

# El liderazgo en el Mercosur frente al dilema etanol *vs.* petróleo

Valeria Marina Valle<sup>1</sup>

Más que geopolítica hoy tenemos globo-política, resultado inestable de interacciones complejas en las que participan Estados nacionales, organizaciones subestatales y organizaciones globales societarias. Sin embargo, es necesario tener muy en cuenta que esta turbo-modernidad que impulsa el ingreso de la globalización a su fase madura opera en un mundo loteado políticamente en territorios —fenómenos que todavía se denominan Estados—, en donde las ciudadanía nacionales hacen responsable de todo lo que les acontece a sus respectivos gobiernos, especialmente de los problemas que enfrenta.

LUIS TONELLI<sup>2</sup>

Desde México, resulta interesante conocer cómo se están integrando los países de América del Sur en general, y los del

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Lucrecia Almaraz Rabadán y a Ernesto David Orozco Rivera, quienes proporcionaron una valiosa asistencia en la tarea de investigación, así como a Rubén Laufer por sus valiosos comentarios que enriquecieron el artículo.

<sup>2</sup> Luis Tonelli, “El retorno del conflicto en América del Sur”, en Fabián Bosoer y Fabián Calle, 2010. *Una agenda para la región*, Buenos Aires, Taeda, 2007, p. 117.

Mercado Común del Sur (Mercosur) en particular, porque se trata de Estados que pertenecen a su región. A partir de la administración del presidente Felipe Calderón, México ha dado ciertos indicios de acercamiento a su frontera sur, política que ciertamente se diferencia de su antecesor gobierno, que había estado marcada por una serie de desencuentros con sus hermanos latinoamericanos.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el impacto geopolítico del Mercosur no sólo en el presente sino a mediano plazo. Para abordar el tema surgen preguntas que se tratarán de responder a lo largo de artículo: ¿cuál es el motor de la integración del Mercosur, los líderes o las instituciones? ¿Existe un líder regional? ¿Cómo están configuradas las alianzas políticas frente a la elección entre energías de origen fósil o biocombustibles? ¿Se percibe una convergencia en los proyectos energéticos o pueden surgir antagonismos?

A fin de responder las preguntas anteriores, antes que nada, es primordial analizar qué es el Mercosur político; es decir, hay que definir su estructura y funcionamiento: qué Estados lo componen y cuáles son los mecanismos de interacción entre los mismos. Luego, para detectar cuál es el motor de la integración se estudia el peso que tienen los líderes y las instituciones en la integración regional. En seguida, se identifican dos liderazgos fuertes en la subregión: el ejercido por los presidentes de Brasil y Venezuela, y se muestra cuáles son los proyectos energéticos priorizados por dichos líderes para la configuración política de la región. Finalmente el artículo concluye sobre la presencia de un posible choque de liderazgos en el Cono Sur, que se puede explicar desde el aspecto político, en el entendido de que detrás de estos liderazgos subyacen cuestiones geoeconómicas y estratégicas propias de los Estados a quienes representan. Este antagonismo que comienza a percibirse en la actualidad podría pronunciarse una vez que el Mercosur logre la ampliación.

En la actualidad, el Mercosur cuenta con los mismos Estados Parte que tenía al crearse el 26 de marzo de 1991, cuando se suscribió el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En dicho tratado se plasmaron los lineamientos para que los cuatro socios lograran conformar un mercado común, en 1994. Así, la integración en el Cono Sur nació con el objetivo de lograr afianzar los lazos entre los miembros y profundizar en la unión aduanera que habían suscrito.<sup>3</sup> Pero el Mercosur es algo más que una integración económica. Es importante recordar que este proceso de integración tuvo sus antecedentes a mediados de los años ochenta, cuando Argentina y Brasil dejaron atrás largos periodos de dictaduras militares. Uruguay y Paraguay, una vez que completaron su transición a la democracia, también manifestaron interés en integrarse. El Mercosur, entonces, puede considerarse un hijo de la democracia. Su tratado constitutivo posee una cláusula democrática, es decir, que si surgiera algún atentado contra la democracia o los derechos humanos en alguno de los miembros, éste podría quedar fuera de la unión. Un elemento importante del Mercosur político es la creación de un parlamento constituido en 2006.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La unión aduanera, hasta la fecha, no se ha alcanzado en su totalidad, porque dos sectores han quedado excluidos del Arancel Externo Común: el automotor y el azúcar. Aunque los Estados Parte han expresado su voluntad de continuar avanzando en el proceso de integración económica y desde hace unos años debaten la posibilidad de establecer una moneda única, todavía existen muchas restricciones para la movilidad de trabajadores en el Mercosur y no existen garantías unificadas hacia los derechos del ciudadano. Una vez que se alcancen, el Mercosur estará mucho más cerca de convertirse en el mercado común que aspira ser.

<sup>4</sup> Ana Mirka Seitz, en un interesante artículo, analiza una serie de conceptos relacionados con el Mercosur político. Al respecto, véase A. M. Seitz, "El Mercosur político, fundamentos federales e internacionales", Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Working Paper núm. 5, 2005. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/ooii/05.pdf>. Para más información sobre el Parlamento del Mercosur, véase <http://www.parlamentodelmercosur.org/>.

Venezuela firmó su adhesión el 17 de junio de 2006, pero todavía no ejerce los derechos propios de un Estado Parte pleno, porque aún falta que el Senado de Brasil y el Parlamento paraguayo aprueben su membresía.<sup>5</sup> Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), son miembros asociados. En enero de 2007 Bolivia solicitó su ingreso como Estado Parte; sin embargo, esa situación es delicada porque este país no quiere dejar de ser parte de otra unión aduanera: la CAN. Por lo tanto, Bolivia reclama un estatus especial, que aún no le ha sido concedido.

Uno de los grandes retos del Mercosur es el trato que le da al proceso de integración debido a las asimetrías que existen entre los países miembros. Desde su creación, el Mercosur distinguió socios mayores (Argentina y Brasil) y socios menores (Paraguay y Uruguay). Venezuela se encontraría en una situación intermedia. Lo cierto es que hasta la fecha no se han realizado esfuerzos suficientes para salvar las desigualdades entre las partes. A pesar de lo anterior, el Arancel Externo Común incluyó plazos diferentes para los socios menores.

Aunque esa diferencia de plazos podría entenderse como una compensación de las diferencias entre los Estados Parte, en la actualidad sólo está vigente este tipo de mecanismo progresivo para tratar las asimetrías entre los integrantes. Es decir que hasta la fecha sólo se respetó el principio de la gradualidad, pero no se establecieron los principios de flexibilidad, equilibrio y simetría. Ni en el Tratado de Asunción ni en los que le siguieron se establecieron tratos diferenciales para compensar las asimetrías estructurales. En consecuencia, todavía

---

<sup>5</sup> Las condiciones impuestas a Venezuela para su ingreso al Mercosur se encuentran en el *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, disponible en <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/es/Protocolo%20Venezuela%20ES.pdf>. En dicho documento se establecen plazos graduales para la total incorporación del país a la organización regional.

no se han instrumentado medidas especiales para subsanar desequilibrios de desarrollo a nivel regional.

A pesar de lo anterior, en 2004 los países firmantes decidieron crear el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem).<sup>6</sup> En este punto es importante analizar qué entiende el Mercosur por “fondos estructurales”. Parecería que este concepto se asemeja al que utiliza la Unión Europea (UE), donde los fondos se destinan hacia regiones que poseen un producto interno bruto (PIB) inferior al de la media comunitaria. En el Mercosur también se hace referencia a las regiones atrasadas; sin embargo, se enfatiza más la necesidad de apoyar a los socios menores. Aquí se presenta un posible tema de discusión a la hora de implementar los fondos. Quizás puedan surgir diferencias de opinión entre los socios mayores y los menores sobre este punto, porque no se ha debatido aún la necesidad de paliar desigualdades en las regiones atrasadas de los cuatro países. Cabe recordar que Argentina y Brasil poseen zonas que también merecerían recibir dichos fondos.<sup>7</sup>

Uno de los puntos focales del debate acerca del futuro del Mercosur es su ampliación. Este proceso de integración no es un bloque cerrado, por el contrario, como ya se ha mencionado, está abierto a la posibilidad de incorporar nuevos miembros. En

---

<sup>6</sup> Véase *Decisión Mercosur/CMC/DEC. Núm. 45/04* de la 27 Reunión del Consejo del Mercado Común, Belo Horizonte, Brasil, 16 de diciembre de 2004.

<sup>7</sup> Cabe citar el ejemplo del Sertón (*Sertão*), región pobre del nordeste de Brasil. Para más información sobre los fondos estructurales y el trato a las asimetrías en el Mercosur se recomienda: V. M. Valle, “Concepción, promoción y redefinición del desarrollo en el Mercosur”, en Alejandra Salas-Porras y Carlos Uscanga (coords.), *Desarrollo regional. Estrategias y oportunidades*, México, UNAM/Gernika, 2008, pp. 215-261, e *id.*, “The Mercosur and EU Development Strategies”, ponencia presentada en la First Global International Studies Conference: Bringing International Studies Together: Contrasting Approaches and Agendas, organizada por el World International Studies Committee (wisc), Estambul, Bilgi University, 27 de agosto de 2005.

1996 el Mercosur firmó acuerdos de asociación con Chile y Bolivia, y en 2003 hizo lo propio con Perú. Además, en diciembre de ese año, suscribió el Acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es muy probable, entonces, que el Mercosur incorpore nuevos Estados Parte, de los cuales Venezuela y, en menor medida Bolivia, podrían hacerlo en un futuro no muy lejano.

Por otro lado, los cuatro países del Mercosur (junto con otros ocho Estados: cuatro miembros de la CAN, Venezuela, Chile, Guyana y Suriname) decidieron formar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).<sup>8</sup> Para el ex presidente argentino Eduardo Duhalde, el nacimiento de esta organización podría significar “la puesta en marcha de los sueños de los libertadores” y un claro mensaje para las naciones que presentan dudas en las negociaciones con la subregión, en clara referencia a la UE. Para este funcionario,<sup>9</sup> con la creación de la CSN se construirá un fuerte marco de relaciones para los contactos con otros procesos de integración fuera de la región latinoamericana. Duhalde aclaró que esta comunidad no se concretaría de la noche a la mañana, ya que el proceso de unidad transitaría por los

---

<sup>8</sup> El 9 de diciembre de 2004 se suscribió en Ayacucho, Perú, la Carta Fundacional de la CSN. Fue Eduardo Duhalde quien convocó a dicha reunión. Se eligió la ciudad de Ayacucho, porque en ese territorio sudamericano se había librado, justo hacía 180 años, la última batalla contra el colonialismo español. Otra fecha importante de la CSN es el 30 de septiembre de 2005, cuando representantes de los 12 países se reunieron en Brasilia y aprobaron, por unanimidad, el documento que establecía la institucionalidad de la CSN. Asimismo, se creó una agenda prioritaria de temas para la región. Los temas de la agenda que se consideraron más relevantes fueron: el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones. Véase Gobierno Bolivariano de Venezuela, *Segunda Cumbre Sudamericana*, 2006. Disponible en <http://archivos.minci.gob.ve/doc/iicumbresudamericana.doc>.

<sup>9</sup> En el momento de expresar esas palabras ocupaba el cargo de presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur.

pasos necesarios. También expresó que ciertos países de la subregión requerirían un plazo de por lo menos dos años y medio para integrarse totalmente. El ex mandatario consideró que, una vez que estuviera conformada la CSN, los países sudamericanos negociarían en forma conjunta frente a Estados Unidos y la UE, lo cual ayudaría a las economías más débiles.<sup>10</sup>

La idea de crear esta unión de países sudamericanos demuestra que el Mercosur, en particular, y todos sus vecinos de Sudamérica, en general, han pensado diversas estrategias para fortalecerse. Entre éstas resulta trascendente que la CSN se haya planteado la negociación conjunta en eventuales foros multilaterales. Sin embargo, cabría preguntarse si esta unidad sudamericana pretenderá expandirse también hacia las demás subregiones de América Latina. México no estará seguramente muy complacido con esta rivalidad en el sur del hemisferio.

La fuerza que se conseguiría con la unidad no es despreciable. Se puede afirmar que el proceso de integración de 12 países sudamericanos tendría un gran potencial, porque se crearía una de las zonas comerciales y políticas más extensas del mundo, la cual sumaría un producto bruto de 800 000 millones de dólares (MDD). Una gran ventaja estratégica de esta subregión es que está rodeada por dos océanos y cuenta con una dotación importante de recursos naturales como, por ejemplo: dispone del 30% de las reservas de agua dulce; posee 100 años de reservas de petróleo y gas, grandes bosques, caudalosos ríos, y está formada por países que son importantes productores de alimentos en el mundo.<sup>11</sup> Además, la región posee cifras

---

<sup>10</sup> “Aseguran fundación de Comunidad Sudamericana de Naciones”, *Granma* (La Habana), 10 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.granma.cu/espanol/2004/noviembre/mier10/aseguran.html>.

<sup>11</sup> “Kirchner recibió al titular de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur”, Presidencia argentina, Noticias, 21 de octubre de 2004. Disponible en [http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/mostrar\\_noti.php?id=294](http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/mostrar_noti.php?id=294).

económicas alentadoras. Todos los Estados Miembros de la CSN suman una superficie de 17 millones de kilómetros cuadrados, más de trescientos sesenta y un millones de habitantes, es la quinta economía del mundo y cuenta con un PIB de 1.2 billones de dólares.<sup>12</sup>

Cabe señalar que los países que se plegaron a la iniciativa de crear la CSN decidieron, en 2006, cambiar el nombre de este proyecto por Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En abril de 2007 se puso en marcha esta alianza durante la Primera Cumbre Energética Sudamericana que se celebró en la Isla de Margarita, en Venezuela.<sup>13</sup>

Por otra parte, es importante citar que la integración física de América del Sur es un proyecto en construcción. Al respecto, destaca la labor de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual consiste en un foro de diálogo entre los ministerios encargados de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en

---

<sup>12</sup> Datos enunciados por el presidente peruano Alejandro Toledo en su discurso, durante el encuentro que institucionalizó la CSN el 30 de septiembre de 2005. Véase “Aprueban bases de funcionamiento para la Comunidad Sudamericana”, *Crónica* (México), sección Mundo, 1 de octubre de 2005. Disponible en Internet en <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=205046>.

<sup>13</sup> La Unasur es una nueva alianza entre países de América del Sur, cuya Secretaría Permanente se estableció en Quito, Ecuador. Véase “Unasur concretará verdadera integración suramericana”, *Agencia Bolivariana de Noticias*, 16 de abril de 2007. Disponible en [http://www.abn.info.ve/go\\_news5.php?articulo=89070](http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=89070). En mayo de 2008 se firmó en Brasilia el tratado constitutivo de Unasur. Véase “Firman tratado constitutivo de Unasur”, *El Economista*, 23 de mayo de 2008. Disponible en <http://www.economista.com.mx/articulos/2008-05-23-63418>. Para más información se recomienda acceder a la página de Unasur dentro del portal institucional de la CAN. Durante la firma del tratado constitutivo, el 23 de mayo de 2008, también se debatió la idea, liderada por Brasil, de crear un Consejo Sudamericano de Defensa. De los 12 países, 11 accedieron a su creación, pero Colombia se manifestó en contra. Este organismo se diferenciaría de la acción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la cual participa Estados Unidos. En abril de 2007 también se había creado, en el marco de Unasur, el Consejo Sudamericano de Energía.

los 12 países sudamericanos. Esta iniciativa se creó en septiembre de 2000, cuando los 12 presidentes se reunieron en Brasilia y se comprometieron a desarrollar un plan de acción para la integración física sudamericana, en un plazo de 10 años.<sup>14</sup>

Otra iniciativa que se ha concretado en Sudamérica es el Banco del Sur, cuya acta constitutiva fue firmada en Buenos Aires, en diciembre de 2007, por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El objetivo del Banco es financiar el desarrollo económico y social de los miembros, fortalecer la integración, reducir las asimetrías y promover una distribución equitativa de las inversiones. Los socios pueden solicitar dinero para proyectos en sectores como la economía y la ciencia, y para iniciativas que tienen como meta la reducción de la pobreza y la exclusión social.<sup>15</sup>

En el contexto de todas estas experiencias de integración subregional y ante un eventual Mercosur ampliado cabe preguntarse quién asumirá el liderazgo.

## Los líderes y las instituciones del Mercosur

En el aspecto estructural y político, las instituciones del Mercosur aún no conforman un marco institucional permanente y sus órganos dirigentes no son instancias autónomas, sino que están subordinados a la soberanía nacional.<sup>16</sup> Existen tres instituciones de coordinación intergubernamental: el Consejo del

---

<sup>14</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), 2005. Disponible en <http://www.iirsa.org>.

<sup>15</sup> "Ponen en marcha el Banco del Sur", *BBC Mundo*, 10 de diciembre de 2007. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_7135000/7135784.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7135000/7135784.stm).

<sup>16</sup> El Protocolo de Ouro Preto definió dicha estructura institucional del Mercosur. El texto puede consultarse en <http://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm>.

Mercado Común (CMC),<sup>17</sup> el Grupo Mercado Común (GMC),<sup>18</sup> y la Secretaría Administrativa con sede en Montevideo. Su tarea es apoyar al GMC y funcionar como centro de comunicación. Tanto el GMC como el CMC deciden por consenso.<sup>19</sup> El órgano legislativo del Mercosur entre 1991 y 2005 fue la Comisión Parlamentaria Conjunta, la cual estaba formada por 16 parlamentarios de cada Estado Miembro. Funcionaba como eje entre los parlamentos nacionales y el GMC, poseía facultades consultivas y solamente se remitía a formular propuestas. Finalmente, como se mencionó anteriormente, en 2006 se creó el Parlamento del Mercosur, el cual comenzó a sesionar el 7 de mayo de 2007 y reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Asimismo, en 2007 se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR).<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> El Consejo del Mercado Común (CMC) está conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Es el órgano supremo del Mercosur, es el que lleva a cabo la conducción política y la toma de decisiones. Una vez al año como mínimo el CMC convoca a una reunión entre los cuatro presidentes. La presidencia del CMC se ejerce por rotación de los Estados Miembros en orden alfabético durante seis meses. Para más información sobre las instituciones del Mercosur, véase V. M. Valle, *Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercosur*, tesis de maestría, México, UNAM, 2002.

<sup>18</sup> El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del Mercosur y en él participan los Estados representados por un miembro titular y uno alterno del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Economía y del Banco Central. El GMC está coordinado por los ministros de Relaciones Exteriores. Cabe destacar que dentro del GMC se han creado 11 Subgrupos de Trabajo que tienen como función coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la base de las decisiones del GMC y del CMC.

<sup>19</sup> El 17 de diciembre de 1994 significó una fecha muy importante para el Mercosur, porque los cuatro Estados que lo conforman suscribieron el Protocolo de Ouro Preto, cuyo aporte más significativo fue otorgarle personalidad jurídica al Mercosur. Asimismo, completó los órganos institucionales, porque además de los ya existentes, incorporó la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico-Social.

<sup>20</sup> La estructura básica descrita anteriormente fue definida en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 y, más tarde, mediante el Protocolo de Brasi-

El Mercosur es un marco institucional que procura facilitar el proceso de integración entre los Estados y, al mismo tiempo, cuenta con instituciones. Sin embargo, en el Mercosur las instituciones supranacionales no tienen el peso que poseen, por ejemplo, sus contrapartes europeas y las decisiones se toman en las cumbres entre jefes de Estado. No obstante, es interesante proyectar qué sucederá con el proceso de toma de decisiones si el Mercosur logra ampliarse a toda Sudamérica. Si dicha integración se concreta habrá que evaluar la posibilidad de reflexionar en torno a qué sistema será el más adecuado para tomar decisiones en un grupo integrado por 12 países. En suma, en la actualidad el Mercosur es un proceso de integración intergubernamental y la estructura institucional funciona a través de la toma de decisiones por consenso de los cuatro países miembros, representados en sus Poderes Ejecutivos.<sup>21</sup> Algunos autores que han ahondado en sus análisis sobre la naturaleza intergubernamental del Mercosur; sostienen que, debido al pa-

---

lia del 17 de diciembre de 1991, se complementó con la creación del Sistema de Solución de Controversias con arbitraje ad hoc obligatorio. En 1992 se crearon, además, el Foro del Sector Privado del Mercosur y la Comisión Sindical Mercosur, órganos que cooperan con los Subgrupos de Trabajo del GMC. Otras instituciones que se han creado a lo largo de la vida del Mercosur son: el Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur, para conflictos con el personal, creado en 2003; la Comisión Sociolaboral (CSL) de composición tripartita (gobiernos, empleadores y sindicatos), creada en 1997 e instalada en 1998; el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANE), creado en 2004; el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), creado en 2004; el Instituto Social del Mercosur, creado en 2006; el Foro de la Mujer, en el ámbito del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), y el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El Mercosur también posee instancias auxiliares no decisorias, como los Subgrupos de Trabajo (SGT) dependientes del GMC, los Comités Técnicos (CT) dependientes del CCM, el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) dependiente del SGT10, y el Observatorio de la Democracia creado en 2006.

<sup>21</sup> Damián Paikin, "Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del Mercosur", ponencia presentada en las 14 Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación Universidades Grupo Montevideo (AUGM), 2005.

pel central de los presidentes de los países miembros, ubican al Mercosur como un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo,<sup>22</sup> el cual ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza “política”, más que “jurídica”, como ocurre en el caso de la UE.

Ya se ha visto que el Mercosur conforma una alianza política entre países donde el protagonismo de sus jefes de Estado es fundamental para su funcionamiento. En consecuencia, es crucial tener en cuenta el tema del liderazgo en el Cono Sur, del que se hablará más adelante.

### **El impacto de la configuración de alianzas políticas y de la resolución de conflictos en la construcción del proceso de integración**

Antes de explicar cuál es el impacto geopolítico del Mercosur, es preciso presentar una definición de geopolítica. Según Antonio Chávez Cárdenas es “una ciencia que pretende fundar la política nacional o internacional en el estudio sistemático de los factores geográficos, económicos, raciales, culturales y religiosos”.<sup>23</sup> Por otra parte, el diccionario de ciencia política del centro de información Ciudad Política hace alusión a una nueva vertiente de la geografía política: “El desarrollo de grandes compañías u

---

<sup>22</sup> Andrés Malamud, “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, Conferencia en Integración Regional Comparada, Danish European Community Studies Association/University of Southern Denmark, Odense, 25 y 26 de Mayo de 2001, citado por D. Paikin, “Legitimidad...”

<sup>23</sup> Antonio Chávez Cárdenas, “Geopolítica, antecedentes históricos y escenario internacional de la zona de Asia-Pacífico”, en <http://www.monografias.com> (página consultada el 2 de abril de 2008).

organizaciones multinacionales de gran poder económico y político que fomentan estrategias territoriales cercanas al estudio de la geopolítica (geopolítica macroeconómica)”.<sup>24</sup> Estas dos definiciones denotan que existe una relación entre el poder y sus fuentes, las cuales provienen de varios ámbitos provistos por el territorio desde donde se detenta. Es indiscutible que el poder económico —en especial el energético en el caso que se analiza más adelante—, constituyen una herramienta importante para ejercer el poder, no sólo en los Estados de origen, sino también en la región donde se encuentran.

Dada la naturaleza intergubernamental del Mercosur es preciso estudiar cuál ha sido la configuración de las alianzas políticas, en particular de las administraciones que llegaron al poder en el Cono Sur a partir de 2002. A principios del siglo XXI se distinguen alianzas y confrontaciones entre líderes de la región. En cuanto al cambio que se produjo en relación con la década anterior, Gerardo Caetano explica que en la actualidad se aprecia una tendencia a la consolidación de la integración política-económica-comercial de los países latinoamericanos, y se percibe la existencia de gobiernos orientados a transformar las tendencias ultraliberales establecidas en el Consenso de Washington, las cuales han dominado las políticas de la región a partir de los años noventa, con una orientación heterodoxa y pragmática, en algunos casos, de signo progresista. Ésta es la perspectiva que se abrió con el advenimiento de gobiernos como los de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Michelle Bachelet en Chile, la victoria de la izquierda en Uruguay con Tabaré Vázquez y de Evo Morales en Bolivia, además del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ciudad Política, en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=4454> (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>25</sup> Gerardo Caetano, “La tensión pasado-futuro y su vigencia para la América Latina contemporánea”, en F. Bosoer y F. Calle, *op. cit.*, p. 76.

Estos presidentes, desde comienzos del siglo XXI, han suscrito acuerdos, pero en determinados momentos han tenido rupturas. Durante la última visita del presidente venezolano a Brasil, en marzo de 2008, ambos mandatarios coincidieron en la importancia de impulsar un consejo de defensa sudamericano y, en materia energética, comenzaron la agenda del encuentro con altas expectativas encaminadas a la firma de un acuerdo entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petróleos Brasileiros (Petrobras), pero al final del encuentro sólo pudieron suscribir un contrato parcial. Así, quedó pendiente un compromiso que los dos presidentes han mantenido desde hace años sin que se haya concretado en un acuerdo firme debido a que todavía faltaba, para llevar a cabo la firma, un acuerdo de accionistas, que se esperaba alcanzar en el corto plazo.<sup>26</sup>

Como sostiene Damián Paikin, el protagonismo de los presidentes a lo largo de la historia del Mercosur ha sido notorio durante los momentos de resolución de controversias y para el establecimiento de objetivos estratégicos en el proceso de integración, atrayendo para sí, o para sus ministros, la sumatoria del poder de decisión. El presidencialismo, sobre todo en Brasil y Argentina, es un rasgo distintivo de las conformaciones políticas del Cono Sur, ya que sustentan liderazgos fuertes capaces de generar espacios de acción y consensos que de otra manera serían imposibles de alcanzar.<sup>27</sup> Es evidente, entonces, que ante un Mercosur intergubernamental, es fundamental analizar el tema del liderazgo. Por definición, un líder debe velar por los intereses de la unión y no por los de su país de origen, así como asumir la conducción política de la región. Ante este escenario,

---

<sup>26</sup> “Chávez y Lula sin acuerdo en refinería. PDVSA y Petrobras sólo lograron suscribir un acuerdo parcial de asociación”, *El Universal* (Caracas), 27 de marzo de 2008. Disponible en [http://www.eluniversal.com/2008/03/27/pol\\_art\\_chavez-y-lula-sin-ac\\_772327.shtml](http://www.eluniversal.com/2008/03/27/pol_art_chavez-y-lula-sin-ac_772327.shtml) (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>27</sup> D. Paikin, “Legitimidad...”

se puede hablar de dos personajes con vocación de liderazgo y con firme convicción en la necesidad de integrar Sudamérica: el presidente Lula da Silva y el presidente Chávez.

Así, se puede pensar que Brasil, el país con mayor peso económico, territorial y poblacional del Mercosur, posee la capacidad para estructurar la red de relaciones que permita construir un orden político estable para reforzar el desarrollo económico en beneficio de los países de la región. Sin embargo, desde la administración Lula la política exterior brasileña parece priorizar varios frentes. Aunque el presidente y su canciller, Celso Amorim, han insistido en que su prioridad es el Mercosur,<sup>28</sup> lo cierto es que su país también aspira a convertirse no sólo en una potencia subregional y regional, sino también mundial. Un ejemplo de ello es su aspiración a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ante una eventual reforma. Por otra parte, a Brasil se le identifica en la sigla BRIC (Brasil, Rusia, India y China), países que, según Goldman Sachs, se convertirán en las potencias mundiales en 2050.<sup>29</sup> Asimismo, cabe señalar que en julio de 2007 la UE otorgó a Brasil el título de “potencia global”, una clasificación que hasta la fecha sólo le había concedido a Esta-

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, antes de comenzar el segundo mandato de la administración de Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, declaró: “No vamos a abandonar nuestra área prioritaria, que es Sudamérica, en especial el Mercosur”. Véase “Brasil 2007: el Mercosur, Sudamérica y eje sur-sur, las prioridades de Lula. La integración de Suramérica, con énfasis en el Mercosur, y el fortalecimiento del eje sur-sur se mantendrán como líneas maestras de la política exterior de Brasil durante el segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva”, *ADN Mundo*, 28 de diciembre de 2006. Disponible en [http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/brasil2007\\_objetivos\\_polext\\_ce\\_281206.html](http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/brasil2007_objetivos_polext_ce_281206.html) (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>29</sup> Goldman Sachs, “Dreaming with BRICS: The Path to 2050”, en <http://www2.goldmansachs.com/ideas/global-growth/dreaming-with-brics.html> (página consultada el 2 de abril de 2008).

dos Unidos, Canadá, Rusia, China, India y Japón.<sup>30</sup> Lo anterior demuestra que Brasil es visto por la comunidad internacional como un Estado que se proyecta como una potencia global, ya no sólo regional.

La visión de Hugo Chávez es diferente de la de Lula da Silva. El mandatario venezolano ha insistido en transformar la unidad sudamericana en la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). El ALBA es un modelo de integración regional propuesto por Hugo Chávez y Fidel Castro en contraposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que está impulsada por Estados Unidos.<sup>31</sup> Por lo tanto, no queda claro aún si la idea de Hugo Chávez es centrarse en la unidad sudamericana o latinoamericana y caribeña.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> “Unión Europea: Brasil es una ‘potencia global’”, *IAR-Noticias*, 5 de julio de 2007. Disponible en [http://www.iarnoticias.com/noticias\\_2007/latinoamerica/0235\\_brasil\\_potencia\\_04jul07.html](http://www.iarnoticias.com/noticias_2007/latinoamerica/0235_brasil_potencia_04jul07.html) (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>31</sup> La relación de Estados Unidos (promotor del ALCA) con los Estados Parte del Mercosur provoca en ciertas ocasiones rupturas y desencuentros políticos entre los miembros de la unión aduanera y entre ellos y sus vecinos sudamericanos y latinoamericanos. Cabe señalar que en 2007, después de varios meses de negociaciones internas en el Frente Amplio —el partido en el poder en Uruguay—, el presidente Tabaré Vázquez finalmente desistió de su idea de suscribir un tratado de libre comercio con ese país. Los demás socios del Mercosur se opusieron a que eso ocurriera, a menos que se suscribiera un acuerdo entre el Mercosur y ese país. Lo anterior constituye sólo un ejemplo para ilustrar cómo las relaciones bilaterales de Estados Unidos con algún país de la región pueden determinar la constitución o la ruptura de alianzas políticas.

<sup>32</sup> En relación con el concepto *bolivariano*, es interesante analizar su significado desde sus orígenes. Simón Bolívar fue el héroe de la independencia de varios países sudamericanos, entre ellos Venezuela. Hay que recordar cuál era el ideal de Bolívar una vez que se consolidaran las independencias de la región latinoamericana, excluyendo a Estados Unidos. Su idea principal para lograr esta unidad era crear líderes fuertes. Ése fue un punto en discordia con otro de los grandes libertadores del Sur de América, el general José de San Martín, quien proponía, en cambio, la creación de instituciones fuertes. La historia le dio la razón a San Martín porque después de las independencias se desataron luchas sangrientas entre caudillos. Véase Carlos Fuentes, *El espejo enterrado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 261-276. Para analizar la figura del líder

Resulta importante, por consiguiente, reflexionar en este artículo sobre qué sucederá con la naturaleza institucional del Mercosur cuando se amplíe. Con cinco o seis miembros las instituciones del Mercosur necesitarán fortalecerse. Por otra parte, la ampliación implica el posible choque de dos estilos de liderazgo y el antagonismo en la defensa de dos proyectos energéticos diferentes: petróleo *vs.* etanol.

### **¿Combustibles fósiles o biocombustibles?**

En la actualidad el tema energético está presente en la agenda de casi todas las cumbres de América Latina y el Caribe, lo cual es un indicador del alto grado de importancia que los Estados le otorgan a esta cuestión. Vale la pena mencionar que en los últimos años se han organizado reuniones específicas para abordar esta materia, como la Cumbre Energética Sudamericana, que tuvo lugar en la Isla Margarita, Venezuela, los días 16 y 17 de abril de 2007. Dicha reunión ha tenido un fuerte impacto en el debate energético y estratégico de la región.

En esa oportunidad el presidente Hugo Chávez mencionó que Estados Unidos posee el 4% del gas mundial, mientras que América Latina concentra el 25% de los recursos gasíferos del planeta, de los cuales el 90% se encuentra en Venezuela. Además de repasar estadísticas y de considerar el potencial energético de la región, se discutieron ciertos temas tendientes a la implementación de políticas integradas en la materia. Por ejemplo, se propuso dinamizar la producción de gas, crear

---

fuerte en América Latina se recomienda Pedro Castro, "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy", en *Política y Cultura*, núm. 27, primavera de 2007, pp. 9-29. Disponible en [http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso](http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso) (página consultada el 3 de junio de 2008).

polos petroquímicos y centros gasíferos, así como modernizar y construir refinerías en la región. En esa cumbre Hugo Chávez propuso que la recientemente creada Unasur gestara un tratado energético, que sería firmado por todos los países de la subregión.<sup>33</sup>

A pesar del espíritu integracionista que transmiten las cumbres en las cuales se debate el tema de la energía, hoy se percibe una cierta rivalidad en América Latina entre las políticas energéticas de los presidentes Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva, puesto que ambos anhelan erigir a sus respectivos países como líderes en esta materia a nivel regional. Sin embargo, sus respectivos proyectos energéticos difieren sustancialmente ya que, como se verá más adelante, con el etanol Brasil presenta una alternativa real en América Latina a la hegemonía petrolera que respalda Venezuela (y más adelante a Bolivia), por lo cual el país andino no quiere perder terreno, y defiende al petróleo como la opción energética más viable para los países de la región. No por casualidad Chávez ha encaminado sus esfuerzos en el ALBA para atraer a países centroamericanos y caribeños para que obtengan petróleo venezolano a precios preferenciales y con opciones de pago a crédito.<sup>34</sup> En cambio, el presidente brasileño ha encauzado su política exterior a promover el uso del etanol en la región mediante giras a países como México y Nicaragua en 2007, donde sus propuestas fueron acogidas favorablemente, e incluso firmó algunos acuerdos en materia de cooperación energética con su homólogo

---

<sup>33</sup> Gonzalo Riet, "Cumbre presidencial de Isla Margarita crea la Unasur", en *LR21*, 18 de abril de 2007, año 9, núm. 2523. Disponible en <http://www.larepublica.com.uy/politica/254306-cumbre-presidencial-de-isla,-margarita-crea-la-unasur>.

<sup>34</sup> Es decir que a través de una buena oferta de petróleo Venezuela intenta fortalecer el proyecto del ALBA para vender con ventajas aceptables su petróleo.

mexicano Felipe Calderón.<sup>35</sup> Cabe señalar que de manera paralela a la gira del presidente Lula da Silva por América Latina para promover el etanol, el presidente Chávez viajaba por otros países de la región para hacer lo propio con el petróleo y el gas, lo cual es un ejemplo de la rivalidad entre ambos proyectos.<sup>36</sup>

Esta reflexión resulta relevante puesto que en América Latina existe una gran disponibilidad y multiplicidad de recursos energéticos que no han sido utilizados potencialmente y se han visto obstaculizados por cuestiones de carácter político y económico, tales como la carencia de infraestructura para llevar a cabo la producción de algún energético o la falta de discusión en torno a la viabilidad de un proyecto energético por parte de la élite política latinoamericana. A continuación se examinará

---

<sup>35</sup> “Lula comienza su gira por Latinoamérica con el etanol como protagonista. El presidente brasileño inicia el viaje por México, después pasará por Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá”, *El País*, 6 de agosto de 2007. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/comienza/gira/Latinoamerica/etanol/protagonista/elpeuint/20070806elpeuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/comienza/gira/Latinoamerica/etanol/protagonista/elpeuint/20070806elpeuint_1/Tes) (página consultada el 2 de abril de 2008). En junio de 2008 el gobierno mexicano anunció que en 2011 operarían tres plantas de etanol en el país, lo cual demuestra el interés de México por los biocombustibles. Véase “Proyecta México tres plantas de etanol para 2011”, *Excélsior*, 4 de junio de 2008. Disponible en [http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/proyecta\\_mexico\\_tres\\_plantas\\_de\\_etanol\\_para\\_2011/242071](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/proyecta_mexico_tres_plantas_de_etanol_para_2011/242071).

<sup>36</sup> “Geopolítica, energía y libre comercio: Chávez y Lula se reparten América Latina”, *Radio Mundo Real*, 8 de agosto de 2007. Disponible en <http://www.radiomundoreal.fm/rmr/?q=es/node/23310> (página consultada el 2 de abril de 2008). Esta gira en que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva promocionó los biocombustibles no ha sido la única; ha realizado otras por Europa, a finales de 2007, y por África, donde propuso crear una alianza energética. Véanse “Lula lleva el etanol a Europa”, *ADN Mundo*, 9 de setiembre de 2007 (disponible en [http://www.adnmundo.com/contenidos/energia/lula\\_europa\\_gira\\_etanol\\_biocombustibles\\_e090907.html](http://www.adnmundo.com/contenidos/energia/lula_europa_gira_etanol_biocombustibles_e090907.html)), y “Brasil promueve etanol en África”, *Biodieselspain*, 16 de octubre de 2007 (disponible en <http://www.biodieselspain.com/2007/10/16/brasil-promueve-etanol-en-africa/>). También es preciso aclarar que la estrategia brasileña de promover el etanol no es nueva; el país se ha preocupado por difundir los biocombustibles desde la administración de Fernando Henrique Cardoso.

el proyecto venezolano del petróleo y el gas y su contraparte: el plan brasileño de utilizar el etanol como recurso energético en la región. El estudio de estos proyectos clarificará por qué cada uno de esos dos Estados los está promocionando. También se estudiará cómo Brasil, a pesar de priorizar el etanol, cuenta con una empresa petrolera eficiente: Petrobras, así como con recursos petroleros ultramarinos recientemente descubiertos, lo cual permite que ese país sea autosuficiente en esa fuente energética.

### **El etanol brasileño como alternativa energética**

Es importante estudiar en el caso de Brasil la independencia energética que ha alcanzado a partir de 2005. En primer lugar, se destaca el hecho de que la empresa estatal Petrobras, líder dominante en el sector petrolero del país, haya sido privatizada de manera exitosa en 1997. Esta compañía paraestatal es altamente eficiente: es considerada como una de las 10 mayores empresas de energía del mundo y se ubica dentro de las 500 compañías más grandes del orbe, de acuerdo con *The Financial Times*.<sup>37</sup> Por otra parte, cabe señalar que en 2007 Brasil anunció el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en aguas profundas en la Bacia de Campos, frente a las costas del estado de Río de Janeiro, lo cual convierte al área en la reserva más importante de petróleo del país.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> “Gabrielli, el arma secreta de Petrobras”, *CNN Expansión*, 5 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2007/10/5/2018jogo-bonito2019/view>.

<sup>38</sup> “Bacia de campos. A maior reserva de petróleo do Brasil”, en [http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla\\_bacia\\_campos.htm](http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla_bacia_campos.htm). Posteriormente al descubrimiento de dicha reserva, a finales de 2007, Brasil se alegró con la noticia del descubrimiento de un yacimiento de petróleo ubicado en la cuenca marítima de Santos, cerca de São Paulo. Petrobras calculó las reservas

La empresa Petrobras, además de promover el petróleo como fuente energética, también estimula el uso de los biocombustibles. En Brasil existen centenares de productores privados de etanol y Petrobras posee el 33% de la distribución, además de tener 100% de su refinación. La Ley de Hidrocarburos de ese país otorga facultades a la Agencia Nacional del Petróleo (ANP), organismo autónomo creado como ente regulador a partir del fin del monopolio de Petrobras en 1997, para determinar la proporción de etanol y gasolina que se consume, lo cual depende de las condiciones existentes en el mercado de energéticos. Según el presidente de Petrobras, José Sergio Gabrielli, “En Brasil, hoy en día, no se puede obtener gasolina pura, por lo menos debe llevar 25% de etanol”. Cabe agregar que 85% de los vehículos que actualmente produce la industria automotriz brasileña son de los llamados Flex, que pueden utilizar indistintamente etanol o gasolina, o una mezcla de ambos en cualquier proporción.

El etanol es un líquido incoloro ( $\text{CH}_3\text{CH}_2\text{OH}$ ) producido naturalmente por medio de la fermentación de fluidos azucarados durante la respiración anaeróbica o síntesis, que es utilizado como una materia prima en un amplio rango de procesos industriales y químicos.<sup>39</sup> Cabe señalar que muchos compues-

---

nuevas de crudo y gas en entre cinco mil y ocho mil millones de barriles, cifras significativas que contrastan con las reservas comprobadas totales de Brasil a finales de 2007, de unos doce mil millones de barriles. Este hallazgo a corto y mediano plazo podría reducir el déficit petrolero de Brasil. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la extracción del petróleo bajo el mar es un procedimiento costoso. Véase “Anuncio de Petrobras. Descubren una enorme reserva de petróleo en Brasil. Aumentaría un 50% el stock de ese país”, *La Nación*, 9 de noviembre de 2007. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota\\_id=960602](http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota_id=960602) (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>39</sup> Véase la definición de etanol en Glosario.net, en <http://energia.glosario.net/terminos-petroleo/etanol-1914.html>.

tos orgánicos son solubles en el etanol y algunos gases son más solubles en él que en el agua.<sup>40</sup>

Es fundamental tener presente el liderazgo que Brasil representa en el mercado de etanol, producto alternativo que no contamina tanto como los energéticos tradicionales y tiene un gran potencial. La industria del etanol lleva más de treinta años establecida en este país. El etanol se extrae de la caña de azúcar con mayor eficiencia energética y sin los impactos sobre los precios alimentarios del que se produce en Estados Unidos, por lo que es denominado por el gobierno brasileño como la *solución verde* al calentamiento global.<sup>41</sup>

Durante la Segunda Guerra Mundial, Brasil y otros países utilizaron el etanol para extender lo más posible los suministros de gasolina, una práctica que desapareció tras el conflicto; sin embargo, el gobierno militar brasileño de Ernesto Geisel en los años setenta apostó de nuevo por este combustible, a raíz de la primera crisis petrolera de 1973 derivada del conflicto árabe-israelí, pues se ordenó que la gasolina se mezclara con un 10% de etanol, porcentaje que aumentó hasta el 25% hacia 1979.<sup>42</sup> Cabe recalcar que el gobierno del general Geisel subsidió y financió nuevas plantas productoras de etanol, y ordenó a Petrobras instalar tanques y bombas de etanol alrededor del país.<sup>43</sup>

La producción de etanol siguió creciendo como consecuencia de la segunda crisis petrolera de 1978, por la caída del Sha

---

<sup>40</sup> Oxford Reference Online, en <http://www.oxfordreference.com/pub/views/home.html> (página consultada el 1 de abril de 2008).

<sup>41</sup> Alfonso Daniels, "Etanol brasileño, la solución que nadie quiere ver", en *Política Exterior*, vol. XXI, núm. 118, julio-agosto de 2007, pp. 99-107. Disponible en <http://www.revistas culturales.com/articulos/25/politica-exterior/759/1/etanol-brasileno-la-solucion-que-nadie-quiere-ver.html>.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Joel Bourne, "Biofuels: Boon or Boondoggle?", en *National Geographic, Growing Fuel. The Wrong Way, the Right Way*, vol. 212, núm. 4, octubre de 2007.

de Irán. Hacia 1983, 9 de cada 10 automóviles usaban etanol, debido a que los subsidios gubernamentales hicieron que este combustible fuera 35% más barato que la gasolina. No obstante, en 1989, forzado por la hiperinflación, el presidente José Sarney puso fin a los subsidios al etanol, lo que inició el declive de este biocombustible, el cual se agravó en la década de los noventa cuando el precio del azúcar se elevó y la empresa estatal Petrobras descubría nuevos yacimientos de petróleo.<sup>44</sup> Sin embargo, el precio del petróleo volvió a aumentar a partir del año 2000, por lo que el etanol resurgió como un producto viable. Esto orilló al gobierno brasileño a encaminar sus esfuerzos para apoyar a esta industria.

En la actualidad, el etanol —producido principalmente a través de la caña de azúcar o maíz— constituye el 90% de los biocombustibles que se producen en el mundo,<sup>45</sup> y puede suministrar el 40% del combustible para autos en Brasil.<sup>46</sup> De manera adicional, el impacto ambiental del etanol es mínimo; los más optimistas afirman que en el mediano plazo podría reemplazar a la gasolina como el principal combustible utilizado en el continente americano debido a que la producción de etanol se ha ido expandiendo vertiginosamente a nivel mundial.

En ese sentido, Octavio Canuto, director ejecutivo del Banco Mundial (BM), sostiene que “el etanol contamina 60% menos que el petróleo”.<sup>47</sup> De igual forma, informes de la ONU respaldan el argumento de Canuto;<sup>48</sup> un claro ejemplo de ello es el

---

<sup>44</sup> A. Daniels, *op. cit.*

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> Sydney Weintraub, “Situación energética en el hemisferio occidental”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 3, julio-septiembre de 2007, pp. 47-60.

<sup>47</sup> Citado en A. Daniels, *op. cit.*

<sup>48</sup> Por ejemplo, a mediados de 2007 la ONU afirmó que la diversificación de fuentes para producir biocombustibles podría ser una solución para las exportaciones de países pobres que dependen de la venta de una escasa variedad de

documento *Sustainable Bioenergy: A Framework for Decision Makers*, en el cual se afirma que los biocombustibles constituyen la única alternativa a corto plazo para sustituir a la gasolina en el transporte, que hoy en día representa la fuente principal de la emisión de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).<sup>49</sup>

Recientemente, Brasil anunció que gracias al etanol y su creciente producción doméstica de petróleo ha ido prescindiendo, de manera paulatina, de la importación de petróleo.<sup>50</sup> A través de este argumento Brasil pretende exhortar a sus vecinos regionales y a otras latitudes —como Europa y África— a optar por el mismo camino que ellos tomaron hace 30 años.

No obstante, el petróleo sigue siendo muy importante para Brasil pues, a principios de 2006, contaba con 11 240 millones de barriles de reservas probadas de petróleo, pero mantenía un déficit respecto a su producción-consumo por día, debido a que producía 1.59 millones de barriles, mientras que consumía 2.1 millones diariamente.

Vale la pena recalcar que la producción de etanol representa una alternativa para enfrentar los problemas derivados del calentamiento global, debido a que el Panel Internacional sobre Cambio Climático (PICC) ha pronosticado que si no se adoptan medidas, las temperaturas aumentarán entre 1.4° C y 5.8° C para el año 2100, con efectos catastróficos para el planeta.<sup>51</sup> Valiéndose de ese argumento,<sup>52</sup> Brasil proyecta triplicar la su-

---

productos agrícolas. Véase “Positiva la producción de etanol: ONU”, en *Teorema ambiental*, 15 de mayo de 2007. Disponible en [http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id\\_sec=47&id\\_art=3897](http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=47&id_art=3897).

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> J. Bourne, *op. cit.*

<sup>51</sup> A. Daniels, *op. cit.*, p. 99.

<sup>52</sup> El argumento que esgrime el gobierno brasileño es que el etanol a base de caña de azúcar no daña al ambiente ni constituye un peligro para la escasez de alimentos. El presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha reiterado esta posición en

perficie destinada a la producción de etanol en los próximos 10 años, pero tomando en cuenta que la expansión no se efectúe a costa de la tala de bosques, sino que proceda de pastizales y cultivos de soya.<sup>53</sup>

Es imprescindible remarcar, por otra parte, que el etanol brasileño representa un competidor directo del etanol estadounidense hecho a base de maíz por dos razones, una económica y otra ecológica. En primer lugar, porque la producción de etanol a base de caña de azúcar supera ampliamente, en términos cuantitativos, la producción de etanol estadounidense, puesto que el cultivo de caña de azúcar permite que la producción de etanol rinda entre seiscientos y ochocientos galones por hectárea, lo cual representa dos veces más que el rendimiento del etanol producido a base de maíz. Por otra parte, algunos expertos afirman que la producción y quema de caña de azúcar para producir etanol genera de cincuenta y cinco a noventa por ciento menos CO<sub>2</sub> que la gasolina.<sup>54</sup>

De acuerdo con Alfonso Daniels, en un futuro, Brasil podría llegar a convertirse en la “Arabia Saudita del etanol” debido a que su producto es más eficiente que el estadounidense.<sup>55</sup> A propósito, respalda su argumento citando el informe emitido

---

varias oportunidades. Por ejemplo, en marzo de 2007, en su visita a Washington, expresó: “El etanol y el biodiesel son más que una respuesta a nuestra peligrosa ‘adicción’ a los combustibles fósiles. Además de ser renovables, los biocombustibles en Brasil son limpios y competitivos. El etanol fabricado a partir de caña de azúcar no deja residuos ya que todo es reciclado y los productos derivados de su producción son utilizados para enriquecer al suelo. Otro dato igualmente importante es que la caña de azúcar secuestra el carbono de la atmósfera, lo que ayuda a reducir los gases de efecto invernadero. Véase Luiz Inácio da Silva, “El etanol no amenaza al ambiente”, *Clarín* (Buenos Aires), citado por *Agrocombustibles*, 31 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.agrocombustibles.org/noticias/Lula-EtanolNoAmenazaAmbiente.html>.

<sup>53</sup> A. Daniels, *op. cit.*

<sup>54</sup> J. Bourne, *op. cit.*

<sup>55</sup> A. Daniels, *op. cit.*, p. 99.

en noviembre de 2006 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado *Biocombustibles: ¿la fórmula mágica para las economías rurales de América Latina y el Caribe?*,<sup>56</sup> en el que se pone de manifiesto que el etanol brasileño es competitivo si el precio del barril de petróleo se mantiene por encima de los 40 dólares, mientras que en el caso del estadounidense, el precio debería ser de 60 y en el europeo de 80. Además, de acuerdo con las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés), los precios del petróleo se mantendrán en alrededor de cuarenta y ocho y sesenta y dos dólares hasta 2030.<sup>57</sup>

El potencial brasileño para producir etanol es significativo, pues su etanol genera ocho unidades de energía por elemento fósil consumido en su producción, mientras que el de Estados Unidos apenas alcanza 1.3 unidades de energía. Asimismo, en Brasil hay unos trescientos millones de hectáreas agrícolas, de las cuales solamente tres se emplean para producir etanol y otras tres para producir azúcar.<sup>58</sup>

Por todo lo anterior, se puede afirmar que el futuro es muy prometedor para el etanol brasileño ya que en la actualidad un 25% de los combustibles han sido sustituidos por etanol, y Brasil podría reemplazarlos con apenas el 4% de sus tierras cultivables. En contraparte, a Estados Unidos le resultaría mucho más difícil, pues tendría que transformar la mitad de la producción de maíz en etanol y necesitaría un 15% de su tierra agrícola para conseguir una mezcla del 10% de etanol en su

---

<sup>56</sup> Peter Pfaumann, *Biocombustibles: ¿la fórmula mágica para las economías rurales de ALC?*, Unidad de Desarrollo Rural-Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2006. Disponible en [http://www.iadb.org/sds/doc/rur-biocombustibles\\_desarrollo\\_rural\\_s.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/rur-biocombustibles_desarrollo_rural_s.pdf) (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>57</sup> Véase Agencia Internacional de la Energía, en <http://www.iea.org/> (página consultada el 2 de abril de 2008).

<sup>58</sup> A. Daniels, *op. cit.*

gasolina. Por su parte, la UE está todavía más atrasada en la producción de biocombustibles, puesto que tendría que dedicar un 60% de sus tierras agrícolas a la producción de biodiesel para sustituir el 10% de los combustibles.<sup>59</sup>

Sin embargo, la producción de etanol brasileño —y de biocombustibles en general— también ha sido criticada y cuestionada en diversas ocasiones, pues varias organizaciones internacionales y personalidades políticas, como la ONU, Fidel Castro y Hugo Chávez, entre otros, han manifestado que la producción de combustibles con base en alimentos podría llegar a producir hambrunas mundiales o contaminar el medio ambiente. Por un lado, algunos expertos afirman que la quema de los campos para facilitar la cosecha de caña de azúcar genera una cantidad de CO<sub>2</sub> que anula la contribución del uso de etanol sobre el efecto invernadero y merma la salud de los trabajadores y la población local. Incluso, algunas organizaciones ambientalistas, como el Movimiento de los Sin Tierra (MST),<sup>60</sup> afirman que la expansión de cultivos de caña de azúcar para producir etanol en Brasil podría contribuir a deforestar aún más el país, pues conforme la tierra se vaya haciendo menos fértil, se procederá a explotar el territorio amazónico o las sabanas conocidas como “El Cerrado”.<sup>61</sup> Además, el aumento de la producción azucarrera se realiza a expensas de los pastos, lo que ha generado la

---

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> El MST se ha manifestado en contra de la expansión de los cultivos de caña de azúcar “debido a condiciones de trabajo esclavo ofrecidas por los dueños de las plantaciones y por los daños ambientales y sanitarios originados por las quemas de cañaverales, la utilización masiva de agrotóxicos, la pérdida de biodiversidad y la destrucción irreversible de ecosistemas para ganar terreno agrícola”. Véase “Miles de mujeres del MST denuncian los peligros de la agroindustria”, Sociedad para el Desarrollo y la Paz (Sodepaz), 2008. Disponible en [http://sodepaz.es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=14](http://sodepaz.es/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=14) (página consultada el 4 de junio de 2008).

<sup>61</sup> J. Bourne, *op. cit.*

preocupación de que el ganado, otra exportación en auge, pueda trasladarse al Amazonas, lo que agudizaría la deforestación.<sup>62</sup>

No obstante lo anterior, Brasil tiene el potencial necesario para cubrir la demanda de combustibles fósiles, además de que el gobierno ha apoyado significativamente a la industria del etanol desde hace 30 años, por lo que cuenta con una ventaja comparativa sobre sus competidores: el etanol estadounidense y el biodiesel. El futuro es muy prometedor para este país sudamericano, ya que el etanol podría llegar a representar el punto medular de su economía y brindarle la posibilidad de erigirse a nivel mundial como la potencia energética más importante en el rubro de los biocombustibles.

## **El petróleo venezolano como proyecto energético**

El petróleo en Venezuela ha atravesado tres grandes momentos: a) desde su descubrimiento a principios del siglo XX hasta 1976, cuando se fundó la empresa estatal; b) desde 1976 hasta la llegada de Hugo Chávez al poder a finales de los años noventa, y c) desde ese entonces hasta la fecha.

El petróleo se descubrió en 1914 durante la dictadura de Juan Vicente Gómez. Las campañas exploratorias dieron rápidos frutos y en 1922 reventó el pozo Los Barrosos 2, en el campo Cabimas, lo cual dio inicio a la era petrolera contemporánea venezolana, pues se intensificó su exploración y explotación a tal grado que para 1929 Venezuela ya era el segundo produc-

---

<sup>62</sup> Otra desventaja es que en el futuro tal vez se modifique el gen de la caña de azúcar para hacer más resistente este cultivo y expandir su siembra, lo cual tal vez no sea apoyado por muchas organizaciones, en particular, por algunas ONG que se oponen a estas tecnologías. Véase "Brasil, principal fabricante y consumidor de etanol como combustible", *News Soliclíma*, 24 de abril de 2006. Disponible en <http://news.soliclima.com/modules.php?name=News&file=article&sid=618>.

tor mundial de petróleo, solamente detrás de Estados Unidos. De esa manera, en menos de una década Venezuela se había convertido en una potencia petrolera y obtenía el 80% de sus ingresos a través de su exportación.<sup>63</sup> La industria petrolera siguió creciendo vertiginosamente y aumentando su producción. En 1976 se nacionalizó la industria de hidrocarburos y se fundó la petrolera estatal Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA). La nacionalización del petróleo fue un paso necesario,<sup>64</sup> pues Venezuela era prisionera de las petroleras internacionales, las cuales explotaban el petróleo de manera desmedida y retribuían al gobierno con cuantiosas sumas por prerrogativas y gravámenes, mientras que la población continuaba sumida en la pobreza extrema.

La corporación estatal PDVSA se estructuró por medio de una ley especial que estipulaba el mandato de operar como unidad de negocios, a fin de evitar su participación en programas de índole social y otras disposiciones que garantizaban a los trabajadores condiciones para asegurar su continuidad laboral en la empresa.<sup>65</sup> Cabe recalcar que esas medidas por parte del gobierno venezolano permitieron la consolidación de PDVSA.

Luego del embargo petrolero de 1973, Venezuela inició una política de internacionalización, mediante la cual PDVSA aprovechó la depresión del negocio de refinación para adquirir la propiedad total o parcial de refinerías y sistemas de distribución en el exterior, lo cual permitió a PDVSA erigirse como una empresa multinacional a la manera de las grandes petroleras del mundo.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Luis Giusti, "Petróleo en Venezuela. Impacto del proyecto de Chávez", en *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm 3, julio-septiembre de 2007, pp. 61-73.

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

Más adelante, se dio una apertura en la industria petrolera, apoyada en el artículo 5 de la Ley de Nacionalización de la Industria Petrolera promulgada en agosto de 1975, el cual preveía la asociación de PDVSA con entes privados bajo dos posibles figuras: a) convenios operativos, y b) asociaciones estratégicas, las cuales debían cumplir con tres condiciones: que se llevaran a cabo durante un intervalo de tiempo determinado; que el Estado venezolano asegurara su control, y que fueran aprobadas por el Congreso de la República en sesión bicameral. Por supuesto que a través del artículo 5 se proyectaba complementar las actividades de PDVSA y hacerlas más competitivas a nivel internacional; de ahí que se establecieran asociaciones estratégicas para proyectos integrados en la Faja del Orinoco, convenios de exploración y producción en áreas de alto riesgo, así como convenios operativos en campos marginales.<sup>67</sup>

Sin embargo, a partir de 1998 se comenzó a vislumbrar una transformación en la situación de PDVSA, pues desde ese año, durante su campaña electoral, Hugo Chávez atacó seriamente los procesos de internacionalización y apertura de Venezuela. Sus promesas electorales incluían la reversión de la apertura mediante la anulación de todos los contratos correspondientes y la venta del 100% de los activos de PDVSA en el exterior. También manifestó su leal adhesión al sistema de cuotas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y su hermandad con los productores de Medio Oriente.<sup>68</sup> Así, a partir de la llegada de Chávez al poder, la situación de PDVSA empezó a cambiar radicalmente. El mandatario venezolano comenzó a intervenir directamente en los asuntos internos de PDVSA, a despedir y amenazar a los trabajadores para que lo

---

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Idem.*

respaldaran. Al respecto Luis Giusti afirma que PDVSA despidió a 18 000 trabajadores.

A pesar de criticar los planes de expansión de PDVSA, Chávez ha venido proclamando desde hace seis años que pretende aumentar de manera sostenida la producción para alcanzar 5.5 millones de barriles diarios en los próximos seis años, apoyado en inversiones de 60 000 MDD, de los cuales 25 000 emanarían del sector privado. Por añadidura, el gobierno ha venido anunciando la construcción de cuatro refinerías en territorio venezolano y otras cuantas en el extranjero, la construcción de múltiples gasoductos y el tan rezagado proyecto de exportación de gas natural licuado.<sup>69</sup>

En la actualidad las reservas petroleras de la República Bolivariana de Venezuela son de las mayores del hemisferio. De acuerdo con la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), Venezuela contaba a principios de 2006 con una reserva de 79 730 millones de barriles y, por ende, se encuentra en un superávit en su relación producción-consumo de petróleo, ya que en enero de 2006 producía 2 802 000 barriles diarios, mientras que consumía solamente 599 000.<sup>70</sup> Además, es el cuarto socio exportador de petróleo a Estados Unidos, detrás tan sólo de Canadá, México y Arabia Saudita, lo cual demuestra que a pesar de las fricciones políticas entre Washington y Caracas, cerca del setenta por ciento de las exportaciones petroleras venezolanas se destinan a Estados Unidos. Por lo tanto, se puede inferir que Estados Unidos y Venezuela son socios comerciales mutuamente importantes, puesto que el volumen de exportaciones del país sudamericano a Estados Unidos es muy significativo.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> CIA World Factbook, 2008. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

<sup>71</sup> Sydney Weintraub explica ese fenómeno a través de dos razones: a) la capacidad de las refinerías estadounidenses de manejar el petróleo crudo pesado vene-

Hoy en día, Venezuela es uno de los países de América Latina con mayor estabilidad y solidez en materia energética gracias a sus exportaciones de petróleo, ya que los altos precios del oro negro le brindan ingresos millonarios al gobierno de Chávez, y le permiten respaldar sus ambiciones de ocupar un lugar preponderante en América Latina y en la escena mundial.<sup>72</sup> De igual forma, como se mencionó antes, este país ha enfocado sus esfuerzos diplomáticos a promocionar al petróleo como un proyecto energético serio y viable, con la finalidad de hacerse de una zona de influencia en Sudamérica y el Caribe.

Aunque los recursos por concepto de la exportación de petróleo han otorgado inmensos ingresos a Venezuela, la situación fiscal del país es complicada, además de que el gasto del gobierno sigue en aumento. Como resultado, la deuda pública se ha incrementado significativamente y se han dado varios retiros de las reservas internacionales del Banco Central, pues una cantidad considerable de los gastos fiscales corresponde a una multitud de programas sociales agrupados en buena medida dentro de las denominadas “misiones bolivarianas”, así como al abundante financiamiento brindado a docenas de países en América Latina y el Caribe, ya sea directamente o mediante entregas de petróleo, todo lo cual genera inmensas presiones económicas al gobierno nacional.<sup>73</sup> Esta situación puede llegar a ser un arma de doble filo para el gobierno de Hugo Chávez, quien puede ser criticado por sus ciudadanos por preocuparse

---

zolano y, b) el costo relativamente bajo del envío. Véase S. Weintraub, *art. cit.*, pp. 47-60. Además, la República Bolivariana de Venezuela mantiene vínculos comerciales muy estrechos con Estados Unidos no solamente en materia petrolera, en la que es su principal socio comercial, ya que en 2006, según datos de la CIA, el 46.2% de sus exportaciones fueron enviadas a Estados Unidos y el 30.6% de sus importaciones provenía de ese país. Entre las exportaciones venezolanas hacia Estados Unidos destacan además del petróleo, la bauxita, el aluminio y el acero.

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> L. Giusti, *op. cit.*

más por ayudar a los vecinos que a sus connacionales. Cabe señalar que, según datos de la CIA de finales de 2005, el 37.9% de la población venezolana vivía por debajo de la línea de la pobreza.

También existen iniciativas gubernamentales en el marco del Mercosur que pretenden que los países sudamericanos establezcan y coordinen esfuerzos conjuntos para asegurar el suministro de petróleo en la región. A continuación se enumeran las más sobresalientes: Petrosur es una iniciativa que agrupa a Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. Tiene como objetivo fomentar la cooperación y establecer alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales —Petrobras, Energía Argentina, S. A. (Enarsa), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) (de Uruguay) y Petróleos de Venezuela (PDVSA)— para desarrollar negocios conjuntos en toda la cadena de los hidrocarburos.

Otra iniciativa energética en la que participan los cuatro integrantes del Mercosur más Venezuela, Chile y Perú es el Anillo Energético del Sur. El objetivo de este plan de integración energética es asegurar la provisión de energía en América del Sur. Hasta el momento se discutieron dos opciones para financiar los 25 000 MDD que, según se estima, costará la inversión: un préstamo del BID, y la creación de empresas regionales con aporte estatal. Los proveedores de gas más importantes de este proyecto serían Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil y Perú. Además de promocionar un acuerdo en torno al gas, esta iniciativa también apunta a favorecer la interconexión entre diferentes fuentes de energía: petróleo, gas, carbón e hidroelectricidad. En cuanto al proyecto específico para el gas, el gasoducto tendría 7000 kilómetros y generaría un millón de empleos.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Elizabeth Ostos, “¿Cooperación o subordinación política?”, en *Petróleo Y V*, año 7, núm. 21, 2006, p. 17. Disponible en [http://www.petroleooyv.com/website/site/p\\_revista.php?actual=21](http://www.petroleooyv.com/website/site/p_revista.php?actual=21).

El proyecto ya cuenta con el visto bueno político, pero aún no se concreta.<sup>75</sup> Sin embargo, es uno de los temas recurrentes en el diálogo político del Mercosur.

Por otra parte, durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Río de Janeiro en enero de 2007, los presidentes de Venezuela y Brasil firmaron una declaración para iniciar la primera fase del Gasoducto del Sur, de 5000 kilómetros, al que quedarán vinculados energéticamente otros países de la región.<sup>76</sup> Este gasoducto tendrá su punto final en Argentina y, por consiguiente, conectará a toda América del Sur. Se planea que inicie en Puerto Ordaz (Venezuela), continúe por Fortaleza y Brasilia (Brasil), y luego hacia Montevideo (Uruguay) y Buenos Aires, para culminar en la Patagonia (Argentina).

En suma, a partir de todos los proyectos que se mencionaron anteriormente, es evidente que la incorporación de Venezuela al Mercosur implica un gran potencial en materia de integración energética en la región, pero al mismo tiempo plantea un proyecto basado en combustibles fósiles (especialmente

---

<sup>75</sup> Aunque ya existe una conexión de gas natural de Bolivia con Brasil y Argentina y otra de Argentina con Uruguay y Chile, todavía falta que Perú y Paraguay se integren al circuito. Existe un proyecto para construir un gasoducto de 1200 kilómetros desde el puerto peruano de Pisco hasta Tocopilla, en Chile, donde se conectaría con la red existente en el Cono Sur. Sin embargo, Perú anunció que su prioridad es abastecer de gas a su mercado interno y tiene comprometidas exportaciones de gas a México, por lo tanto quedaría un excedente limitado para destinar a los vecinos de Sudamérica. Véase Gerardo Honty, "Interconexión energética sin integración política", en *Revista del Sur*, núm. 165, mayo-junio de 2006. Disponible en [http://www.redtercermundo.org.uy/revista\\_del\\_sur/texto\\_completo.php?id=3030](http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3030).

<sup>76</sup> "Brasil amplía la brecha con Venezuela. La retirada de Petrobras del complejo de gas Mariscal Sucre puede frenar el futuro Gasoducto del Sur", *El País*, 14 de noviembre de 2007. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/amplia/brecha/Venezuela/elpeuint/20071114elpeuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/amplia/brecha/Venezuela/elpeuint/20071114elpeuint_1/Tes) (página consultada el 1 de abril de 2008).

petróleo y gas), que se diferencia del proyecto brasileño, basado en el etanol. Como ya se ha señalado, en ciertas ocasiones los presidentes Chávez y Lula se encuentran con el fin de suscribir acuerdos en materia energética, lo que no significa que exista una cooperación estrecha entre ambos en este campo, o que los proyectos finalmente se implementen.

## Conclusiones

La preferencia por una u otra fuente energética en el Mercosur se ve a través de la pugna del liderazgo entre Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez, dada la naturaleza intergubernamental del Mercosur, en la cual, quienes toman las decisiones son en mayor medida los gobiernos y no las incipientes instituciones comunes. En futuras investigaciones sería importante analizar los intereses económicos —internos y externos— que actúan dentro de los gobiernos y ejercen presión sobre los dirigentes.

El Mercosur es un proceso de integración cuyo motor principal lo constituyen los jefes de Estado. Por otra parte, la falta de instituciones regionales fuertes provoca que los líderes sean quienes tengan el poder de entretejer alianzas que generen mayores niveles de integración. Cuando esos acuerdos se quiebran, entonces el proceso de integración sufre un retroceso o un *impasse*. En otras palabras, basta tener instituciones formales y liderazgos identificados para que el Mercosur sea una realidad. En la situación en la que hoy se encuentra el proceso de integración, queda claro que son los poderes ejecutivos quienes tienen más peso a la hora de llevar la integración adelante.

La cuestión del liderazgo es, pues, fundamental para entender la dinámica del Mercosur. Este artículo dejó entrever que ante el inminente ingreso de Venezuela como Estado Par-

te, puede existir un choque entre las figuras de Chávez y Lula da Silva, quienes competirán por dirigir al Mercosur. En esta investigación se analizaron los actuales enfrentamientos entre los dos mandatarios en un ámbito estratégico: la cuestión energética. A pesar del aparente clima de entendimiento en las cumbres que se han organizado en materia energética, el riesgo es que se configuren dos sistemas de alianzas políticas derivadas de la priorización de uno u otro proyecto energético, lo cual dificultaría la integración.

Las diferentes preferencias (petróleo *vs.* etanol y biocombustibles) ocurren por la dotación de estos recursos en Venezuela y Brasil, respectivamente. Sin embargo, en el caso de Brasil hay que aclarar que no solamente se consideran como fuentes energéticas los biocombustibles, sino también el petróleo. Lo anterior se sustenta en el hecho de que aunque haya realizado esfuerzos considerables por alentar la producción y el consumo del etanol, Brasil también posee reservas cuantiosas de petróleo, especialmente en yacimientos ultramarinos descubiertos de manera reciente.

Un escenario que se abre a partir de estas dos alternativas es la configuración de nuevas alianzas políticas; es decir, que ciertos países de la región prefieran adherirse de manera preferente a uno u otro proyecto energético. Aquí es importante recordar que el potencial de la subregión más austral de América Latina en materia energética es enorme, pero pueden surgir problemas de coyuntura en momentos de mayor demanda de combustibles, por ejemplo, en el caso del invierno argentino.

Lo cierto es que el ingreso de Venezuela, y probablemente el de Bolivia, como Estados Parte modificará las relaciones de poder en el Mercosur. Los actuales socios, dependientes de insumos energéticos, tendrán que ser hábiles negociadores con los mandatarios de esos países para defender sus intereses y evitar disturbios dentro de sus fronteras, donde los ciudadanos

podrían reclamar la falta de negociación de sus gobiernos en relación con este tema. Se confirma entonces lo expuesto al inicio de este artículo: la cuestión energética es un tema que cataliza —o inhibe— la configuración de alianzas políticas en el Mercosur.

En futuros análisis sería interesante estudiar a fondo cuáles son los intereses de las compañías energéticas en el Mercosur, ya sean públicas o privadas, de capital nacional o extranjero, y cómo éstas juegan un papel determinante en las decisiones que toman los líderes de la región.

Después de todo lo analizado en estas líneas, se puede concluir que la energía cumple un papel catalizador en la integración de las naciones del sur. Sin embargo, la priorización de una u otra fuente energética y la promoción de cada una por parte de Brasil y Venezuela pueden significar también un motivo para la desintegración. De todos los actores del Mercosur —pero principalmente de sus gobernantes— dependerá que la integración se afiance o se retrase.