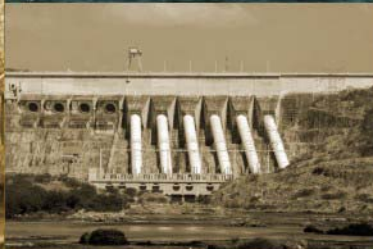


# LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SUDAMERICANA CONTRIBUCIONES PARA UNA AGENDA SOCIO-AMBIENTAL



FUNDAÇÃO  
HEINRICH  
BÖLL








# LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SUDAMERICANA CONTRIBUCIONES PARA UNA AGENDA SOCIO-AMBIENTAL

**Carlos Vainer**

Economista y Sociólogo. Doctor en  
Desarrollo Económico y Social,  
Université de Paris I, Panthéon-  
Sorbonne.

**Mírian Nuti**

Antropóloga. Doctora en Planeamiento  
Urbano y Regional, Universidad Federal  
de Río de Janeiro.



2008, INESC

---

VAINER, Carlos, NUTI, Mírian. La integración energética sudamericana: contribuciones para una agenda socio-ambiental – Brasília: INESC, 2008.

72 p.:il.

Incluye referencias bibliográficas

---

1. América del Sur, integración energética. 2. América del Sur, agenda socio-ambiental.

---

**Editora responsable**

Luciana Costa

**Diseño Gráfico**

Zapp Comunicação

**Fotos (amablemente cedidas)**

Archivo del Movimiento de Afectados por Represas (MAB)  
Agência Brasil  
Itaipu binacional

**Impresión**

Gráfica Athalaia

**Colegiado Director**

Atila Roque  
Iara Pietricovsky  
José Antônio Moroni

**Consejo Director**

Armando Martinho Raggio  
David Fleischer  
Fernando Oliveira Paulino  
Guacira César de Oliveira  
Jurema Pinto Werneck  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Neide Viana Castanha  
Oswaldo Braga Jr.  
Sílvia Ramos

**Asesoría**

Alessandra Cardoso  
Alexandre Ciconello  
Ana Paula Felipe  
Edélcio Vigna  
Eliana Graça  
Evilásio Salvador  
Jair Barbosa Jr.  
Luciana Costa  
Lucídio Bicalho  
Ricardo Verdum

**Instituciones que apoyan el Inesc**

ActionAid  
Charles Stewart Mott Foundation  
Christian Aid  
Evangelischer Entwicklungsdienst - EED  
Fastenopfer  
Fundação Avina  
Fundação Ford  
Instituto Heinrich Böll  
Kinder Not Hilfe - KNH  
Norwegian Church Aid  
Oxfam Internacional  
Oxfam Novib

Permitida la reproducción,  
desde que citada la fuente.

Realização:



Apoio:



FUNDAÇÃO  
HEINRICH  
BÖLL



**D**ando seguimiento a la discusión introducida con las publicaciones intituladas “*O jogo das águas transfronteiriças no contexto da integração regional*” (El juego de las aguas transfronterizas en el contexto de la integración regional”) e “*Integração, usinas hidrelétricas e impactos socioambientais*” (Integración, usinas hidroeléctricas e impactos socio-ambientales), producidas por el Instituto de Estudios Socio-económicos (Inesc) en 2007, la presente publicación busca hacer un llamado de atención hacia determinadas dimensiones y desafíos relacionados con la integración energética en la región sudamericana.

Esta integración pasa por la cuestión del agua, recurso cada vez más estratégico para la humanidad, con importancia ecológica, económica, social y cultural. La forma como viene dándose la exploración de estos recursos hídricos ha dado como resultado severos y perjudiciales impactos en las poblaciones urbanas y rurales de los países de América del Sur. Desde 1995, frente a la preocupación mundial respecto de la problemática del agua, las Naciones Unidas implantaron la Década Mundial del Agua. Pero se necesita más que eso: es preciso revertir la tendencia hegemónica de mercantilizar las riquezas naturales del continente; es necesario garantizar que la integración energética en América del Sur no se de a cualquier costo, guiada por un modelo que produzca más desigualdades y exclusiones.

La construcción de usinas hidroeléctricas amenaza a las poblaciones indígenas y a las ribereñas y, muchas veces, a la propia sostenibilidad de las reservas naturales. Por esa razón, es preciso que organizaciones y movimientos sociales participen en el debate de la integración. Y que se movilicen para defender una integración que respete y tenga en cuenta los derechos humanos y la diversidad cultural de los pueblos y que sea sostenible ambientalmente. Ya hemos superado hace mucho el tiempo en que prevalecía el desarrollo económico a cualquier precio. Así, buscando contribuir con las discusiones, el Inesc lanza la publicación “*La Integración Energética Sudamericana: contribuciones para una Agenda Socio-ambiental*”. El objetivo es el de propiciar el debate y presentar importantes puntos de vista a ser considerados en el proceso de construcción de una agenda socio-ambiental sobre la integración energética en América del Sur.

*Colegiado Director del Inesc*  
**Atila Roque**  
**Iara Pietricovsky**  
**José Antônio Moroni**



La integración regional sudamericana está nuevamente a la orden del día. Informada por las ideas y objetivos que conforman el llamado “nuevo regionalismo latinoamericano”, denominado “regionalismo abierto”, es decir, “un proceso de creciente interdependencia económica en el ámbito regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y de ruptura de reglamentos, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países de la región” (Cepal, 1994)<sup>1</sup>, llega a los años 2000 consolidando una estrategia de articulación de las infraestructuras económicas de los sectores de transporte, energía y comunicaciones. Esta estrategia va a ser llamada Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Llama la atención el protagonismo que el Brasil los sectores públicos y privados han tenido en este proceso. El hecho político más reciente en este sentido es la creación en 2007 de la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasul), que reúne a los 12 países de la región.

A partir de los años 90, y a un ritmo más acelerado en los últimos años, se acentuó la inserción de los países de la región en el contexto global como exportadores de *commodities*. En el caso del Brasil, el actual modelo de desarrollo ha provocado un relevante impacto sobre el medio ambiente, fruto de la creciente demanda de recursos naturales. Según un estudio reciente llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>2</sup>, las Inversiones Externas Directas (IED) en América del Sur se han concentrado, principalmente, en el acceso a los recursos naturales disponibles en la región<sup>3</sup>.

En el Brasil, las regiones norte y centro-oeste juegan un papel fundamental en el actual modelo nacional de desarrollo. El complejo de la minería y de los agro-negocios (incluidos los agro-combustibles),

1. Comisión Económica para América Latina (Cepal). El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

2. Comisión Económica para América Latina (Cepal). Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de las principales empresas inversionistas. Texto elaborado por Lúcia Felix, no âmbito do Convênio PNUD/CEPAL/NAE. Brasília, 2007.

3 Ver: Cepal (2007).

está ahora en la primera fila de las transformaciones en curso, como la ocupación y la exploración de las potencialidades del patrimonio ambiental en estas regiones. Está también orientado a la oferta de infraestructura de transporte y de generación de energía a ser reforzada por el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Este Plan es parte de una estrategia más amplia de las elites que orientan el proceso de desarrollo y expansión económica brasileña, sea para regiones del territorio nacional aún no integradas completamente al sistema económico capitalista o en dirección a los países vecinos.

El nuevo Siglo trae de vuelta los grandes proyectos de infraestructura del sector energía. En el Brasil, citaríamos las obras de aprovechamiento vial e hidroeléctrico (AHE) del Rio Madeira, en Rondônia, y la Usina Hidrelétrica de Belo Monte, en el río Xingu (en Pará). También las inversiones en el sector nuclear, inclusive con la ampliación del número de usinas nucleares (Angra III y otras). En Argentina están en curso las negociaciones bilaterales entre Brasil y Argentina para la construcción de la represa de Garabi, en el río Uruguay. En Colombia, la Compañía Vale Rio Doce quiere construir una usina con capacidad de generación de 1500 mega-watts (MW), totalizando una inversión de aproximadamente 2,400 millones de dólares estadounidenses, juntamente con una unidad de beneficio de alúmina y un puerto para escurrir la producción generada.

Como resaltamos en otras ocasiones, de un modo general el debate sobre la macro-estrategia de integración de las infraestructuras nacionales y sus repercusiones en términos de sostenibilidad ambiental y derechos humanos, son cuestiones poco analizadas con la profundidad necesaria. Predominan visiones fragmentadas y muy susceptibles a políticas clientelistas y asistenciales.

Desde nuestro punto de vista, entendemos que es necesarios establecer puentes (redes) entre los diferentes esfuerzos de los sectores democráticos y pluralistas en el ámbito de la sociedad civil regional buscando: (i) comprender, en una escala más amplia, los procesos de integración territorial, política y económica en curso; (ii) realizar y movilizar análisis críticos del proceso de ampliación y conexión de las infraestructuras económicas regionales de la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y cultural; (iii) promover el intercambio de conocimiento e informaciones en el Brasil y entre los países sobre la gestión política y financiera de esta integración; (iv)

sensibilizar a los foros y redes existentes en los países y en las articulaciones transfronterizas para que incidan de forma organizada en los espacios de decisión sobre políticas y proyectos de integración regional y en la creación de nuevos espacios de gobernabilidad (a nivel nacional y sub-regional) efectivamente democráticos. Esto incluye también el recientemente creado Parlamento del MERCOSUR, instalado en la ciudad de Montevideo.

Un ejemplo de este esfuerzo en el ámbito nacional es la denominada Plataforma BNDES, que agrupa un conjunto de entidades y redes que, con diferentes abordajes y focos de incidencia, viene actuando de forma articulada junto al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para que este de mayor transparencia a los préstamos financieros que han realizado en el país y en las obras en los países vecinos así como en otros continentes (Asia y África).

***Ricardo Verдум***

*Asesor de Políticas Indígena y Socio-ambiental  
del Instituto de Estudios Socio-económicos y  
Miembro de la Coordinación de la Red Brasil sobre  
Instituciones Financieras Multilaterales*



# LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SUDAMERICANA

## CONTRIBUCIONES PARA UNA AGENDA SOCIO-AMBIENTAL

### I. INTRODUCCIÓN

El debate acerca de las potencialidades de una mayor integración y cooperación entre los países latinoamericanos y, en particular, del continente sudamericano, tiene una larga historia que viene desde el Siglo XIX, durante el proceso de independencia y constitución de los estados nacionales en esta parte del mundo. En la posguerra, la cuestión de la integración y cooperación continental fue concebida dentro del contexto de la guerra fría. El derrocamiento del socialismo real, la democratización de la mayoría de los países del continente, los procesos acelerados de adopción y difusión del ideario neoliberal en los años 90, así como la constitución de nuevos espacios e instituciones regionales, crearon un nuevo contexto para el debate sobre la integración continental.

Cuando los procesos contemporáneos de globalización capitalista amenazan con retirar y profundizar las condiciones de periferia y dependencia de los países latinoamericanos y, en particular, de América del Sur, se debe dar paso a todas las posibilidades para reabrir y ampliar el debate acerca de la cooperación continental. En este trabajo se pretende alinear algunos elementos que deberían ser considerados cuando se piensa la cuestión de la integración continental a partir de la perspectiva del sector de energía. Más que respuestas y propuestas terminadas, lo que se busca aquí es un circuito de temas y problemas que debería ser recorrido con el fin de que la cuestión de la integración energética pueda ser balanceada a la luz de una perspectiva que no se limite a integrar ofertas y demandas, sino que también considere las dimensiones sociales y ambientales, inseparables desde una perspectiva que abarca el desarrollo energético continental.

De esta forma, en las secciones II y III se recorre, de manera sintética, la trayectoria de experiencias y esfuerzos orientados a la construcción de las bases de la integración energética. En seguida, en la sección IV, se señalan algunas contribuciones para la elaboración de una agenda social y ambiental de integración energética continental.

## II. PRIMEROS PASOS DE LA INTEGRACIÓN

La integración energética, entendida como la posibilidad de importar y exportar energía eléctrica entre países vecinos, comenzó a ganar más espacio en la agenda de las relaciones entre países del continente a partir de los años 90. La formulación de los objetivos de integración entre las empresas de servicios de aprovisionamiento de energía, o entre los países sudamericanos, que tuvieran su inicio hace aproximadamente 20 años, asumió nuevos objetivos y significados. Es importante cotejar estos viejos y nuevos significados con el fin de aprender las concepciones sobre la égida de las cuales la integración viene siendo pensada y experimentada a lo largo de las últimas décadas.<sup>1</sup>

A mediados de la década de 1960, tuvieron su inicio articulaciones para la creación de una entidad que promoviera la integración energética en los países de América Latina. En 1965, fue oficialmente instituida la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER), como organismo internacional que tiene por objetivo *“promover con carácter permanente el intercambio de informaciones, experiencias y trabajos técnicos entre empresas de energía eléctrica de América del Sur”*. (Electrobrás, 2004:16). La CIER, progresivamente, se afirmaría durante los años siguientes, como institución de referencia en el área.

La importancia de la cooperación técnica y del intercambio de conocimientos, con el objetivo de superar el “aislamiento” entre las empresas responsables de los servicios públicos de electricidad en América del Sur, fue la justificativa principal en la época para la constitución de un espacio institucionalizado, dando inicio a la organización de un foro de articulación que incorporó a la casi totalidad de los países sudamericanos. La integración entonces discutida por los representantes de las empresas estatales de energía no era concebida como “integración física”, sino como *“un intercambio de informaciones [...], una integración de manejo, de informaciones, de formación de personal”*<sup>2</sup> (Eletrobrás, 2004:533).

La relación iniciada en la década de 1960 podría facilitar el desarrollo de trabajos posteriores consagrados para hacer viable proyectos binacionales, como el de la usina hidroeléctrica de Itaipu, y a los estudios

---

1. Al listar las visiones sobre los inicios de la integración, se busca evidenciar los elementos que conforman la concepción de integración energética a partir de los actores que fundaron y desarrollaron la temática en el sector eléctrico.

2. Declaración de Nelson da Franca Ribeiro dos Anjos. Secretario Ejecutivo de CIER y Funcionario de la OEA y de Eletrobrás. (Eletrobrás, 2004:14)

para la hidroeléctrica de Garabi (río Uruguay, en la frontera Argentina-Brasil). De una u otra manera, las redes de relaciones personales surgidas del intercambio de informaciones técnicas, así como la experiencia individual de algunos técnicos en



instituciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), acabaron contribuyendo para crear una red que ofreciera las bases para la concreción de las acciones futuras de integración y la materialización de proyectos.

Declaraciones de los primeros actores de la integración<sup>3</sup>, relativos a las dos primeras décadas de existencia de la CIER, hacen constante referencia a la posibilidad del proyecto de aprovechamiento hidroeléctrico del Salto de Sete Quedas, posteriormente conocido como Itaipu y, más tarde, para los estudios de la Usina Hidroeléctrica (UHE) Garabi. Se nota la conformación de un campo de acción en el cual interaccionan los representantes gubernamentales, las empresas de consultoría y las empresas estatales. Se puede afirmar que en dicho periodo, se caminó en dirección a la constitución de lenguajes y parámetros técnicos comunes, iniciándose los antecedentes diplomáticos y contractuales que harían posible, más adelante, el desarrollo de proyectos binacionales y de acuerdos en el campo de la energía entre los países latinoamericanos.

**Margen del Río Madeira (RO), donde será construida una represa para la hidroeléctrica. El Movimiento dos Atingidos por Barragens (Movimiento de los Perjudicados por Represas, MAB) estima que 10 mil familias serán alcanzadas. Roosevelt Pinheiro/ABr**

3. Declaraciones recogidas durante la investigación para la Tesis de Doctorado de Mirian Nuti (Nuti, 2006).

Viviendas  
desocupadas  
debido a la  
inundación del  
área por lago  
de represa,  
para la  
construcción  
de la  
hidroeléctrica.  
Archivo MAB

En noviembre de 1973, el Tratado de Lima creó la Organización Latinoamericana de Desarrollo Energético (OLADE), entidad pública internacional e intergubernamental con sede en Quito, Ecuador. Integrada por la representación ministerial de 26 países de América Latina, OLADE tenía como objetivos la *“cooperación, coordinación y asesoría, con el propósito fundamental de promover la integración, el desarrollo, la conservación, el uso racional y la comercialización de los recursos energéticos de la región”*. Esta organización fue concebida como *“mecanismo de cooperación entre los países de la región para desarrollar sus recursos energéticos y atender —conjuntamente— los aspectos relativos al aprovechamiento eficiente y racional, con el fin de contribuir con el desarrollo económico y social de la región”*<sup>4</sup>.

Además de las posiciones que revelan el carácter de la cooperación técnica e institucional dirigida a hacer viables los proyectos, merecen ser registradas, además, otras afirmaciones y constataciones que se refieren al posicionamiento de los actores en el escenario de la integración, durante el periodo 1965 a 1990. La preocupación preponderante era la integración como

relación bilateral entre países, objetivando hacer viables los intereses comunes, como la explotación o el recibimiento de energía con foco en los proyectos específicos, localizados cerca de las fronteras nacionales. Notablemente, en la década de 1970 y comienzos de la década de 1980, dicha tendencia llevó a la



4. Disponible en: [www.olade.org.ec](http://www.olade.org.ec)

efectiva implementación de usinas hidroeléctricas importantes, como la de Salto Grande (Río Uruguay, límite entre Uruguay y Argentina), cuyos estudios desarrollados entre 1938 y 1946 dieron como resultado la construcción de la usina, iniciada en 1974. También merecen ser mencionadas Yaciretá e Itaipu.

Más allá de la integración de las redes de generación y transmisión, una postura que se reivindicaba como más “internacionalista” (Eletrobrás, 2004:228), sugería ir más allá de las cuestiones directamente relacionadas con los problemas de abastecimiento, de modo que se abarque toda la cadena productiva, de la fabricación de equipos al flujo de capitales, movimientos que necesarios involucran a otros continentes y los países que detentan capitales financieros y tecnológicos.

Hay que resaltar que las tendencias y propuestas de integración siempre se enfrentaron y fueron contrabalanceadas por posiciones según las cuales el balance de las demandas energéticas y de la organización del sector de energía eléctrica debería darse en los límites estrictos del territorio nacional. Estas posiciones casi siempre estuvieron fundamentadas en la convicción de que el abastecimiento de energía proveniente de las interconexiones internacionales podría sufrir una discontinuidad como consecuencia de problemas políticos entre los países. Dicho posicionamiento perduró hasta la década de 1990 y puede ser observado aún en la actualidad en algunos foros<sup>5</sup>.

Existen corrientes que defienden que el Brasil, por haber ya realizado un gran proceso de integración de sistemas en el territorio nacional, estaría apto para contribuir positivamente en futuras acciones en el sentido de la integración continental. Ventura (2004) explica que ese hecho se debe a la característica predominantemente hídrica del sistema eléctrico brasileño, dentro de otros factores que permitan germinar las condiciones necesarias para un proceso de integración eléctrica, sea entre países o en sistemas aislados en territorio nacional. No sería exagerado sugerir que la integración continental –dentro de dicha perspectiva- aparece como una continuidad natural de la integración del sector eléctrico en escala nacional.

En el caso brasileño, las primeras interconexiones de energía eléctrica con los países fronterizos comenzaron en julio de 1965, uniendo Livramento,

---

5. Sería posible arriesgarse a decir que, en el momento actual, por lo menos en el Brasil, se fortalecen los defensores de la autosuficiencia, sobre todo después de los problemas referentes a los contratos de aprovisionamiento de gas boliviano resultantes de la nacionalización de los yacimientos por parte del Gobierno de Evo Morales y las emergentes reivindicaciones paraguayas de revisión del Tratado de Itaipu, después de las recientes elecciones.



Lago de la  
Usina  
Hidroeléctrica  
de Cana  
Brava, en  
Goiás.  
Archivo MAB

en el Estado de Río Grande do Sul, con Rivera en Uruguay. Esta fue la primera conexión transfronteriza del continente (Eletrobrás, 2004:22).

En diciembre de 1973 fue establecida con Paraguay la Interconexión Ande-Copel, trayendo la energía de dos máquinas de la usina eléctrica Acaray, operando en 60 Hz y atendiendo a la Compañía de Energía Eléctrica de Paraná (Copel) en tensión de 132 kV, hasta 1981. La segunda interconexión con Paraguay, la de Ande-Enersul, data de abril de 1980 y opera hasta la actualidad en Ponta Porã – MS, con dos convertidores rotativos en 23 kV y una potencia de 3,5 MVA. Estas interconexiones abarcaron pequeñas localidades situadas en las regiones de frontera con Paraguay. Luego de esas dos primeras experiencias, vino la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipu.

*“El proceso de integración eléctrica del Brasil con los países limítrofes se originó en realidad con la implementación de proyectos hidroeléctricos binacionales, que constituyen –por así decirlo– un vínculo natural de interconexión eléctrica internacional. Las interconexiones eléctricas internacionales son reconocidamente una de las formas más importantes y concretas de impulsar la integración energética entre los países”. (Eletrobrás, 1994)*

Los embates técnicos y diplomáticos acerca del aprovechamiento energético de las aguas del río Iguazu influenciaron el desarrollo de nuevos proyectos binacionales y el propio proceso de integración energética en el continente, no solamente con relación

a la constitución de una red de articulación técnica (conforme ya fue mencionado), sino también con la opción por el desarrollo de otros proyectos binacionales. El Proyecto de la UHE Garabi es un buen ejemplo de los reflejos de los embates sobre la de Itaipu y, principalmente, de las exigencias de Argentina para el aprovechamiento compartido del trecho internacional del Río Uruguay. Garabi fue concebida “en duplicata” como si en el río existiese una línea divisoria imaginaria, demarcando los límites político-administrativos entre los países. Fueron proyectadas dos centrales de energía y dos elevadores para peces, entre otras características técnicas. Los estudios fueron desarrollados por equipos técnicos separados en cada país, con una coordinación general compartida. El acuerdo general del proyecto original demuestra la concepción cautelosa buscando la futura explotación del potencial del local<sup>6</sup>.

Cabría, en esta rápida recuperación histórica, registrar, igualmente, que varios fueron los significados atribuidos a expresiones como integración e interconexión a lo largo del tiempo. Los documentos permiten verificar variaciones en la formulación de objetivos y aplicaciones de estas nociones, de acuerdo con el propósito (planificación, proyecto, etc.), la conjetura y el tipo de fuente energética en pauta. En varios momentos, la integración fue vista como sinónimo, y remitió casi exclusivamente a la idea, de interconexión de sistemas, es decir, de interconexión por medio de líneas de transmisión. Más comúnmente, sin embargo, la integración eléctrica ha sido considerada como la incorporación de un monto de energía al sistema existente, como, por ejemplo, la energía de una nueva usina que se incorpora al sistema eléctrico nacional. De esta manera, emprendimientos nacionales de generación no serían considerados como de interconexión, sino como de integración.

El término integración también ha sido usado –más recientemente– para referirse a la integración de mercados de energía o también, ampliando su alcance a la integración energética, mezclando diferentes fuentes y recursos y asociando interconexiones de sistemas eléctricos con explotación de fuentes distintas de energía.

---

6. Ya existían varias iniciativas para la retomada de los estudios para la usina hidroeléctrica de Garabi. En 2005, el Ministerio de Minas y Energía (MME) tomó para sí la tarea de coordinar institucionalmente una nueva tentativa para retomar los estudios buscando su adaptación con la coyuntura actual (revisión del proyecto en términos de estructuras, cuota del reservorio, etc.). Recientemente, en 2008, el Ministro de Minas y Energía volvió a hablar de la relevancia del proyecto y anunció que dichos estudios estaban en proceso.

La integración avanzó sin un claro carácter programático. Hasta el final de la década de 1980, no se encuentran propuestas en escala continental para la interconexión o integración energética; como máximo aparecen menciones a posibles proyectos a ser elaborados y promovidos bilateralmente. Aún así, apoyado por iniciativas gubernamentales e internas de las empresas estatales de energía, el tema de la integración y del desarrollo energético se institucionaliza en el continente y el Brasil, creando las bases de articulación y promoción de cuadros técnicos que, de cierta manera, favorecerán el intercambio pretendido en la creación de las organizaciones y la concreción de acuerdos y proyectos específicos para la generación de energía eléctrica.

### **III. LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA A PARTIR DE LOS AÑOS 90: PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES Y SUS OBJETIVOS**

En el contexto más general del movimiento de integración latinoamericana, principalmente en la vertiente comercial, y a partir de la creación en 1991 del Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), puede ser observado un mayor impulso en la integración energética continental<sup>7</sup>. En agosto de 2000, la Reunión de la Cumbre realizada en Río de Janeiro, consagró la integración de América del Sur como prioridad en el ámbito de las relaciones internacionales del Brasil. Desde entonces, los discursos presidenciales citan a la integración de infraestructura y la energética, en particular, como acciones prioritarias para el Brasil, en relación con los demás países.

Históricamente, los principales propulsores del movimiento de cooperación entre los países han sido los funcionarios gubernamentales dedicados a las relaciones internacionales, bajo la hegemonía de los cuerpos diplomáticos, principales responsables de la elaboración del discurso de la integración.

A partir de los años 90, los analistas de la política de relaciones internacionales reconocen que los temas económicos, de derechos humanos, de minorías étnicas y de medio ambiente adquirieron tal relevancia en el escenario internacional que los representantes gubernamentales afectos a

---

7. En el momento de su creación, el MERCOSUR contó con un grupo de trabajo específico para el estudio de los aspectos energéticos, enfatizando la legislación y los marcos reglamentarios vigentes en los diversos países. En 2001, fue aprobado el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, que será comentado más adelante.

estas áreas ganaron representatividad y cierta autonomía frente a la esfera diplomática<sup>8</sup>.

En el área energética, además de los actores que históricamente se han dedicado a la integración en este campo, principalmente la OLADE y la CIER, más recientemente aparece en el escenario la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

En términos de producción de información, la CIER actúa directamente con las empresas asociadas, a través de consultores independientes, mientras que la OLADE trabaja principalmente con institutos de investigación y universidades, contratados directamente o por medio de la colaboración de los gobiernos locales. También los cuerpos técnicos de las empresas estatales de energía de los países miembros contribuyen para la producción de conocimiento para estos organismos. La difusión de las informaciones es efectuada por medio de los Gobiernos y de las empresas en cada país.

En lo que respecta a IIRSA, esta cuenta con la participación directa de representantes gubernamentales y con un Comité de Coordinación Técnica (CCT), constituido por representantes del



**Itaipu (Brasil/  
Paraguay): la  
más grande  
hidroeléctrica  
del mundo en  
generación de  
energía.  
Caio Coronel/  
Itaipu  
Binacional**

8. Según Soares (1997), uno de los aspectos innovadores de la diplomacia contemporánea es la invasión de la política internacional en terrenos de actuación de las autoridades internas de los países, destacándose la cuestión del desarme, los derechos humanos y de la protección nacional e internacional del medio ambiente. La protección ambiental, en este contexto, se refiere tanto a los fenómenos o procesos que se superponen o trascienden fronteras político-administrativas, con rebatimiento en diversos países (contaminación transfronteriza, utilización internacional de recursos hídricos, rutas migratorias), como a cuestiones consideradas locales que actualmente pueden estar insertas en contextos internacionales a través de financiamiento multilateral y la acción de las organizaciones no-gubernamentales, interligadas en red y actuando internacionalmente. Aspectos relacionados con derechos de minorías étnicas y poblaciones tradicionales ilustran la interrelación entre la diplomacia y la política internacional, por un lado; y, los asuntos nacionales, por otro.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo de Desarrollo para la Cuenca del Plata (FONPLATA). El CCT coordina el apoyo técnico prestado por las entidades que lo componen, en las áreas de acción

establecidas por el Comité de Dirección Ejecutiva y por los Grupos Técnicos Ejecutivos, integrados por representantes de los países.

En el circuito de las agencias multilaterales, el BID y la CAF son los bancos más claramente vinculados a la temática de la integración, actuando en el financiamiento de proyectos para la producción y transmisión



Área que será  
cubierta por la  
Usina

Hidroeléctrica  
Foz do  
Chapecó, en  
la frontera de  
Santa Catarina  
y Rio Grande  
do Sul.

Archivo MAB

de energía y en el incentivo a la producción de informaciones sobre la “región” (en este caso, América Latina y el Caribe).

En la vertiente de críticas a la integración, desde la creación del MERCOSUR, fueron constituidas algunas ONG orientadas hacia el debate de los aspectos económicos, sociales y ambientales. En algunas universidades, principalmente las de Chile y Argentina, los grupos temáticos se han dedicado al examen de la integración, pero sin haber un direccionamiento específico para las cuestiones de integración energética.

La propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) reencendió las discusiones y pasó a integrar la pauta de organizaciones y protestas anti-globalización (Foro Social Mundial, Grito de los Excluidos, entre otros). En el Brasil, el Proyecto Brasil Sostenible y

Democrático<sup>9</sup> produjo importante material de análisis sobre la sostenibilidad energética en el país y participó del debate de las cuestiones relacionadas a los problemas ambientales y a la “importación” de concepciones y padrones de desarrollo sostenible.

Otros actores, cuya importancia ha crecido en los debates y en las acciones concretas relativas al desarrollo energético en los países del continente, son las empresas energéticas privadas y los grupos económicos, nacionales y extranjeros que integran actividades en los sectores minero, metalúrgico y energético y grandes obras de ingeniería. Con la privatización progresiva de los sectores eléctricos -tanto a través de la venta de empresas estatales generadoras y distribuidoras, como de concesiones de nuevos emprendimientos a grupos privados- los grandes grupos económicos han asumido el control de diferentes sectores: distribución, generación térmica e hidroeléctrica y líneas de transmisión de alta tensión. Actuando con estrategias globales de formación de redes de negocios diversificados y en vastos territorios estos “agentes de mercado” combinan nichos de consumo con una visión geopolítica. Según Oliveira y Tolmasquim (2000), estos grupos, que actúan globalmente, procuran orientar sus negocios hacia la infraestructura (agua y desagüe, desechos, telecomunicaciones, gas y energía eléctrica)<sup>10</sup>. En el Brasil, participan tanto del segmento de la generación como en el de la distribución de energía y, la mayoría de las veces, están presentes en los dos segmentos de la cadena.

El conocimiento de algunas características de las principales instituciones que actúan en el campo de la integración energética, contribuye para aclarar posiciones y acciones por parte de los actores. Se parte del entendimiento inicial de que los “actores institucionales” son sujetos de acción política, con representación de intereses gubernamentales o representantes de organismos gubernamentales, de instituciones que se auto-definen como técnicas, entidades actuantes en el apoyo al negocio de la energía eléctrica que, sin embargo, no representan directamente a los grupos sociales. Existen innumerables instituciones, organizaciones y agencias multilaterales que buscan la integración en

---

9. Este proyecto tuvo el patrocinio institucional del Foro Brasileño de ONG y contó con la participación de cinco organizaciones no-gubernamentales (FASE, IBASE, PACS, REDEH y AS-PTA). También lo integraron dos centros universitarios (IEE/USP, Ippur/UFRJ). El proyecto contó con el apoyo de las Fundaciones Heinrich Boll y Ford y desarrolló un intercambio, entre otros, con Amigos da Terra – Europa, el Instituto Wuppertal (Alemania), el New Economic Foundation (Inglaterra) y el Redefining Progress (EUA).

10. Los autores efectúan un levantamiento de los grupos actuantes en el Brasil y los localizan en América del Sur, y en sus países de origen.

América Latina. El cuadro anexo, relaciona a las instituciones que actúan, con el objetivo expreso de integración entre los países latinoamericanos.

Una simple visión sobre los actores del campo de la integración energética indica las nuevas condiciones bajo las cuales prosigue el proceso, a medida que avanza la década de 1990. Ahora, son notorios los esfuerzos para adaptar el contexto y el proyecto de integración, anteriormente dominado ampliamente por las empresas estatales, con los nuevos vientos privatistas y liberales. Progresivamente, se asiste a la configuración de un escenario marcado por la preponderancia de las grandes empresas. Alteraciones en las estructuras, en los productos ofrecidos y en la composición de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER) y de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Energético (OLADE) demuestran este esfuerzo, también dirigido hacia la revisión de los objetivos de la propia integración.

De este modo, lo que se había iniciado en determinados marcos, teniendo en vista la cooperación técnica y la constitución de una red de articulación entre actores de diversos países, pasando a continuación por algunos proyectos binacionales bajo la égida de los estados nacionales, pasa a enfrentarse con cierta indefinición en lo que concierne a los modos de integración de los mercados, generalmente enunciados como “integración de las infraestructuras” físicas, entre las cuales se incluye, con destaque, la generación y transmisión de energía.

### ¿Cuáles son las “marcas” de este proceso?

A finales de los años 1980 y en la década de 1990, la OLADE produjo instrumentos de planificación energética y de política para el desarrollo de proyectos de integración y planificación conjunta para América Latina. Profesionales de países como el Brasil, Argentina y Colombia, entre otros, participaron en la elaboración de modelos y documentos de política, aprobados por las instancias superiores de la organización y, oficialmente, por los países miembros, y aceptados en aquella época como una política común de desarrollo energético<sup>11</sup>.

La misma OLADE comenzó a discutir su reestructuración a inicios de 2000. La privatización sectorial en muchos países miembros afectó

---

11. Ejemplos claros son el “Superolade”, modelo de planeamiento energético propuesto para ser adoptado en el planeamiento de todos los países (a partir de módulos de ejecución hídrica, térmica y de medioambiente) y en la política energética de desarrollo sostenible (1997), así como la publicación “*Integración Energética en América Latina y Caribe*” (1996), documento que propone la base de una política de integración entre los países.

directamente la organización, inclusive en su soporte financiero<sup>12</sup>. En octubre de 2003, fueron aprobadas la nueva estructura y el nuevo reglamento, pero siempre reafirmando los objetivos del Tratado de Lima, que dio origen a la organización. Los propósitos fundamentales de la institución actualmente definidos son: integración, protección, conservación, aprovechamiento racional, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la Región. Su misión quedó establecida como la de promover acuerdos entre sus Estados Miembros y la realización de acciones para satisfacer sus necesidades energéticas, mediante el desarrollo sostenible de las diferentes fuentes de energía (OLADE, 2003).

Además de los objetivos de cooperación, asistencia técnica e información, a continuación, son descritas las actividades a seguir relacionadas a los aspectos de posicionamiento internacional, mercado y desarrollo sostenible, enfatizando además un importante papel para el sector energético en la integración del continente:

*“a) Adoptar decisiones políticas para fomentar que la actividad energética en los Estados Miembros propicie la integración regional y el desarrollo sustentable en materia de energía, para elevar el nivel de vida de la población;*



**Comunidad de pescadores perjudicada por la represa de la hidroeléctrica: familias afectadas reclaman que no recibieron indemnización. Roosevelt Pinheiro/ABR**

12. Con un sistema pautado en la contribución de cuotas por países, el no pago de la contribución anual por parte del 30% de los países miembros, en los años 1999 a 2002, comprometió el mantenimiento de la propia Secretaría Permanente y de otras actividades que ella coordinaba (*Informe del Comité de Estrategia y Programación*, CEP/OLADE, 2003). Además, los propios objetivos de la organización pasaron a ser cuestionados veladamente con relación a posibles acciones integradoras para los mercados de energía que, por el ideario dominante en la época, deberían funcionar por medio de la competencia entre empresas privadas, en un mercado casi totalmente libre, es decir, mínimamente regulado. Los proyectos para el desarrollo de políticas e instrumentos de planeamiento disminuyeron o fueron interrumpidos. La actividad de la sistematización de informaciones y estadísticas fue mantenida, así como aquellos proyectos que recibieron financiamiento de otras fuentes.

- b) Fomentar el desarrollo de políticas energéticas afines como factor de integración regional;
- c) Promover acciones destinadas al desarrollo de nuevas fuentes de energía, a la protección y conservación de los recursos energéticos de la región, impulsando el desarrollo, uso y comercialización de tecnologías limpias;
- d) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional de los Estados Miembros en el sector energético;
- e) Promover la creación y desarrollo de mercados para bienes y servicios energéticos” (OLADE, 2003 – énfasis nuestros) <sup>13</sup>

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el enfoque dado a la integración energética fue orientado a la creación de un espacio sudamericano de integración en el cual las cuestiones energéticas aparecieron relacionadas con el énfasis en la institucionalización del MERCOSUR y la negociación e implementación de la infraestructura física del continente, culminando con la creación de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), cuyo marco fue la primera Reunión de Presidentes de los Países de América del Sur, realizada en septiembre de 2000, en Brasilia. En la declaración final de la reunión, los Presidentes asistentes manifestaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica del hemisferio, reafirmando la importancia de un espacio económico para el libre comercio de las Américas y una mejor relación con la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio, así como la expectativa de que tales iniciativas extra-regionales pudieran contribuir para *“la plena integración de los países sudamericanos en la economía internacional”* (Comunicado de Brasilia – Reunión de Presidentes de América del Sur, septiembre de 2000).

IIRSA no fue concebida como un programa diplomático, convenio internacional o como otro instrumento establecido entre sus 12 países miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela)<sup>14</sup>. Ciertamente ya influenciada por el proceso de desestatización de los sectores de infraestructura, se constituye como un proyecto que, a pesar de contar

13. Se observa también, como puntos de interés en el nuevo reglamento, las restricciones de participación a los países que no contribuyeron con sus cuotas de financiamiento, conforme consta en el Capítulo III del Reglamento General de la Organización, aprobado en 2003.

14. El proyecto de integración de la infraestructura para América del Sur está en proceso. Para la visualización de los ejes de integración física, vea el sitio de Internet ([www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)). Se observa que Guyana Francesa tampoco participa en esta iniciativa.

con el sello de los presidentes de los países, opera de manera más o menos “informal”, es decir, fuera de los circuitos de las relaciones oficiales entre estados. Según su coordinador en Brasil:



*“El proyecto tenía tres grandes vertientes. La primera, de construcción de una visión estratégica de América del Sur, un cuadro básico de referencia, digamos, proyectado para América del Sur para los próximos 20 años, de tal modo que la integración mirase y se vea dentro de un proyecto de construcción de un subcontinente integrado, económica y socialmente y, al mismo tiempo, físicamente. El segundo ítem importante de IIRSA era la constitución de una cartera de proyectos de infraestructura que integrase a América del Sur en las tres grandes infraestructuras: energía, transporte y comunicaciones. Y el tercer tipo de agenda era la formación de grupos sectoriales que pudieran discutir los temas reglamentarios que permitan que la integración no sea sólo física, sino también reglamentaria, de tal modo que los servicios resultantes de la integración física tuvieran armonización”. (Entrevista con Ariel Cecílio Garces Pares, coordinador de IIRSA, en 14/12/2004)<sup>15</sup>.*

**Comunidad inundada por el lago de la represa de Acauã, en Paraíba. Archivo MAB**

Al inicio del gobierno de Luís Inácio da Silva, la participación del sector energía, tanto en la IIRSA como en la OLADE, pasó por una serie de cuestionamientos,

15. El énfasis en los “temas regulatorios” marca el pasaje incuestionable de la integración dominado por las empresas privadas y operando en los marcos del mercado, siendo la intervención del Estado más regulatoria que emprendedora.



Cacique de la  
etnia Tenharim  
(AM) reclama  
por los  
impactos  
socio-  
ambientales  
causados en  
comunidades  
indígenas por  
la usina  
hidroeléctrica.  
Valter  
Campanato/  
ABr

los actores institucionales de la integración energética y de infraestructura física no lograron atraer, hasta ahora, a grandes empresas transnacionales para la consolidación de sus objetivos más generales. Por otro lado, estas últimas continúan actuando a través sus estrategias globales y presionan nuevos posicionamientos en la revisión de acuerdos, objetivos y proyectos, buscando el establecimiento de una planificación en la que la presencia del Estado esté restringida a lo indispensable para la consecución de sus objetivos.

### **Las proyecciones para la integración energética y las declaraciones de intensión ambientales**

Durante la segunda mitad de la década de 1990, los planes de expansión del sector de energía brasileña previeron varias interconexiones con los demás países de América Latina, alterando un padrón de producción de energía y de comportamiento sectorial en el cual las

tal vez en virtud de algunas resistencias iniciales con la opción claramente privatista<sup>16</sup>. No obstante, las intenciones de proyectos de integración, así como la cartera de proyectos de IIRSA fueron mantenidas, aunque con menos importancia que durante el gobierno anterior.

Gravitando en torno de las estructuras gubernamentales (o dentro de ellas) pero sin estar claramente dirigidas por estas<sup>17</sup>,

16. Como es sabido, la reforma sectorial –designada como el nuevo modelo del sector eléctrico– llevada a cabo en el Gobierno Lula mostró que las resistencias iniciales fueron superadas, y la privatización siguió su curso, con algunas adecuaciones, siendo la principal de ellas, el mantenimiento de Furnas, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) y Eletronorte bajo el control del Estado.

17. Ilustrativa de esta relativa fragilidad es la ausencia de claras directrices para la representación brasileña en la OLADE. Si bien se firmaron acuerdos bilaterales para el balance de cuestiones específicas, parece que no existe ninguna perspectiva de conjunto o propuestas más amplias de los actores institucionales o de los gobiernos.

relaciones internacionales privilegiaban las transacciones comerciales con los países desarrollados (principalmente para la obtención de financiamiento y compra de equipos) y dejaban a los países vecinos las relaciones de intercambio de informaciones y de capacitación técnica, con raras posibilidades de integraciones eléctricas reales. También, durante este periodo, instituciones como CIER y OLADE y, más recientemente, IIRSA, estimularon propuestas de integración y divulgaron proyecciones para la constitución de una América del Sur integrada energéticamente en términos físicos y de mercado energía.

Aún cuando formulados en épocas un poco desfasadas y de posiciones institucionales y políticas a veces diferenciadas, tales discursos presentan proyecciones conceptuales y espaciales, con elementos comunes sobre lo que sería la integración energética de los nuevos tiempos. Recordando a Bourdieu (1989), con relación al poder simbólico, se puede imaginar a las proyecciones como representaciones insertadas en la lucha simbólica de la clasificación para la imposición del mundo social anhelado y conforme los intereses de determinado grupo<sup>18</sup>.

La propuesta difundida por OLADE (1996) brindó las bases para una política energética regional en la que la integración sería parte de una estrategia de desarrollo sostenible para la región, aún cuando nunca haya estado muy claro lo que se entendería por “desarrollo sostenible”. Respecto a la fundamentación de la necesidad de integración regional, está calcada en una referencia, también bastante general, a los movimientos más generales de la globalización. En la visión de la OLADE, este es el contexto en el cual los Estados inician los procesos de integración, organizados en bloques económicos y con el objetivo de atenuar los efectos de la competencia internacional. La competencia en el mercado mundial –principalmente en el industrial- exigiría una importante mejora en la calidad de los servicios y, más que todo, la reducción de los riesgos de desabastecimiento o interrupción y costos competitivos. Si es reiterada la referencia a la protección ambiental, el énfasis en la competitividad como condición de inserción global de la economía continental sugiere una poco explicada opción de estrategia energética –y de infraestructura en general- orientada a la exportación<sup>19</sup>.

---

18. “Las diferentes clases y fracciones de clase están involucradas en una lucha propiamente simbólica para imponer la definición de un mundo social más conforme a sus intereses, e imponer el campo de la toma de posiciones ideológicas reproduciendo de forma transfigurada el campo de las posiciones sociales”. (Bourdieu, 1989:11)

19. Se observa que la aludida competición se traba más entre países que entre empresas multinacionales en el mercado mundial. El paradigma estaría en que la no reglamentación sectorial y las privatizaciones parecen estar llevando más al aumento que a la disminución de los precios de la energía para el consumidor final.

De cierto modo, se puede afirmar que el objetivo sería –por así decirlo– ampliar a escala continental las ganancias de eficiencia y seguridad que la integración nacional del sector eléctrico brasileño ya habría permitido alcanzar. Así, ganancias hidrológicas resultantes de la interconexión de cuencas contribuirían para una optimización de la gestión de flujos y reservorios, complementada por ganancias en la sustitución de otras fuentes no renovables por gas natural.

Si la integración física potenciase las ganancias de la integración de los recursos energéticos, la integración de los mercados, por su parte, sería propiciada por la armonización de los procesos regulatorios entre los países y la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias. Comulgando con las premisas de integración física y de mercados, OLADE y CIER proyectaron interconexiones, generación compartida y armonización de reglas<sup>20</sup>.

La propuesta de integración energética para América Latina de OLADE (1996) fue acompañada por una propuesta metodológica de evaluación de la integración que incorporase el concepto de desarrollo humano sostenible (OLADE, 1997)<sup>21</sup>. La noción de “sostenibilidad” está asociada a la idea de armonización del crecimiento económico, de la equidad social y de la protección al medio ambiente. En esta formulación, el concepto de desarrollo se refiere al “desarrollo humano” conforme la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que traería las ventajas de incluir las dimensiones sociales y económicas, ambientales y políticas al desarrollo de la Región (aquí entendida como los 26 países miembros de OLADE). Ora, eso no se adapte a las políticas y prácticas históricas del sector eléctrico brasileño.

Históricamente, el planeamiento energético en general y el brasileño, en particular, se pautaron por el principio del abastecimiento de energía al menor costo. Tal presupuesta también estaba asociado a una determinada noción de desarrollo, según el cual la energía es considerada un bien esencial y “base” para alcanzar el crecimiento económico y productivo, que en esta visión, son sinónimo de calidad de vida y bienestar.

20. Para informaciones más detalladas, ver Nuti: 2006, Parte I, cap.6 y 7)

21. En 1997, OLADE publicó el documento que propone una política energética para América Latina, “Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y Caribe: Enfoques para la Política Energética”, consolidando una “apreciación conceptual para estimular una revisión de las políticas energéticas con la finalidad de integrarlas a una política general a favor del desarrollo sostenible” (OLADE, 1997:1). Esta publicación integra el proyecto OLADE Energía y Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, desarrollado por OLADE/CEPAL/GTZ, iniciado en 1993 y con referencias hasta 1999. Actualmente, no son encontrados registros sobre su continuidad en los documentos de la entidad.

La energía, por lo tanto, debería ser ofrecida con el mejor padrón técnico y al menos costo, para promover las instalaciones de infraestructura social y el consumo industrial y domiciliar. El bien energía, en este caso, es parte intrínseca del desarrollo. Donde hubiera disponibilidad de energía eléctrica, sea para uso doméstico, público o industrial, estarán presentes las condiciones para el desarrollo,

cuyo significado es “progreso”. Por este raciocinio, el aumento del consumo de energía constituye en sí un indicador de calidad de vida y de bienestar social. En esta formulación, energía y desarrollo prácticamente se confunden, independientemente de la forma cómo esta es producida, y cómo y por quién es consumida.

¿Hasta qué punto sería posible tomar como consistentes y efectivamente normativas, y no cómo mera retórica, tales declaraciones de intención?



**Represión del Ejército a los perjudicados por la Usina Hidroeléctrica de Tucuruí, en Pará.**  
Archivo MAB

#### **IV. CONTRIBUCIONES PARA UNA AGENDA SOCIO-AMBIENTAL DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA**

El balance socio-ambiental de los emprendimientos de los varios sectores eléctricos nacionales no nos da razón para ningún optimismo. En el Brasil, este balance es –para decir lo menos- dramático, dada la magnitud de los costos sociales y ambientales no adecuadamente compensados y reparados en la implementación de proyectos hidroeléctricos. La violación de derechos humanos llevó al Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, ligado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, al punto de crear una Comisión Especial para “realizar una investigación empírica” de “*hechos de*

*violaciones de derechos humanos producto de la implementación de represas en el país” y “presentar sugerencias y propuestas en lo que concierne a la prevención, evaluación y mitigación de los impactos sociales y ambientales de la implementación de dichas represas, y la preservación y reparación de los derechos de las poblaciones vinculadas” (Resolución N° 26/2006).*

Son igualmente conocidos los graves daños provocados por la implementación de usinas hidroeléctricas sobre poblaciones tradicionales, tanto en la Amazonia brasileña (Tucuruí, Balbina), como en Chile (Bio Bio) y Colombia (Arru). Los proyectos binacionales no escaparon de la misma problemática, como lo demuestran los problemas pendientes en Yaceritá y, también Itaipu, donde la situación de los Guarani Oco’y permanece sin solución.

Pero, si tomamos las declaraciones de intención como compromisos efectivos de los miembros de OLADE, parecería que no están dadas las condiciones para un serio y difícil debate sobre los términos de la agenda social y ambiental de integración energética. Esta agenda podría ser formulada en tres niveles u horizontes: agenda de emergencia, agenda precautoria y agenda energética estratégica.

## **Agenda de Emergencia**

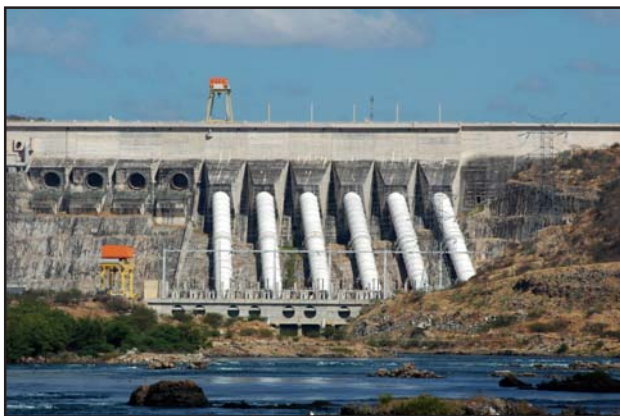
Elocuente demostración de la gravedad de los problemas sociales enfrentados por las poblaciones alcanzadas por emprendimientos hidroeléctricos en el continente se encuentra en el avance de la lucha y organización de poblaciones impactadas, inclusive con la emergencia de organizaciones y reuniones continentales<sup>22</sup>.

Las situaciones, a veces dramáticas, de poblaciones impactadas, sugieren que el primer componente de una política social y ambientalmente responsable sería el balance y enfrentamiento de los problemas sociales y ambientales pendientes en los diferentes países. Consta, a propósito, de las

22. La referencia aquí es la Red Latinoamericana contra Represas, que realiza su IV Encuentro Latinoamericano en Colombia, en julio de 2008. No cabría, en este trabajo, un levantamiento exhaustivo del pasivo social y ambiental de los sectores eléctricos nacionales del continente, pero las fuentes son abundantes y de fácil acceso. Así, por ejemplo, se puede consultar el sitio de Redlar (<http://www.redlar.org>), de la International Rivers Network (<http://internationalrivers.org/en/latin-america>) o los anales del I Encuentro Latinoamericano Ciencias Sociales y Represas, realizado en Salvador, en noviembre de 2007.

23. En 1997, el Banco Mundial, gobiernos, empresas y organizaciones no-gubernamentales constituyeron la Comisión Mundial de Represas, de manera independiente, para evaluar las represas construidas en el mundo. Después de dos años de estudios y audiencias, en noviembre de 2000, la Comisión lanzó un informe con un análisis bastante crítico del desempeño económico, social y ambiental de las represas en el mundo, así como una serie de recomendaciones (World Commission on Dams, 2000). Para la síntesis y discusión de los principales resultados y recomendaciones, ver Vainer (2001).

recomendaciones de la *World Commission on Dams*<sup>23</sup> la implementación de políticas y procedimientos para reparar todos los daños sociales y ambientales provocados por la implementación de represas ya existentes, conforme lo sugerimos anteriormente.



Políticas decididas de identificación social y ambiental y de reparación de las pérdidas indicarían la clara intención de los gobiernos por incorporar las políticas y los proyectos a la integración energética regional las lecciones aprendidas a escala nacional.

Usina  
Hidroeléctrica  
de Xingo, en  
Alagoas.  
João Zinclar /  
Archivo MAB

### **Agenda Precautoria**

En la actualidad, son diversas las reglas sociales y ambientales para el licenciamiento de proyectos energéticos, en particular de proyectos hidroeléctricos. Además, son notorias las limitaciones de las legislaciones y normas referentes a los impactos sociales y ambientales de proyectos energéticos, en particular de proyectos hidroeléctricos.

Un primer paso, entonces, estaría en el levantamiento y en la comparación de reglas vigentes en los varios países, en la dirección del establecimiento de reglas comunes. Estas reglas, nuevas y compartidas, tendrían que incorporar los avances resultantes, tanto de las experiencias nacionales como del debate internacional. En particular debería que adoptar como nivel mínimo las recomendaciones de la *World Commission on Dams* (2000), en particular:

- Procesos amplios y participativos de evaluación,

tanto de las necesidades y de los objetivos como de las diferentes opciones existentes para alcanzarlos deben ser implementados antes que sea iniciado cualquier estudio acerca de cualquier proyecto específico;

- Antes de tomar cualquier decisión de construir nuevos proyectos, debe ser otorgada prioridad a los esfuerzos para optimizar la gestión y el consumo de agua y energía, es decir, para mejorar el desempeño de las infraestructuras existentes, inclusive la generación y distribución de agua y energía;
- Ninguna represa deberá ser construida sin la plena información y aceptación de las poblaciones impactadas<sup>24</sup>.

Evidentemente, esta nueva postura deberá implicar tanto una profunda democratización de los procesos de planeamiento energético a escala nacional, como la creación de mecanismos efectivamente abiertos a la participación de la sociedad civil en el ámbito de las instancias coordinadoras de los procesos de planificación y decisión acerca de emprendimientos energéticos.

### **Agenda Energética Estratégica**

La energía, el uso y la gestión de recursos hídricos y, de modo más amplio, las formas de apropiación del territorio y de los recursos ambientales (territorializados) son, sin ninguna duda, temas decisivos en cualquier estrategia o proyecto nacional. De la misma manera, estos deben ocupar un lugar de destaque en proyectos y estrategias de largo plazo orientados a la integración regional. ¿En qué medida se pretende reproducir a escala continental los padrones de concentración económica actualmente vigentes a escala nacional, reiterando, y también profundizando, las desigualdades regionales? ¿Hasta qué punto se pretende ahondar en un modelo de integración continental en la economía mundial que transformaría nuestros países –de manera definitiva- en exportadores de energía y productos electro-intensivos, los costos de la degradación de nuestros ríos y del agotamiento de nuestros recursos naturales, de la fragilización y también la destrucción

---

24. La Comisión Mundial de Represas también recomendó el estudio y la implementación de mecanismos para reparar todos los daños sociales y ambientales provocados por la implementación de represas ya existentes, conforme sugerimos en este trabajo. Para un informe acerca de la *World Commission on Dams*, ver Vainer, 2001.

de muchas de nuestras comunidades tradicionales?

Las políticas y prácticas vigentes a escala nacional ha sido muy pobres en la implementación de políticas orientadas a la economía y conservación de la energía. Aún cuando los documentos de OLADE, como hemos visto anteriormente, proclamen un compromiso con la conservación, el aprovechamiento eficiente y el uso racional de los recursos energéticos, así como el desarrollo sostenible de diferentes fuentes de energía, han sido muy tímidos los programas y las políticas en esta dirección.

Sería de dramáticas consecuencias para el continente si la integración energética regional se realizara sobre la égida de un modelo energívoro y explotador de electro-intensivos, lo que exige, de hecho, que sea colocada en la pauta de la discusión, el modelo de desarrollo y, en particular, el modelo de integración regional en la economía mundial..

## V. COMENTARIOS FINALES

Como fue anunciado en la introducción, no se pretendió en este artículo, sino reunir los elementos para pensar los términos de una agenda de discusiones que incorpore de manera decidida la cuestión social y ambiental al campo de los debates acerca de la integración energética. Como es sabido, el modelo energético es solidario con un modelo de desarrollo y no puede ser pensado separadamente del otro. Por esta misma razón, las decisiones relativas a los modos de producción, transmisión y consumo de energía, así como las formas de integración energética, en el ámbito continental y del continente con el resto del mundo, involucran intereses del conjunto de la sociedad.

Ora, vivamos en nuestro continente, en sociedades profundamente desiguales, en la cuales partes expresivas de las poblaciones están al margen de procesos decisivos de que dependen tanto su día a día como su futuro. Si creemos que la integración energética puede contribuir para superar los procesos de producción y reproducción de las desigualdades, será indispensable avanzar, en primer lugar, hacia la constitución de procesos de discusión y decisión que, de hecho, permitan incorporar de manera informada representaciones consistentes de la sociedad civil continental. Ese constituye un desafío mucho más grande que la construcción de represas, usinas o líneas de transmisión.

## ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN

Nombre /Sigla	Fecha de creación	Objetivos
Asociación Latinoamericana de Comercio - ALALC (1)	1960	Eliminar las restricciones comerciales existentes entre los países miembros.
Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI	12 de agosto de 1980	Promover la creación de un área de preferencias económicas en la región, objetivando un mercado común latinoamericano.
Banco Interamericano de Desarrollo - BID	1959	Promover la reducción de la pobreza y la equidad social, además del crecimiento ecológicamente sostenible.
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL (2)	1964	Desarrollar tareas de investigación, cooperación técnica a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico y empresarial y capacitación en apoyo a los procesos de integración y cooperación regionales.
Comunidad Andina - CAN	26 de mayo de 1969	Promover un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros y en condiciones de equidad; acelerar el crecimiento vía integración económica y social; impulsar el proceso de integración regional con miras a la formación de un mercado común latino-americano; y buscar la mejoría de vida de sus habitantes.
Corporación Andina de Fomento - CAF	1966	Promover el desarrollo sostenible y la integración regional por medio de la movilización eficiente de los recursos.
Comunidad del Caribe – CARICOM	4 de julio de 1973	Ofrecer liderazgo y servicios dinámicos, en alianza con las instituciones y los grupos de la comunidad, para hacer viable una comunidad internacional competitiva y sostenible, con mejor calidad de vida para todos.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL	25 de febrero de 1948	Contribuir para el desarrollo económico de América Latina, coordinando las acciones en esta dirección; y reforzar las relaciones de los países miembros entre sí y con las demás naciones del mundo.

## ENERGÉTICA

Alcance (países)	Acto formal	Local de sede
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	Tratado de Montevideo	Montevideo – Uruguay
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	Tratado de Montevideo	Montevideo - Uruguay
Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.	Convenio Constitutivo	Washington - EUA
	Acuerdo suscrito entre el BID y el Gobierno de la República Argentina	Buenos Aires - Argentina
Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.	Acuerdo de Cartagena	Lima - Perú
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.	Declaración de Bogotá	Caracas - Venezuela
Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monte Serrá, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Miembros asociados: Anguilla, Bermuda, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas e Islas Turks y Caicos	Tratado de Chaguaramas	Georgetown - Guyana
Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Italia, Jamaica, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido e Irlanda del Norte, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Miembros asociados: Anguilla, Antillas Holandesas, Aruba, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Monte Serrá y Porto Rico.	Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social	Santiago de Chile - Chile

## ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN

Nombre /Sigla	Fecha de creación	Objetivos
Comisión de Integración Energética y Regional -CIER	10 de julio de 1964	Promover e incentivar la integración de los sectores eléctricos regionales.
Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata - FONPLATA	23 de abril de 1969	Apoyar técnica y financieramente las iniciativas de desarrollo armónico y de integración en el ámbito de los países miembros de la cuenca del Río de la Plata.
Mercado Común del Sur - MERCOSUL	26 de marzo de 1991	Integrar a los cuatro Estados Partes, por medio de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, del establecimiento de una tarifa y de la adopción de una política comercial común, de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y de la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para alcanzar el fortalecimiento del proceso de integración.
Organización de los Estados Americanos – OEA	1948	Fortalecer la cooperación y desarrollar intereses comunes de los países miembros. La OEA tiene como punto central de su misión el compromiso incuestionable con la democracia.
Organización Latino-americana de Energía – OLADE	2 de noviembre de 1973	Incentivar la cooperación e integración, sobretodo la energética, entre los países miembros.

### Notas:

- (1) Esta fue secundada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
- (2) El INTAL es parte del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (3) Cuba es miembro integrante, aunque el gobierno actual de Cuba esté excluido de la participación en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

## ENERGÉTICA

Alcance (países)	Acto formal	Local de sede
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Miembros asociados: Canadá, España, Francia, México y Portugal	Aprobada en el Primer Congreso de Integración Eléctrica Regional.	Montevideo - Uruguay
Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.	Tratado de la Cuenca del Río de la Plata	Santa Cruz - Bolivia
Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Miembros Asociados: Bolivia y Chile.	Tratado de Asunción	Montevideo - Uruguay
Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba (3), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, San Cristóbal y Nevis, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.	Carta de Bogotá	Washington DC - EUA
Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.	Convenio de Lima	Quito - Ecuador

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, P. *Contra-Fogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand, 1989.  
Capítulos 1, 5 e 6.
- ELETOBRÁS/CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. *Energia Elétrica e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro, 2004.
- ELETOBRÁS. *Plano 2015 - Plano Nacional de Energia Elétrica 1993-2015*. Rio de Janeiro, 1994.
- FERREIRA, L. F. *A Política Externa Latino-Americana do Governo Geisel*. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1993.
- IIRSA. *Acuerdo de Alcance Parcial para a investigación de la infraestructura regional sudamericana*. Outubro de 2004.
- \_\_\_\_\_. *Atas das reuniões de Buenos Aires (2001) e Bogotá (2004)*
- \_\_\_\_\_. *Informe da reunião de Ministros*. Montevideo, dezembro, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos IIRSA 2003*. IIRSA, dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos IIRSA 2004*. IIRSA, dezembro de 2005.
- NUTI, M. R. *Integração Energética na América do Sul: Escalas, Planejamento e Conflitos*. Tese de Doutorado, IPPUR, UFRJ, 2006.
- OLADE. *Integración Energética en América Latina y El Caribe*. Quito, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Energy and Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: Approaches to energy policy*. Quito, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Energy Interconnections and Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Quito, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Informe Del Comité de Estrategia y Programación para la XXXIII Junta de Expertos y XXXIV Reunión de Ministros de OLADE*. Quito, 2003.
- OLIVEIRA, R. G.; TOLMASQUIN, M. T. A regulação & os Grupos Controladores das Empresas do Setor Elétrico Brasileiro. In: *Revista Brasileira de Energia*. Nº2, 7:103-118. Rio de Janeiro, 1999.
- VAINER, C. Grandes barragens – O relatório da Comissão Mundial de Barragens e seus desafios. In: *Revista Tempo e Presença*, v. 23, 14-17. Rio de Janeiro, maio/jun, 2001.
- WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and development: a new framework for decision-making*, Earthscan, Londres, 2000.