punto de iniciar explotaciones de gas a escala mayor o que como Ecuador ven aumentar el valor de los hidrocarburos en medio de situaciones de fuerte conflictividad sociopolítica, corren el riesgo de que las negociaciones para el aprovechamiento de estos recursos se conviertan –como en efecto viene ocurriendo– en bandera de conflicto dentro de las confrontaciones domésticas y en factor de fragmentación nacional.

En general, según la forma que asuma el aprovechamiento de los recursos energéticos –particularmente del petróleo y del gas–, la aspiración del ciudadano común de lograr empleos dignos, reducción de la desigualdad y seguridad personal y jurídica, podría verse satisfecha, o frustrada una vez más. De la concepción y acatamiento de un marco legal adecuado, de la transparencia en el manejo institucional del negocio en sus relaciones público-privadas y locales-nacionales, y de la conducción de las negociaciones nacionales requeridas, dependerá el papel constructivo o destructivo de gobernabilidad del potencial energético andino.

Desde la perspectiva del marco legal-institucional, son cada vez más visibles las complejas aristas del negocio energético: ya no sólo se trata de negociar cláusulas técnicas y económicas, sino regulaciones sociolaborales y ambientales que protejan debidamente al país y contribuyan a fortalecerlo institucionalmente. No es, sin embargo, mero problema de técnica jurídica, de voluntad política de los gobiernos nacionales o de formulación experta de los proyectos. En un ambiente de pérdida de credibilidad en las instituciones, el proceso mismo de construcción de las reglas y la negociación nacional con actores estratégicos es clave para lograr condiciones buenas, aceptables e institucionalmente protegidas. El manejo de esta política podría así contribuir a generar nuevas referencias para la construcción

---

Estado. Similar es la tesis del “petroestado” desarrollada por la académica estadounidense Terry Lynn Karl (1997) en *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Indicadores de la voracidad financiera gubernamental se encuentran en los siguientes datos: pese al aumento significativo del PIB per cápita (cuya variación porcentual anual pasó de -1,3 en 1998 a 15,8 en 2004, luego de una considerable baja en 2002 y 2003), ocurrido en el marco de un alza considerable de los precios del petróleo (con una cesta petrolera valorada en 10,57 d/b en 1998 y 32,22 d/b en 2004), la deuda externa aumentó de 35.087 millones de dólares a 44.546 millones entre 1998 y 2004, en tanto que la interna pasó de representar el 4,4% del PIB en 1998 al 13,6% en 2004. Los datos sobre precio de la cesta petrolera provienen del Ministerio de Energía y Petróleo; el resto de Cepal: “Estudio Económico...”, cit.

de políticas públicas. Bajo ciertos parámetros, a ello puede contribuir grandemente la integración energética subregional y regional.

### **Peligros y oportunidades regionales**

Al añadir la dimensión subregional y vincularla a lo energético, también encontramos dos registros: el de las enormes posibilidades que ofrece la riqueza energética para cimentar relaciones de complementación, cooperación e incluso de concertación política; y el de los riesgos de una sustentación ideológico-política que subestime los componentes institucionales, económicos, ambientales y sociales de la integración en general, y de la integración energética en particular. Sólo una integración energética subregional que valore estos últimos componentes puede contribuir a que el despliegue del negocio energético incentive el desarrollo institucional y humano.

En primer lugar, desde una perspectiva económica, la desigual distribución de los abundantes recursos y las necesidades regionales de consumo de energía se combinan hoy con la revalorización económica y estratégica global de los hidrocarburos, y abren a la subregión andina la oportunidad de integrar sus disponibilidades y sus necesidades de energía al conjunto regional, a la vez que de hacerse estratégica y económicamente más segura.

Para que así sea, los proyectos energéticos de asistencia, cooperación y complementación energética deben ser políticamente concebidos, de forma tal que las razones geopolíticas y de seguridad –inevitablemente presentes– no dejen en segundo plano a las de desarrollo económico y gobernabilidad. Estas se hacen presentes en la forma misma como la integración se construye, como define sus propósitos y sus procedimientos. La condición inicial para hacer posible que tal contribución ocurra es que prevalezca una concepción de la integración como espacio para la complementación de intereses y para la concertación de decisiones a escala local, nacional y subregional.

Para la gobernabilidad a escala local, la integración energética podría constituirse en importante contribución para el desarrollo y para la incorporación de actores y recursos locales a la dinámica económica regional. Para ello es fundamental que los proyectos –desde su formulación hasta su ejecución– promuevan los acuerdos y generen las reglas y procedimientos que permitan atender con eficiencia y legitimidad a los componentes ambientales, socioculturales y políticos

que rodean a la exploración y el aprovechamiento de los recursos energéticos.

En cuanto a la gobernabilidad a escala nacional, la integración energética regional tiene el potencial para convertirse en impulso dinamizador de las actividades económicas vinculadas a la exploración y explotación de recursos energéticos, y, por tanto, es también potencial generadora de prosperidad. Para la gobernabilidad en sus escalas subregional y regional, la integración energética puede ser generadora de nuevas y virtuosas interdependencias que promuevan crecientes ámbitos de cooperación e, incluso, contribuyan a la moderación de los conflictos. Para que así sea y para que no genere roces y competencias, y hasta recelos por el riesgo de dependencia y eventual control por parte de los grandes productores de la región, la integración energética necesita ser regionalmente concebida, construida y materializada.

Entre las medidas que pueden facilitarlos son de mencionar las siguientes<sup>55</sup>:

1. La identificación de los actores e intereses locales y nacionales que por diversas razones –étnicas y culturales, ambientales, económicas y/o ideológicas– favorecen o se oponen al desarrollo de los recursos energéticos y/o a la integración en este ámbito con otros países.

2. La promoción de encuentros y diálogos permanentes entre los actores estratégicos involucrados –nacional, subregional y empresarialmente– para contribuir a la realización de estudios, a la propuesta de normas y a la resolución de los conflictos que pudieran presentarse<sup>56</sup>.

3. La elaboración de documentos que sirvan como referencia para la regulación de las actividades de explotación de los hidrocarburos nacional y subregionalmente.

---

55. Propuestas que siguen de cerca lo planteado por el “Programa de Energía, Ambiente y Población”, patrocinado por el Banco Mundial y la Organización Latinoamericana de Energía. Ver <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/E596D29E5D18784985256D66006A1DE9?OpenDocument>>.

56. Valga recordar como ilustración que el Plan Puebla Panamá incluye entre sus propósitos “fomentar el diálogo de autoridades y sociedad civil que consolide la visión compartida del desarrollo” y entre sus iniciativas incorpora un “programa de información, consulta y participación con la sociedad civil”, y el “componente indígena”.

4. El establecimiento de canales de comunicación e información permanente sobre el desarrollo de los proyectos de interconexión y de informes sobre proyectos y emprendimientos nacionales, así como sobre estudios, leyes y regulaciones en este ámbito.

5. El desarrollo de programas de difusión y formación sobre la integración energética –en sus dimensiones económica, social, medioambiental– y sobre las tareas y compromisos de las instituciones que nacional y subregionalmente la atienden.

## Referencias

- Achard, Diego y Manuel Flores: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, PNUD/FCE, México, 1997.
- Arbos, Xavier y Salvador Giner: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *América Latina tras una década de reformas. El progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, BID, Washington D.C., 1997
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Informe del progreso económico y social 1999: América Latina frente a la desigualdad*, BID, Washington D.C., 1999.
- Baptista, Luiz Olavo: "Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração Regional", en José A. Guilhon Albuquerque, Henrique Altemani De Oliveira y Hélio Bicudo (coords.), *Relações Internacionais e sua Construção Jurídica. A ALCA e os Blocos Internacionais*, vol. 2, FTD, São Paulo, 1998, pp. 37-46.
- Cardozo, Elsa: "La subregión andina. Tendencias y retos", papel presentado al Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales y Políticos, Caracas, noviembre de 2004.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *América Latina y el Caribe. Quince años después. De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995*, Cepal/FCE, México 1996.
- Coppedge, Michael: "Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance. South América in the 90s*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London, 1996.
- Corporación Andina de Fomento (CAF): *Hacia la cooperación hemisférica en hidrocarburos*, CAF, Caracas, 2005.
- Crandall, Russell, Guadalupe Paz y Riordan Roett: *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Fescol/Council on Foreign Relations: *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina*, Fescol/Council on Foreign Relations, Bogotá, 2004.
- Filmus, Daniel: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Serie de Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo, n.º 9, Washington D.C., 1995.
- Jácome, Francine: "Democracia y gobernabilidad: apuntes para el caso venezolano", en Richard S. Hillman y Elsa Cardozo (eds.), *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia en Venezuela*, Fondo Editorial Trópikos, Caracas, 1997.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.

- Maldonado Lira, Héctor: *Treinta años de integración andina*, CAN, Lima, 1999.
- Mayobre, Eduardo: *Juan Pablo Pérez Alfonzo*, Biblioteca Biográfica Venezolana, Caracas, 2005.
- Naim, Moisés: "Latin America: Post-Adjustment Blues", en *Foreign Policy*, n.º 92, Carnegie Endowment, Washington D.C., otoño de 1993(a).
- Naim, Moisés: "The Political Management of Radical Economic Change: Lessons from the Venezuelan Experience", en Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Venezuela in the Wake of Radical Reform*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Londres, 1993(b).
- North, Douglass: *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Olade/CAF: *La situación energética en América Latina*, 2002.
- Orias Arredondo, Ramiro: "Bolivia: Democracy Under Pressure", en Crandall *et al.*, *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.
- Rojas Aravena, Francisco: "El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado", en *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Flacso-Chile/Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Rojas Bolaños, Manuel: *La gobernabilidad en Centroamérica*, Flacso- Costa Rica, 1995.
- Sainz Borgo, Juan Carlos y Guadalupe Paz: "Venezuela: Revolutionary Changes Under Chávez", en Crandall *et al.*, *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.
- Sen, Amartya: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, España, 2000.
- Sweig, Julia E. y Micheal McCarthy: "Colombia: Staving Off Partial Collapse", en Crandall *et al.*, *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform* Lynne Rienner, Boulder, 2005.
- Torres Rivas, Edelberto: "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*, n.º 128, Caracas 1993.
- Vigevani, Tullo: *Mercosul. Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*, LTR/Fapesp/Cedec, São Paulo, 1998.
- Whitehead, Lawrence: "Bolivia and the Viability of Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 12, 2001a.
- Whitehead, Lawrence: "The Emergence of Democracy in Bolivia", en J. Crabtree y L. Whitehead, *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*, Palgrave, Londres, 2001b.