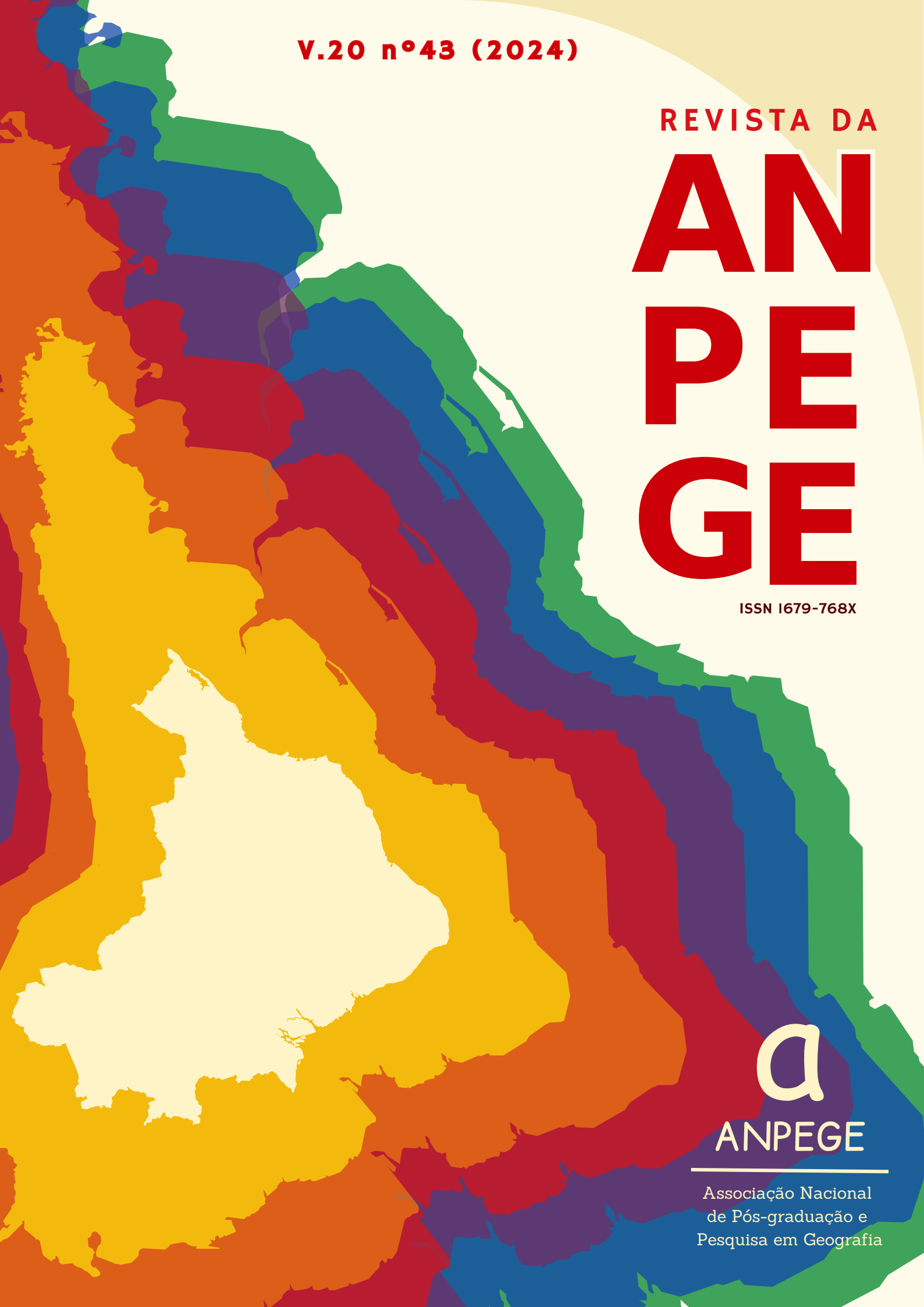
V.20 nº43 (2024)

REVISTA DA ANPEGE

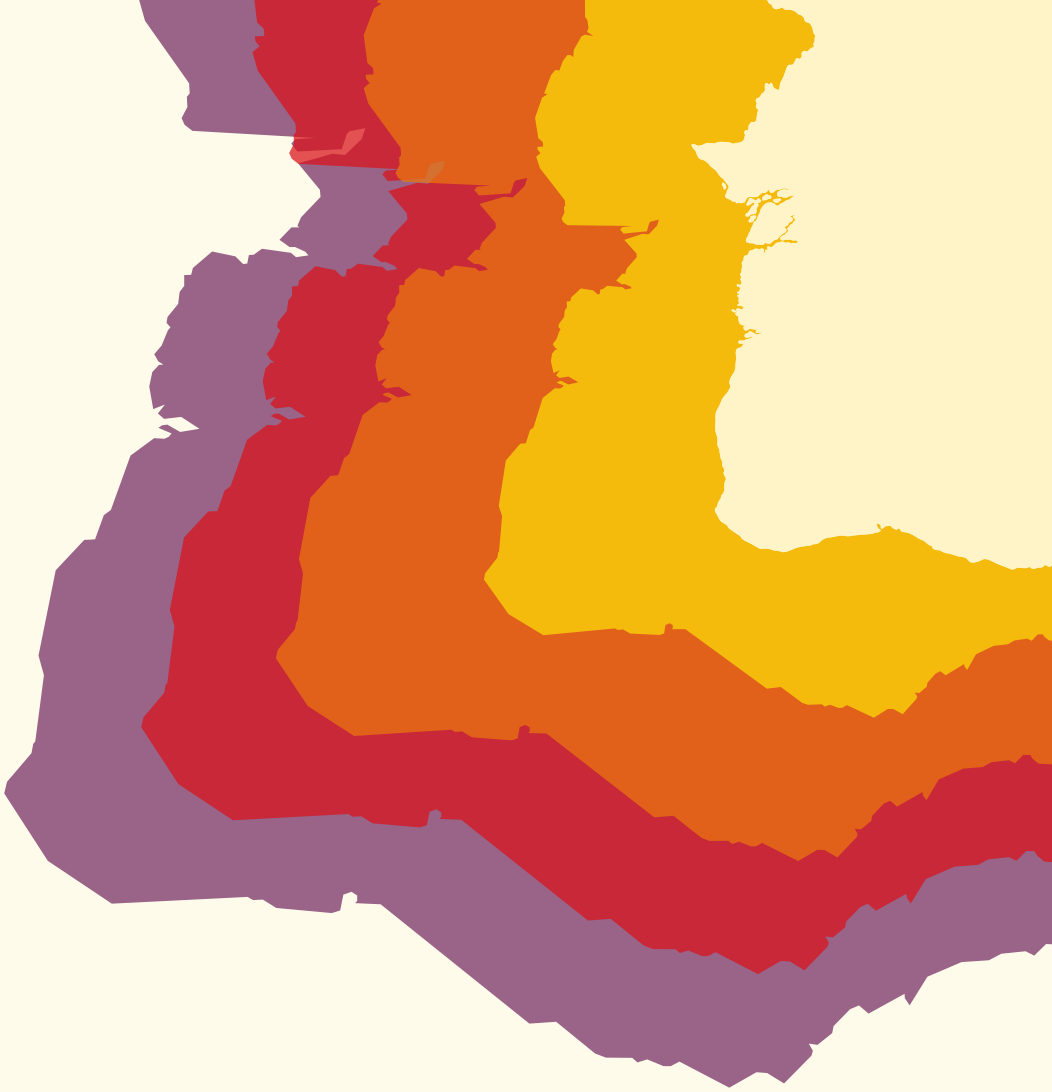
ISSN 1679-768X



ANPEGE

Associação Nacional
de Pós-graduação e
Pesquisa em Geografia

REVISTA DA
ANPEGE



Dossiê América Latina e Caribe

Geografía política de la integración eléctrica regional en Centroamérica

Geografia política da integração elétrica regional na América Central

Political geography of regional electrical integration in Central America

DOI: 10.5418/ra2024.v20i43.19080

ALBERTO GUTIÉRREZ-ARGUEDAS
Universidade de Costa Rica (UCR)

V.20 n°43 (2024)
e-issn : 1679-768X

RESUMEN: Este trabajo analiza, desde un enfoque basado en la geografía política y los estudios socioespaciales críticos, el proceso de integración eléctrica regional en Centroamérica, institucionalizado en el Mercado Eléctrico Regional (MER) y en el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Se argumenta que a través del MER/SIEPAC se ha impulsado deliberadamente un cambio en la escala político-económica de gobernanza y acumulación en el sector eléctrico en Centroamérica, con el fin de ofrecer ventajas específicas tanto para las empresas de este sector como para empresas de otras ramas que hacen uso intensivo de energía eléctrica. Se concluye que el MER/SIEPAC es un caso atípico en el contexto centroamericano: se trata de una iniciativa de integración eléctrica regional exitosa, en una región históricamente caracterizada por la fragmentación política y territorial.

Palabras Clave: integración eléctrica regional; Centroamérica; MER/SIEPAC; geografía política crítica; reescalamientos.

.

RESUMO: Este trabalho analisa, a partir de uma abordagem baseada na geografia política e os estudos socioespaciais críticos, o processo de integração elétrica regional na América Central, institucionalizado no Mercado Regional de Energia Elétrica (MER) e no Sistema de Interconexão Elétrica dos Países Centro-Americanos (SIEPAC). Argumenta-se que através do MER/SIEPAC se promoveu deliberadamente uma mudança na escala político-econômica de governança e acumulação no setor elétrico na América Central, a fim de oferecer vantagens específicas tanto para as empresas desde setor como para empresas de outros ramos que fazem uso intensivo de energia elétrica. Conclui-se que o MER/SIEPAC é um caso atípico no contexto centro-americano: trata-se de uma iniciativa de integração elétrica regional bem-sucedida, numa região historicamente caracterizada pela fragmentação política e territorial.

Palavras-chave: integração elétrica regional; América Central; MER/SIEPAC; geografia política crítica; reescalamentos.

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. CC BY - permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

ABSTRACT: This work analyzes, from an approach based on political geography and critical socio-espatial studies, the process of regional electrical integration in Central America, institutionalized in the Regional Electricity Market (MER) and the Electrical Interconnecton System of the Central American Countries (SIEPAC). It is argued that through the MER/SIEPAC a change in the political-economic scale of governance and accumulation in the electricity sector in Central America has been deliberately promoted, in order to offer specific advantages both for companies in this sector and for companies in other branches that make intensive use of electrical energy. It is concluded that the MER/SIEPAC is an atypical case in the Central American context: it is a succesful initiative of regional electrical integration in a region historically characterized by political and territorial fragmentation.

Keywords: regional electrical integration; Central America; MER/SIEPAC; critical political geography; rescalings.

1. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1996 los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (es decir, de todos los países centroamericanos excepto Belice) suscribieron el Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional (MER) de América Central. Este hito representa la cristalización de un proyecto de larga data intencionado para la interconexión eléctrica del istmo centroamericano, cuyos primeros antecedentes se remontan a la década de 1950. El Tratado Marco del MER institucionalizó la integración eléctrica centroamericana, alrededor de dos componentes básicos: (i) el desarrollo y construcción de una infraestructura de transmisión eléctrica regional, denominada Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y (ii) la creación y puesta en marcha del MER propiamente dicho, instancia en la cual se realizan transacciones comerciales de energía eléctrica entre los países y agentes del mercado. Asimismo, a partir de dicho Tratado – incorporado en las respectivas legislaciones nacionales entre 1997 y 1998 – se creó una estructura institucional de carácter regional, encargada de la construcción, operación y regulación del MER, el cual finalmente entró en funcionamiento pleno en 2013.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de integración eléctrica regional en Centroamérica, plasmado institucional y territorialmente en el MER/SIEPAC. Del punto de vista teórico, el estudio se apoya en la geografía política y los estudios socioespaciales críticos, enfoque sobre el cual resulta oportuno hacer una aclaración básica: en este texto entendemos “geografía política” en su sentido amplio, como el estudio de las interrelaciones entre espacio y poder, más allá de la tradición disciplinaria que se

autoidentifica con esta etiqueta. Desde luego, ello incluye las aportaciones de la geografía política en sentido estricto, pero también las de otros campos de conocimiento como la geografía económica y la economía política del espacio, agrupados en torno lo que aquí denominamos "estudios socioespaciales críticos". El núcleo del estudio radica en examinar las reestructuraciones geográfico-políticas asociadas al MER/SIEPAC, a partir del cual se desdoblan una serie de cuestiones: el contexto en que dicha iniciativa ha sido impulsada y desarrollada, sus agentes políticos y económicos, las finalidades a las que responde, así como las controversias y conflictos que ha suscitado.

El texto está organizado en cinco apartados, incluyendo esta introducción. El siguiente apartado desarrolla un marco de análisis para entender la integración eléctrica centroamericana, haciendo hincapié en los procesos de reescalamiento y territorialización del capital, en el contexto de la neoliberalización en Centro/Mesoamérica. El tercer apartado hace un repaso, en perspectiva histórica, de los sucesivos proyectos para la integración política y económica de los países centroamericanos. El cuarto apartado aborda propiamente la cuestión del MER/SIEPAC: sus antecedentes, el contexto histórico-geográfico en que se inscribe, su estructura institucional y normativa, su configuración espacial/territorial, aspectos relativos a su economía política (agentes que participan, compraventas de electricidad en el mercado, etc.), así como sus principales puntos de conflicto y antagonismo. El apartado de cierre ofrece unas reflexiones finales y una síntesis de los hallazgos, alrededor de pregunta central: ¿para qué y para quién está pensada y diseñada la integración eléctrica regional en Centroamérica, tal como se ha materializado en el MER/SIEPAC?

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que examina las relaciones entre energía y política en el contexto centroamericano, utilizando una combinación de diferentes escalas de análisis y perspectivas teóricas. Del punto de vista metodológico, los resultados que aquí se presentan fueron obtenidos a partir de la revisión de literatura científica, documentación institucional, instrumentos normativos y bases de datos estadísticas sobre el MER/SIEPAC. Asimismo, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas con funcionarios de las instituciones regionales del MER/SIEPAC, así como con activistas sociales que han participado en luchas de defensa territorial contra la expansión de infraestructura eléctrica en la región (Nota 1).

2. GEOGRAFÍA POLÍTICA, REESCALAMIENTOS Y TERRITORIALIZACIÓN DEL CAPITAL: EL CONTEXTO CENTRO/MESOAMERICANO

2.1 Notas teóricas: geografía política y estudios socioespaciales críticos

En sentido estricto, la geografía política es una disciplina originada a finales del siglo XIX que se ocupa en estudiar las interrelaciones entre espacio y poder. En su formato clásico y durante buena parte de su

trayectoria fue una disciplina esencialmente conservadora, al servicio del poder dominante (TAYLOR, 2003). Podemos destacar dos rasgos fundamentales de esa geografía política clásica, una de carácter político y otra de carácter teórico, aunque estrechamente vinculadas entre sí. En lo político: se constituyó como un saber orientado a la construcción y legitimación de estrategias de control y dominación territorial de los Estados con aspiraciones imperialistas. En lo teórico: suele dar por sentado y asumir como "natural" las formas dominantes de organización espacial del poder (en particular el Estado territorial moderno) y se muestra muy cargada de ideología nacionalista. Desde esta perspectiva, argumentan Agnew y Muscarà (2012), el significado atribuido a la expresión "geografía política" es el estudio de cómo la geografía informa sobre la política. Es decir, la política – la forma en cómo se organiza y se distribuye el poder – sería un hecho determinado por la geografía (específicamente por la geografía física), claro ejemplo del determinismo ambiental dominante en la época.

Hacia los años 1960 y 1970 surgieron, tanto en la geografía como en otras disciplinas de las ciencias sociales, fuertes movimientos de renovación crítica de corte marxista, anarquista, humanista y feminista, los cuales interpelaron los paradigmas dominantes y abrieron nuevos horizontes de reflexión teórica (TALLEDOS, 2019). En el contexto de esa renovación crítica se dio el denominado "giro espacial" de las ciencias sociales, el cual implicó un movimiento en doble vía: (i) que las ciencias sociales – tradicionalmente orientadas hacia la dimensión temporal/histórica – incorporaron en sus análisis la dimensión espacial/geográfica de manera más consistente y (ii) que, a partir de los planteamientos de la teoría social crítica, se reconceptualizó el espacio geográfico como categoría de análisis. De esta manera, el espacio dejó de ser considerado como una base inerte, fija e inmóvil sobre la cual se desarrolla la sociedad y fue resignificado como un producto social e histórico, resultante de relaciones sociales y de poder, por lo tanto, dinámico, mutable y muchas veces en tensión y conflicto. Desde esta perspectiva, el significado de "geografía política" es completamente invertido: se trata más bien del estudio de cómo la política informa sobre la geografía. Es decir, las diferentes entidades geográficas – territorios, regiones, fronteras, escalas, redes, etc. – son siempre resultantes de actos políticos (AGNEW; MUSCARÀ, 2012).

Más allá de la geografía política, la tradición teórica heredada del giro espacial de las ciencias sociales y la renovación crítica de la geografía proporciona valiosos insumos para pensar la relación recíproca y mutuamente constitutiva entre lo geográfico y lo político, espacio y poder. Es decir, proporciona insumos para "desnaturalizar" el espacio geográfico y arrojar luz sobre los agentes y los procesos políticos mediante los cuales aquel se configura. Dentro de esta tradición teórica el concepto de territorio (así como otros conceptos derivados: territorialidad, des/re/territorialización, etc.) ocupa un lugar central. Según la multicitada definición de Marcelo Lopes de Souza el territorio es un "*espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder*" (SOUZA, 2000: 78), aludiendo a una dimensión explícitamente político-estratégica del espacio geográfico. Tradicionalmente asociado a un tipo de recorte

político-geográfico específico (el "Estado-nación"), en las últimas décadas se han llevado a cabo importantes esfuerzos de renovación y depuración teórica, que han ampliado el concepto de territorio a otro tipo de agentes políticos y escalas geográficas, más allá y "más acá" del Estado (SOUZA, 2013).

Sobre esta base y para introducir el tema que aquí nos concierne, señalemos un hecho fundamental: el conjunto de transformaciones político-económicas del capitalismo en su fase neoliberal a lo largo de las últimas tres décadas tiene como uno de sus ejes constitutivos una reestructuración espacial del poder (PORTO-GONÇALVES, 2011). Comúnmente esta reestructuración es planteada en términos de una globalización y una desnacionalización de la política y la economía: la conformación de un espacio de gobernanza y acumulación a escala global/transnacional, en detrimento del Estado nacional/territorial, hasta entonces la escala privilegiada de ejercicio del poder y de acumulación de capital (ROBINSON, 2015). Esta interpretación, aunque correcta, representa apenas una primera aproximación y requiere de algunas precisiones analíticas, las cuales apuntamos a continuación. Ello, tomando como referencia los debates teóricos y metodológicos en torno de la *escala*, otro concepto clave de los estudios socioespaciales críticos que también ha experimentado importantes esfuerzos de renovación y depuración, en particular, desde la geografía anglófona de inspiración marxista (BRENNER, 2001; HOWITT, 2003), aunque cada vez con mayor relevancia en la academia latinoamericana (BRANDÃO; FERNÁNDEZ; RIBEIRO, 2018).

Desde este enfoque se ha señalado que la preeminencia de lo "global" en mucha de la literatura académica y retórica política obscurece el hecho que, en la práctica, están en curso complejos procesos de reestructuración de escalas o de *reescalamiento,* en múltiples niveles y de formas contradictorias (SWYNGEDOUW, 2004; BRANDÃO, 2018). En efecto, la neoliberalización se ha caracterizado por la pérdida de hegemonía y centralidad político-económica de la escala nacional, sin embargo, en su lugar se ha desplegado una "complejidad multiescalar" que va más allá de la simple noción de globalización. Esta complejidad multiescalar, definida por Jessop (2004: 28) como la "proliferación de escalas discursivamente constituidas, institucionalmente materializadas y espacialmente incorporadas", incluye: la relocalización y re-regionalización, la metropolización multicéntrica o polinuclear, las redes de ciudades globales, la integración mesorregional y macrorregional, así como la globalización propiamente dicha. Una expresión concreta de estos procesos de reescalamiento es el surgimiento de *regiones transfronterizas*, vinculadas con nuevos métodos de producción de espacios para crear ventajas específicas para la producción de bienes y servicios, ofrecer nuevas estructuras regulatorias, infraestructuras y economías de escala. De acuerdo con Jessop (2004), las regiones transfronterizas han proliferado desde el fin de la guerra fría y se han convertido en objetos específicos de políticas, no solo en territorios económicos espontáneos.

En esta complejidad multiescalar hay una aparente tensión entre *territorios y redes*, el primero asociado con la gobernanza del Estado y el segundo con los flujos transnacionales del capital. Desde los estudios socioespaciales críticos se han desarrollado algunos conceptos para dar cuenta de estas dinámicas,

por ejemplo, el de *multiterritorialidad* (Rogério Haesbaert) y el de *glocalización* (Erik Swyngedouw). De acuerdo con Haesbaert (2007), en la globalización neoliberal el territorio, progresivamente, pasa de una lógica zonal (típica del Estado-nación) a una lógica discontinua o "territorio-red", típica de la lógica empresarial capitalista. La noción de multiterritorialidad hace referencia a la coexistencia de diferentes territorios/territorialidades, al mismo tiempo zonales y en red, de dominación y de resistencia, en diferentes escalas. Por su parte, la noción de glocalización alude a estos procesos de reestructuración de escalas característicos del neoliberalismo, en donde "las tensiones entre el reescalamiento rizomático de las redes y flujos económicos, de un lado, y el reescalamiento territorial de las escalas de gobernanza, del otro, son el *leitmotiv* central" (SWYNGEDOUW, 2004: 33). Ambos conceptos parten del principio que los territorios y las escalas geográficas nunca son fijos, sino que son permanentemente redefinidos, problematizados y reestructurados a través de procesos de conflicto y lucha, en fin, a través de relaciones de poder.

Estos conceptos ayudan a entender que Estado y capital, territorios y redes, no son un par dicotómico sino una relación dialéctica y mutuamente constitutiva: el capital se mueve, pero también se "fija"; los mercados están globalmente integrados, pero también están territorialmente emplazados y producen un desarrollo geográfico desigual; el neoliberalismo desregula, pero también "re-regula", produciendo nuevos ordenamientos institucionales, normativos y territoriales (PECK, 2002). Una idea central en esta discusión es que la acumulación de capital no ocurre "en el aire" sino en estructuras y contextos histórico-geográficos definidos y concretos, lo que ha sido denominado por Harvey (2005) como un "*spatial fix*" o un anclaje territorial del capital. En ese sentido, uno de los mecanismos por excelencia para la territorialización del capital es el desarrollo de infraestructuras físicas – geográficamente fijas e inmóviles – tendientes a la extracción, procesamiento, circulación e intercambio de recursos, bienes y mercancías, las cuales permiten una ampliación en la escala de urbanización del territorio y de reproducción del capital (TALLEDOS, 2018). Las infraestructuras son una expresión material/territorializada del poder financiero y del Estado e implican un desarrollo de "larga duración", a través de las cuales el desarrollo geográfico desigual se reproduce (ANGUELOV, 2020).

2.2 El contexto centro/mesoamericano: reescalamientos y territorialización del capital

A partir de los programas de ajuste estructural de los años 1990, la región centroamericana en su conjunto – aunque con expresiones singulares en cada país – experimentó un intenso proceso de neoliberalización. En este contexto, se ha impulsado un conjunto de políticas tendientes a la apertura de las economías nacionales a los circuitos del capital transnacional, mediante la atracción de inversión extranjera directa, la liberalización comercial, las privatizaciones y la promoción de exportaciones no tradicionales. A raíz de este tipo de políticas se ha instaurado el denominado modelo de desarrollo impulsado por las

exportaciones ("*export-led develpoment*"), basado en "nuevas" actividades vinculadas a los circuitos globalizados de acumulación: maquilas, productos agrícolas no tradicionales, minería y turismo, las más importantes (ROBINSON, 2011). Desde una perspectiva geográfica, subrayemos que la implantación de este modelo ha implicado también una reestructuración en los territorios, orientada a proporcionar las condiciones materiales necesarias para integrar las economías nacionales entre sí y con mercados externos, así como para vincular la logística desde la extracción de recursos naturales hasta la producción y distribución de bienes y mercancías (MARTÍN, 2017; JENSS, 2020). En otras palabras, la neoliberalización en Centroamérica se ha dado de manera concomitante con varias formas de reescalamiento y territorialización del capital.

Un ejemplo concreto de ello son las iniciativas multilaterales de integración regional basadas en la interconexión física de infraestructuras: el Plan Puebla Panamá (PPP), lanzado en 2001, luego reformulado y rebautizado en 2008 como Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (PM). El PPP fue una iniciativa impulsada por el gobierno de México a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (un foro regional multilateral que reúne los jefes de gobierno de México y Centroamérica) y fue concebido como un instrumento político para la integración de una "nueva" región denominada Mesoamérica, la cual incluye los siete países centroamericanos y nueve estados del sur-sureste mexicano (CAIRO; ROCHA, 2007). Como parte de los objetivos estratégicos del PPP, se planteó el desarrollo de un conjunto de infraestructuras para aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región, alrededor de tres ejes: transportes, energía y telecomunicaciones (OROZCO, 2014). El diseño y formulación del PPP contó con la asesoría de un conjunto de organismos internacionales, bancos multilaterales y *think tanks*: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), entre otros (CAPDEPONT, 2011).

Del punto de vista del ordenamiento territorial, el PPP fue diseñado bajo el esquema de *corredores de desarrollo* (o corredores logísticos): rutas de desarrollo estratégicas compuestas por un conjunto de infraestructuras, las cuales funcionan como redes para la circulación y acumulación de capital. Desde la perspectiva de los estudios críticos de logística (PEREGALLI; PORTO-GONÇALVES, 2021), más allá de su función como un sector específico en la economía y la administración, el concepto de logística alude a una racionalidad que alimenta el capitalismo contemporáneo de variadas formas, desde los flujos comerciales en las cadenas de abastecimiento globales, hasta la construcción de estos grandes corredores de infraestructuras intermodales, pasando por el planeamiento algorítmico de diversos ámbitos de la vida social. Sobre los corredores de desarrollo en particular, sostiene Delgado-Ramos (2006: 33):

> Los corredores de desarrollo (y sus respectivos corredores de infraestructura) […] han demostrado ser la figura más eficiente – en términos capitalistas – para la ocupación territorial […], el transporte y comercio de mercancías por tierra y agua, el desarrollo de la industria y la agricultura de gran escala, el estímulo de zonas de

turismo de inspiración multinacional, etcétera. Es por ello que los corredores deben verse como rutas de desarrollo estratégicas (e.g. la ruta de la seda) de varios kilómetros de ancho, de extracción de recursos naturales, medios de comunicación, emplazamientos urbanos, entre otros factores.

Los corredores de desarrollo son un ejemplo de "territorio-red" que con frecuencia atraviesan los límites territoriales de los Estados. De acuerdo con Jenss (2020), en el escenario actual se observa la expansión de *infraestructuras transnacionales*, las cuales forman parte de operaciones e imaginarios más amplios de territorialización del capital, vinculados con redes de poder multiescalares. Además de las corporaciones capitalistas, la agenda de estas infraestructuras transnacionales involucra a otros actores que priorizan la liberalización económica (tales como bancos multilaterales de desarrollo) y muestra una tendencia a favorecer los esquemas público-privados, en donde el Estado suele asumir una función de facilitador de políticas para implementar dichas infraestructuras (JENSS, 2020). En el caso del PPP, se trata fundamentalmente de un plan de política económica (neoliberal) con perspectiva territorial, basado en la formulación de políticas públicas y en una ingeniería financiera para el desarrollo de obras de infraestructura, intencionadas para atraer inversiones y flujos de negocios (BARREDA, 2002). Quizás lo más novedoso del PPP es el sistematizar un amplio conjunto de proyectos de variada índole bajo el paraguas de un macro-proyecto de ordenamiento territorial que atraviesa las fronteras nacionales (Nota 2).

Precisamente por su carácter de megaproyecto transnacional, desde un principio el PPP suscitó oposición y fue enfrentado por un amplio conjunto de organizaciones sociales, ambientales, campesinas, indígenas y sindicales (CASTILLO, 2016). Resulta muy interesante observar que, así como el PPP implicaba un la construcción de una "nueva" región denominada Mesoamérica (desde la lógica del capital), las resistencias sociales contra dicho Plan también se articularon a escala regional y, curiosamente, adoptaron la definición de "mesoamericanos", estableciendo Mesoamérica como territorio de su actuación (CAIRO, 2007). De esta manera, a partir de un encuentro realizado en 2001 en Tapachula (frontera México-Guatemala) se conformó el Foro Mesoamericano de los Pueblos, instancia de articulación de más de 100 organizaciones sociales y populares de la región, el cual realizó en los años siguientes varios encuentros de carácter regional, en lucha contra el PPP y el ALCA (Nota 3). A raíz de tan fuerte oposición social, a partir de 2003 los promotores del PPP optaron por bajarle el perfil en la opinión pública: muchos proyectos dejaron de ser considerados como parte del Plan y se manejaron, en términos de presupuesto, como parte de obras de diferentes entidades de los Estados o de instituciones financieras internacionales (NETZAHUALCOYOTZI; FURLONG, 2018).

Ahora bien, el haber bajado su perfil no significa – como han aseverado algunos analistas – que el PPP haya fracasado: el mismo siguió adelante de diferentes formas, ya no como un "plan maestro" sino como múltiples proyectos en diferentes territorios, aparentemente sin conexión entre sí pero respondiendo a un

mismo modelo. En buena medida, esta es la razón de fondo por la cual, en 2008 – durante la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla – el PPP fue reestructurado y renombrado como Proyecto Mesoamérica, el cual está vigente hasta la fecha (con un perfil público mucho más discreto que el PPP). De acuerdo con Delgado-Ramos (2006), el diseño de los corredores de desarrollo representa apenas un esquema general, mientras que las especificaciones y la operativización de los mismos se manejan en un nivel nacional y local, con diferentes ritmos y niveles de profundización: "su implementación es progresiva y no siempre se presenta como un "paquete", sino como una serie de proyectos aislados de diversas dimensiones […] Por tanto, no siempre todos los proyectos de infraestructura forman parte de un esquema mayor, dígase "corredores", aunque bien pueden ser integrados y adaptados posteriormente a estos" (DELGADO-RAMOS, 2006: 36-37).

En línea con lo anterior, es importante distinguir entre el PPP/PM como proyecto, de un lado, y los resultados prácticos de sus políticas, del otro. Como proyecto, el PPP/PM representa un ambicioso plan de ordenamiento territorial regional/supranacional para la territorialización del capital, basado en la interconexión física de infraestructuras y la instalación de corredores de desarrollo. En cuanto a sus resultados prácticos, dos décadas después de haber sido lanzado, podemos verificar que el PPP/PM no ha sido implementado de manera integral tal como fue concebido por sus gestores (en función de una serie de factores sociales y políticos, principalmente los movimientos sociales en lucha), sin embargo, muchos de los proyectos inicialmente contemplados sí se han hecho realidad. Este trabajo investiga empíricamente el caso particular de uno de estos proyectos: la interconexión de infraestructura eléctrica del istmo centroamericano a través del SIEPAC y la consecuente conformación del MER, el cual tiene la particularidad de ser el único mercado eléctrico regional/transnacional existente en América Latina. Antes de entrar de lleno en el caso del MER/SIEPAC, a continuación se hace un breve repaso de los diferentes proyectos e iniciativas para la integración centroamericana a lo largo de su historia, como antecedente para mejor entender la integración eléctrica regional contemporánea.

3. LA (DES)INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN LARGA DURACIÓN

A pesar de su reducido tamaño, Centroamérica es una región profundamente fragmentada (Figura 1). En un texto clásico de 1985, el geógrafo costarricense Carlos Granados llamaba la atención al hecho que Centroamérica no presenta una cohesión interna en sus dinámicas territoriales ni tampoco una homogeneidad en sus rasgos sociales, culturales e históricos, criterios que en sentido estricto definen el concepto geográfico de región. Desde la perspectiva de este autor, lo que en última instancia le da sentido a Centroamérica como una entidad geográfica vigente es su *carácter geoestratégico*: una estrecha franja de tierra que separa dos grandes masas oceánicas (istmo), la cual ha desempeñado un papel fundamental en la construcción del

sistema mundial capitalista (en condición de periferia) (Nota 4). Desde los primeros momentos de su colonización, Centroamérica ha sido un espacio altamente valorado, codiciado y disputado desde los cambiantes centros de poder mundial en función de su istmicidad, rasgo que ha influido decisivamente en su trayectoria histórico-geográfica, hacia fuera y hacia dentro. Hacia fuera: la región ha estado definida a partir de la intervención de potencias externas y las rivalidades globales de poder, vinculándose de manera subordinada con procesos de alcance global. Hacia dentro: la ya referida fragmentación política y territorial que le caracteriza (GRANADOS, 1985; GUTIÉRREZ, 2021).



Figura 1. Mapa político de Centroamérica. Elaborado por Dany Villalobos Villalobos y Alberto Gutiérrez Arguedas (2024).

La pesada herencia de su historia geopolítica explica por qué los proyectos e iniciativas para la integración centroamericana han resultado en su mayoría fracasados, abortados o incompletos. El primero de estos intentos se dio justo después de la independencia del imperio español, cuando las antiguas provincias de la Capitanía General de Guatemala (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se integraron políticamente en la República Federal Centroamericana, la cual estuvo vigente entre 1824 y 1839. Luego de casi dos décadas de existencia, la Federación colapsó debido a las disputas y rivalidades entre los

diferentes grupos dominantes, cada uno celoso por su propia cuota de poder y territorio. Además, la Federación careció de un proyecto de integración económica, lo cual precipitó su extinción (AGUILERA, 2016). En el contexto de la construcción y consolidación de los Estados territoriales modernos en Centroamérica del siglo XIX, se impusieron las "patrias chicas" sobre la "patria grande".

Hacia mediados del siglo XX se abrió un nuevo capítulo en la integración regional centroamericana. En esta ocasión, la integración fue planteada bajo el modelo del *regionalismo estructural*, que tuvo como principal referente político-ideológico la escuela estructuralista de la CEPAL (MONGE, 2017). Desde este enfoque se apostó en el desarrollo endógeno de los países por medio de la industrialización por sustitución de importaciones y, como parte de esta estrategia, se abogó por integrar las economías nacionales para alcanzar escalas (regionales) que permitieran la ampliación de mercados internos (Nota 5). En este contexto se impulsó una integración formal – política y económica – de los países centroamericanos y se creó una arquitectura institucional y normativa para ese propósito: en lo político, se instituyó en 1951 la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y, en lo económico, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960. Si bien no llegó a la meta de construir un mercado común propiamente dicho, a partir del MCCA hubo avances sustanciales en el comercio intrarregional centroamericano y en el fortalecimiento de la capacidad productiva (ROVIRA, 2005). Fue en esa época – bajo los parámetros del regionalismo estructural – que se planteó, por primera vez, la idea de una integración eléctrica regional, asunto que profundizaremos más adelante.

Los procesos de integración centroamericana inspirados en el "modelo CEPAL" se vieron interrumpidos a raíz de los conflictos armados internos que azotaron a varios países de la región y que alcanzaron su momento más crítico en la década 1980, en el marco geopolítico de la guerra fría. Con el fin de los conflictos armados – conseguido a través de un proceso de negociación regional que culminó en el Acuerdo de Paz de Esquipulas – se posibilitó retomar los proyectos de integración, no obstante, bajo un clima político-económico-ideológico muy diferente, marcado por el ajuste estructural y la neoliberalización. En otras palabras, la pacificación fue la antesala de la reestructuración neoliberal en Centroamérica, marcando una "triple transición" en la trayectoria de la región: de la guerra a la "paz", de la dictadura a la democracia (electoral) y de un modelo de desarrollo estatista a otro basado en el mercado, las nuevas exportaciones y las remesas (MARTÍ I PUIG; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2015). Subrayemos que la tercera de estas transiciones alude a un cambio en la escala predominante en que se inscribe el modelo de desarrollo: de nacional a transnacional.

La neoliberalización no solo implicó un cambio en el modelo de desarrollo sino que también influyó decisivamente en los procesos de integración regional centroamericana. El regionalismo estructural que prevaleció entre las décadas 1950 y 1980 fue reemplazado por el *regionalismo abierto*, un modelo de integración regional centrado en la dimensión económico-comercial, a través de la apertura de mercados, la

liberalización financiera y la atracción de inversiones, en línea con las políticas del Consenso de Washington (KAN, 2016). Pieza clave en este modelo de integración son los tratados de libre comercio (TLC), los cuales han proliferado en la región en las últimas dos décadas, implicando reestructuraciones político-institucionales a escala nacional, en alineamiento con un régimen de acumulación transnacional (REGUEIRO, 2008). Curiosamente, entre los principales impulsores del regionalismo abierto en América Latina está la propia CEPAL, la cual incorporó esta perspectiva desde la década 1990 (MONGE, 2017). Bajo los "nuevos" signos del regionalismo abierto/neoliberal, se llevó a cabo una reestructuración de las instituciones para la integración centroamericana, cuyo hito principal fue la conformación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1991, el cual sustituyó a la antigua ODECA e incorporó, por primera vez, a Panamá (Nota 6).

Los resultados del proceso de integración centroamericana han sido bastante cuestionados, tanto desde el pensamiento social crítico como desde enfoques más oficialistas. Desde una perspectiva crítica (VILLAFUERTE, 2017), se ha llamado la atención al hecho que la integración centroamericana ha priorizado una integración subordinada "hacia afuera" y casi no ha avanzado en procesos de integración "hacia adentro y desde adentro". Asimismo, el énfasis en la dimensión económico-comercial ha dejado en segundo plano aspectos sociales y políticos y, en general, ha carecido de una claridad conceptual y política para avanzar hacia una integración basada en la cooperación y el bien común. En vez de eso, lo que ha habido es un avance en proyectos que generan competencia entre los países centroamericanos frente al capital extranjero, muchos de ellos asociados al extractivismo (agrario-minero-energético). Desde una perspectiva que no cuestiona los valores básicos del modelo dominante (LEAL, 1998), se ha identificado un conjunto de problemas en las instituciones regionales para la integración: descoordinación, dispersión, falta de armonización entre lo nacional y lo regional, ausencia de criterios de priorización, insuficiencias en la operatividad, deficiencias en la preparación técnica de las iniciativas e insostenibilidad financiera, entre otras. En términos generales, la integración centroamericana contemporánea es política e institucionalmente débil.

Paradójicamente, algunos de los mayores avances en la integración centroamericana se han dado al margen de las instituciones oficiales creadas para tal finalidad. De acuerdo con Segovia (2005), a diferencia de la integración formal, oficial e institucional impulsada por los gobiernos nacionales (principalmente aquella que estuvo inspirada en el regionalismo estructural), en el escenario centroamericano actual se verifica un proceso de *integración real, informal y empresarial,* cuyos protagonistas principales son grupos de poder económico – centroamericanos e internacionales – que operan a escala regional. Esto incluye tanto a los grupos económicos nacionales surgidos a partir de oligarquías agroexportadoras tradicionales (los cuales se han modernizado y diversificado, incursionando en sectores más dinámicos como comercio y servicios), como a empresas transnacionales que se han instalado en la región, atraídas por los procesos de

apertura, liberalización, privatización y desregulación económica. Según este autor, considerando que los grupos de poder económico históricamente han ejercido influencia en los Estados centroamericanos, lo novedoso de la situación actual es su expansión del ámbito nacional al regional y la conformación de un *mercado regional como espacio de acumulación* (SEGOVIA, 2005). La conformación de un mercado eléctrico regional, pautado desde la perspectiva de un mercado transnacional liberalizado, representa un claro ejemplo de ello.

4. EL MER/SIEPAC: LA INTEGRACIÓN ELÉCTRICA CENTROAMERICANA EN TIEMPOS DE NEOLIBERALISMO

4.1 Notas conceptuales: integración eléctrica regional

El BID, uno de los principales agentes que ha impulsado – técnica, financiera y políticamente – la integración eléctrica centroamericana, define el concepto de *integración energética regional* como:

> […] el desarrollo de políticas, instituciones, marcos regulatorios e inversiones en infraestructura que aseguren la coherencia entre las inversiones nacionales y regionales para contribuir a diversificar la oferta, la demanda y mejorar la eficiencia en el suministro energético con el fin de obtener precios más competitivos y servicios de mejor calidad. La producción y el suministro de energía eléctrica presentan importantes particularidades técnicas y económicas, muchas de las cuales inciden de manera relevante en la factibilidad del comercio internacional y en las diferentes modalidades que adopta (LEVY; TEJEDA; DI CHIARA, 2019:1).

Aclárese que integración energética no es lo mismo que integración eléctrica. El primero tiene un alcance más amplio (que alude a la integración de los sistemas de producción, distribución y comercialización de la energía en todas sus formas, incluyendo petróleo), mientras que el segundo hace referencia al subsector de la energía eléctrica, el cual representa apenas una "provincia" dentro de la matriz energética y posee características técnicas, políticas y económicas particulares. Sobre esta base, podemos definir el concepto de *integración eléctrica regional* como el desarrollo de políticas, instituciones, marcos regulatorios e infraestructuras intencionadas para articular los sistemas eléctricos nacionales a escala regional/supranacional. De acuerdo con los analistas del BID (LEVY; TEJEDA; DI CHIARA, 2019), cualquier proyecto de integración eléctrica regional debe cumplir con una serie de requisitos básicos para su implementación, de orden técnico (redes eléctricas nacionales robustas, que puedan soportar los nuevos flujos regionales de potencia), económico (costos o precios diferenciados entre países y un cierto nivel de complementariedad en la oferta y demanda eléctrica) y regulatorio (acuerdos regionales flexibles, que reconozcan las diferencias entre los marcos normativos nacionales).

Como puede deducirse, la integración eléctrica regional tal como ha sido concebida, planteada e impulsada por el BID y otras agencias internacionales (por ejemplo, la Organización Latinoamericana de Energía –OLADE), se enmarca dentro del neoliberalismo y su correspondiente regionalismo abierto. En la definición misma del concepto elaborada por los ideólogos del BID, no solo se describen sus características básicas sino que se destacan sus posibles beneficios, como parte de una estrategia argumentativa para justificar la pertinencia de este tipo de políticas, en línea con los procesos de privatización, liberalización comercial y apertura a la inversión extranjera que estas mismas entidades han promovido. Desde una perspectiva crítica (UC, 2014), se ha señalado que las iniciativas de integración energética/eléctrica en América Latina han sido pautadas en el paradigma de la energía como *commodity* (mercancía), de manera que han sido incorporadas y cooptadas dentro del modelo de desarrollo extractivista predominante en la región. En este contexto, asevera Uc (2014), se ha interpretado la integración energética/eléctrica como una práctica espacial basada en la explotación generalizada de fuentes energéticas (tanto tradicionales como "alternativas") para la acumulación capitalista, más que como una integración profunda entre los múltiples actores sociales, entornos ambientales, gobiernos y empresas.

Sin embargo, es importante aclarar que los proyectos de integración eléctrica regional no son *per se* propios del neoliberalismo. Pueden estar pautados en otros valores y paradigmas y responder a objetivos políticos y económicos distintos. De hecho, en el caso centroamericano, la integración eléctrica regional históricamente precede al neoliberalismo: se trata de un proceso que se ha desarrollado a lo largo de varias décadas, desde mediados del siglo XX hasta la fecha, adquiriendo expresiones propias según los diferentes contextos político-económico-ideológicos. Como veremos a continuación, esta trayectoria ha estado marcada por una serie de rupturas y retrocesos, pero también muestra una línea de continuidad histórica, que ha permitido la consolidación del proyecto en el largo plazo.

4.2 Antecedentes de la integración eléctrica regional en Centroamérica (Nota 7)

Los primeros antecedentes de la integración eléctrica centroamericana se remontan a la década de 1950, en el contexto del regionalismo estructural de la CEPAL. En 1951 se creó, dentro de la CEPAL, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), instancia política encargada de proponer medidas concretas tendientes a una integración gradual de las economías nacionales de los países del istmo. Dentro del CCE se creó, en 1958, el Subcomité Centroamericano de Electrificación y Recursos Hidráulicos (SCERH), compuesto por las empresas públicas nacionales del sector eléctrico, a quien se le asignó específicamente la misión de avanzar en dirección a una integración eléctrica regional y en cuyo seno se conformó, en 1963, el Grupo Regional de Interconexión Eléctrica (GRIE). Entre 1975 y 1980 el GRIE coordinó el Estudio Regional de Interconexión Eléctrica del Istmo Centroamericano (ERICA), como un

primer intento de analizar en detalle las posibilidades de una interconexión eléctrica regional. El estudio técnico ERICA concluyó en 1980 que la interconexión regional era técnica y económicamente viable, sin embargo, la grave crisis política de la región lo hizo inviable en aquel momento (CEPAL, 1992; BID, 2017).

De esta manera, durante las décadas 1960 y 1970 se sentaron las bases técnicas, políticas e institucionales de la integración eléctrica regional en Centroamérica, en un contexto político-institucional caracterizado por la hegemonía de las *empresas públicas* en el sector eléctrico a escala nacional. En todos los países centroamericanos (sin tomar en cuenta a Belice) se crearon, entre 1948 y 1961, empresas públicas de electricidad, las cuales integraron en su seno las tres fases del sistema eléctrico nacional (generación, transmisión y distribución) en forma de monopolios verticalmente integrados: Instituto Nacional de Electrificación (INDE) en Guatemala, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) en El Salvador, Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) en Honduras, Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL) en Nicaragua, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en Costa Rica e Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) en Panamá (CEPAL, 2003). Con el protagonismo de las empresas públicas nacionales y con financiamiento del BID y el BCIE, se llevaron a cabo las primeras interconexiones eléctricas de carácter internacional en Centroamérica, en forma de *conexiones binacionales*: Honduras-Nicaragua (1976), Nicaragua-Costa Rica (1982), Guatemala-El Salvador (1986) y Costa Rica-Panamá (1986), siendo estas un antecedente directo del proyecto SIEPAC (CEPAL, 1992; BID, 2017).

En medio de las vicisitudes políticas regionales, las empresas públicas nacionales de electricidad conformaron en 1979 el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC), el cual se institucionalizó formalmente en 1985 mediante un tratado de integración regional. De esta manera, hacia finales de la década 1980, cuando ya se vislumbraba una salida a los conflictos armados internos, volvió a tomar fuerza el proyecto de integración eléctrica regional. En esta ocasión, un nuevo actor entró en escena, el cual jugó un papel importante en dar un renovado impulso al proyecto: el gobierno de España, a través de la (entonces) empresa estatal de electricidad ENDESA (Nota 8). En vísperas del quinto centenario del "descubrimiento"/invasión de América, el gobierno español lanzó el Fondo Quinto Centenario, para financiar proyectos de desarrollo en Hispanoamérica y uno de ellos fue la interconexión eléctrica centroamericana. En 1987 se llevó a cabo en Madrid, España, una primera reunión formal entre representantes del gobierno español y de las empresas públicas de electricidad de los países centroamericanos, evento que se considera un hito en el nacimiento formal del proyecto SIEPAC, en el cual se firmó un primer protocolo que sentó las bases para su posterior concreción (FALLAS, 2014).

A partir de entonces, tomó fuerza nuevamente el proyecto de integración eléctrica centroamericana, esta vez, de manera definitiva. En un principio, se realizaron los estudios técnicos y económicos correspondientes, los cuales (al igual que el estudio ERICA) concluyeron que el proyecto tenía viabilidad. En ese proceso se llevó a cabo un trabajo colaborativo entre los gobiernos nacionales centroamericanos, el

gobierno español y el BID, en el cual se implementó la denominada "metodología OLADE-BID" para el diseño y planificación de sistemas eléctricos, con ciclos de capacitaciones al personal técnico de las empresas públicas nacionales, en las áreas de hidrología, ingeniería de planificación y operación y análisis financiero (CEPAL, 1992). En este punto, destáquese que la construcción y posterior consolidación de la integración eléctrica centroamericana fue un arduo proceso de alta complejidad técnica y política en el cual participaron cientos de personas provenientes de diferentes entornos institucionales, públicos y privados: funcionarios de empresas nacionales de electricidad, asesores de bancos multilaterales y organismos internacionales, representantes gubernamentales (particularmente de los ministerios de energía y relaciones exteriores), entre otros. Hubo grandes esfuerzos de negociación, siendo que, en determinadas coyunturas, llegaron a realizarse reuniones quincenales, en sedes rotativas, a través de las cuales los gestores de esta iniciativa lograron darle forma concreta al proyecto (FALLAS, 2014).

Destáquese también que, hacia mediados de la década 1990, el protagonismo del gobierno español perdió fuerza y, en su lugar, fue el BID que asumió un rol decisivo en el proceso de integración eléctrica centroamericano, cambiando los términos en que se había conceptualizado el proyecto hasta entonces y convenciendo a los diferentes sectores involucrados en la iniciativa. Un aspecto crucial en ese sentido es que, durante las etapas anteriores, la integración eléctrica centroamericana estuvo enfocada en el desarrollo de la línea de transmisión regional SIEPAC, siendo que, posteriormente y por iniciativa del BID, se planteó la idea de conformar un mercado eléctrico de carácter regional (FALLAS, 2014). Es decir, primero se pensó en la infraestructura física y, sobre esta base, se definió el formato económico que regiría la integración eléctrica regional, fuertemente influenciado por la perspectiva neoliberal del BID. De esta manera, se articularon los dos elementos centrales de la integración eléctrica centroamericana, institucionalizados en el Tratado Marco de 1996: la infraestructura (SIEPAC) y el mercado (MER).

4.3 El Tratado Marco del MER y la neoliberalización del sector eléctrico en Centroamérica

La consolidación del proyecto de integración eléctrica centroamericana a través del MER/SIEPAC ocurrió en un contexto muy particular, marcado por el ajuste estructural y la neoliberalización, lo cual influyó decisivamente en las características que finalmente asumiría este proyecto. En paralelo con la institucionalización del MER/SIEPAC, los países centroamericanos (sin excepciones, pero con diferentes ritmos y niveles de profundización) implementaron reformas en los marcos jurídicos nacionales tendientes a la privatización y la liberalización de sus sistemas eléctricos. El primer país en hacerlo fue Costa Rica (1990), seguido de Honduras (1994), Guatemala (1996), El Salvador (1996), Panamá (1997) y Nicaragua (1998) (GEOCOMUNES, 2019). A partir de estas reformas, la economía política del sector eléctrico en Centroamérica experimentó un cambio estructural en un corto período de tiempo: en menos de una década

(entre 1993 y 2002) el porcentaje de la generación eléctrica a escala regional en manos de empresas privadas pasó de 4,3% a 63,4% (CEPAL, 2003; GUTIÉRREZ, 2024). La institucionalización del MER/SIEPAC y la privatización de los sistemas eléctricos nacionales no solamente se dieron de manera paralela sino que forman parte del mismo proceso y se correlacionan entre sí. De hecho, fueron impulsadas por los mismos actores, en ambos casos con fuerte protagonismo – técnico y político – del BID.

Para ilustrar el papel decisivo que desempeñó el BID en el diseño del MER/SIEPAC, citamos a continuación un fragmento de una carta redactada por Isaías Lesmes, entonces jefe del equipo técnico del BID, dirigida a Teófilo de la Torre, entonces secretario ejecutivo del proyecto SIEPAC. La misiva está fechada el 24 de mayo de 1996, es decir, unos meses antes de la firma del Tratado Marco del MER:

> Para que sea viable un mercado eléctrico centroamericano, el elemento básico es su apertura a la competencia con acceso libre y sin barreras legales o administrativas a la entrada y al uso de la red. Es necesario que no existan mercados nacionales monopolizados por una sola empresa, obstáculos legales a la compraventa internacional de energía, restricciones a los grandes consumidores y a las distribuidoras para obtener suministros de un generador de cualquier nacionalidad, mediante procedimientos competitivos que garanticen bajos precios y mayor eficiencia.
>
> Para dar viabilidad al mercado centroamericano, se requieren reformas institucionales de fondo, en cada uno de los países y que se orienten en la misma dirección: desintegración vertical de las actividades de generación, transmisión y distribución, desregulación del suministro de grandes consumidores, incluyendo las distribuidoras, redes de transporte de acceso directo, regulación de actividades de distribución y transporte para asegurar el acceso abierto y proteger al consumidor (Lesmes [1996] citado por FALLAS [2014: 101]).

De esta manera, la perspectiva neoliberal se impuso en la definición y conceptualización del MER, como se puede constatar a partir de la revisión del Tratado Marco, el cual definió las características básicas de la integración eléctrica regional y sentó las bases institucionales y normativas para su implementación. En el Artículo 1, se establece que el tratado tiene por objeto la formación y crecimiento gradual de un *mercado eléctrico regional competitivo* (es decir, privado), el cual está concebido como un "séptimo mercado", sobrepuesto a los seis mercados eléctricos nacionales, privatizados o semiprivatizados. Aún más explícito es el Artículo 2, que establece como uno de los fines del tratado el "incentivar una mayor y competitiva participación privada en el sector eléctrico". En el Artículo 4, se define el MER como el ámbito en que se realizan las transacciones regionales de compra y venta de electricidad entre los agentes del mercado, los cuales se clasifican en cuatro tipos: generadores, distribuidores, comercializadores y grandes consumidores. De esta manera, el MER fue diseñado para operar como una actividad permanente de transacciones comerciales de electricidad, bajo el formato de un *mercado mayorista*, es decir, un mercado liberalizado donde la electricidad es una mercancía que se transa a partir de la oferta y la demanda.

A partir del Tratado Marco – negociado e implementado en el marco del SICA – se crearon tres instituciones de carácter regional, a las cuales se asignó objetivos y responsabilidades específicas, a saber: (i) Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), responsable de la regulación del MER, incluyendo la fijación de tarifas y elaboración de resoluciones normativas; con sede en la Ciudad de Guatemala, Guatemala. (ii) Ente Operador Regional (EOR), responsable de la operación, administración y gestión comercial de las transacciones en el MER; con sede en San Salvador, El Salvador. (iii) Empresa Propietaria de la Red (EPR), responsable de la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de transmisión eléctrica regional SIEPAC; con sede en San José, Costa Rica. Del punto de vista jurídico, el Tratado Marco tiene estatus de convenio internacional, lo cual lo coloca jerárquicamente por encima de las legislaciones nacionales, solo por debajo de las respectivas Constituciones. Asimismo, con el propósito de operativizar las disposiciones del Tratado Marco en las legislaciones nacionales, se negoció un Primer Protocolo, en 1997, y posteriormente un Segundo Protocolo, en 2007. A partir de este último se creó una cuarta institución regional: el Consejo Director del MER (CDMER), de carácter propiamente político, intencionado para la coordinación del conjunto de las instituciones regionales de la integración eléctrica.

4.4 Línea SIEPAC: el anclaje territorial del MER

La línea de transmisión regional SIEPAC constituye el anclaje territorial ("*spatial fix*") de la integración eléctrica centroamericana, base material indispensable a través del cual circulan los flujos de energía eléctrica que se comercializan en el MER. Vale mencionar, la línea SIEPAC no está aislada sino integrada a una parte de las respectivas redes eléctricas nacionales y a las interconexiones binacionales preexistentes, las cuales en su conjunto conforman el denominado Sistema de Transmisión Regional (STR). La línea SIEPAC propiamente dicha consiste en una infraestructura de transmisión eléctrica (líneas de alta tensión y torres de transmisión) con capacidad nominal de hasta 300 megavatios (MW) de potencia, la cual tiene una extensión de 1.792 kilómetros de longitud y 20 subestaciones, discontinua en dos grandes segmentos (Figura 2). La construcción de la línea SIEPAC inició en 2007 y fue avanzando en diferentes ritmos según los diferentes tramos. El primer tramo en entrar en operación fue Veladero-Dominical-Río Claro (Panamá-Costa Rica), en diciembre 2010, mientras que el último fue Palmar-Parrita (ambos en Costa Rica), en febrero 2014 (FALLAS, 2014; LEVY; TEJEDA; DI CHIARA, 2019). A partir de entonces, inició la etapa de operación plena de la línea.

La construcción de la línea SIEPAC implicó una reestructuración territorial en varias escalas. A nivel local, implicó modificaciones en la tenencia de las tierras, considerando que las torres y líneas de transmisión fueron instaladas en terrenos previamente ocupados, públicos y privados. Se estima que fueron afectados

unas 8 mil terrenos, con cuyos propietarios las cuales la EPR negoció directamente los permisos para instalar las infraestructuras (FALLAS, 2014; GEOCOMUNES, 2019) (Nota 9). Según comunicaciones personales con funcionarios de la EPR, esto no implicó la expropiación de las personas propietarias sino que se firmaron contratos en los cuales se autoriza a la EPR a ingresar y utilizar el terreno en cualquier momento y se establecen limitaciones a los propietarios en el uso de la tierra (por ejemplo, se prohíbe hacer construcciones o cultivos debajo de las líneas de transmisión). A escala regional, la línea SIEPAC forma parte de un corredor de desarrollo transfronterizo que atraviesa el istmo centroamericano de manera transversal a través de las tierras bajas del Pacífico, en paralelo con la línea costera. De hecho, el trazado de la línea SIEPAC es prácticamente el mismo del Corredor Mesoamericano de la Integración (mejor conocido como Corredor Pacífico), en el marco de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) del Proyecto Mesoamérica (OROZCO, 2014).



Figura 2. Mapa de la Línea SIEPAC. Elaborado por Dany Villalobos Villalobos y Alberto Gutiérrez Arguedas a partir de datos de la EPR (2024).

La EPR representa un buen ejemplo de nuevas formas de construcción institucional en el neoliberalismo, caracterizadas por la incorporación de lógicas privadas de parte de actores públicos. Esta institución está legalmente constituida como una empresa privada, sin embargo, la mayoría de sus accionistas son empresas públicas. En concreto, la EPR se compone de un total de nueve accionistas, correspondientes

con las seis empresas públicas nacionales centroamericanas (específicamente aquellas responsables de las actividades de transmisión) (Nota 10) y tres empresas extra-regionales, a saber: INDE (Guatemala), ENTE-ETESAL (El Salvador), ENEE (Honduras), ENATREL (Nicaragua), ICE-CNFL (Costa Rica), ETESA (Panamá), ENEL (Italia), ISA (Colombia) y CFE (México) (Nota 11), cada una de las cuales posee el 11,11% de las acciones de la EPR. La construcción de la línea SIEPAC tuvo un costo total de US$ 505 millones, de los cuales cada una de las empresas accionistas aportó US$ 6,5 millones de capital propio y los restantes US$ 446,5 millones provinieron de préstamos de la banca multilateral (BID, BCIE, CAF, Bancomext, Davivienda, entre otros) (FALLAS, 2014; LEVY; TEJEDA; DI CHIARA, 2019). El 52,7% de los créditos (US$ 235,5 millones) fue aportado por el BID, condicionado a que la construcción de la obra fuera llevada a cabo por parte de empresas privadas (SANDÁ, 2014).

4.5 Economía política del MER centroamericano

Tanto la construcción de la línea SIEPAC como la entrada en funcionamiento del MER ocurrieron de manera progresiva pero consistente. En 2005 la CRIE aprobó el Reglamento del MER, instrumento jurídico que define los procedimientos técnicos y operativos del mercado regional de electricidad. Este Reglamento no fue implementado de inmediato debido a que aún no existían las condiciones materiales para ello (principalmente, la línea SIEPAC), sin embargo, conforme se fue desarrollando la infraestructura de transmisión regional, fueron aumentando gradualmente los intercambios internacionales de electricidad. Finalmente, en 2013 el Reglamento del MER entró en funcionamiento y, con ello, el MER inició su fase de operación plena y oficial. Desde entonces, las compraventas de electricidad en el mercado regional han experimentado un crecimiento sistemático, de manera (casi) ininterrumpida, hasta la fecha. Según datos oficiales del EOR, las transacciones en el MER han aumentado un 450% en diez años: de 690,4 gigavatios/hora (GWh) en 2013 a 3.108 GWh en 2022 (Figura 3). Asimismo, los diferentes países han adquirido un perfil específico dentro del MER, con mayor o menor participación en los intercambios regionales, así como con predominancia hacia la exportación (Guatemala) o hacia la importación de electricidad (El Salvador) (Figuras 4 y 5). Para 2022 las transacciones en el MER representaron un 5,4% del total de la generación eléctrica regional.

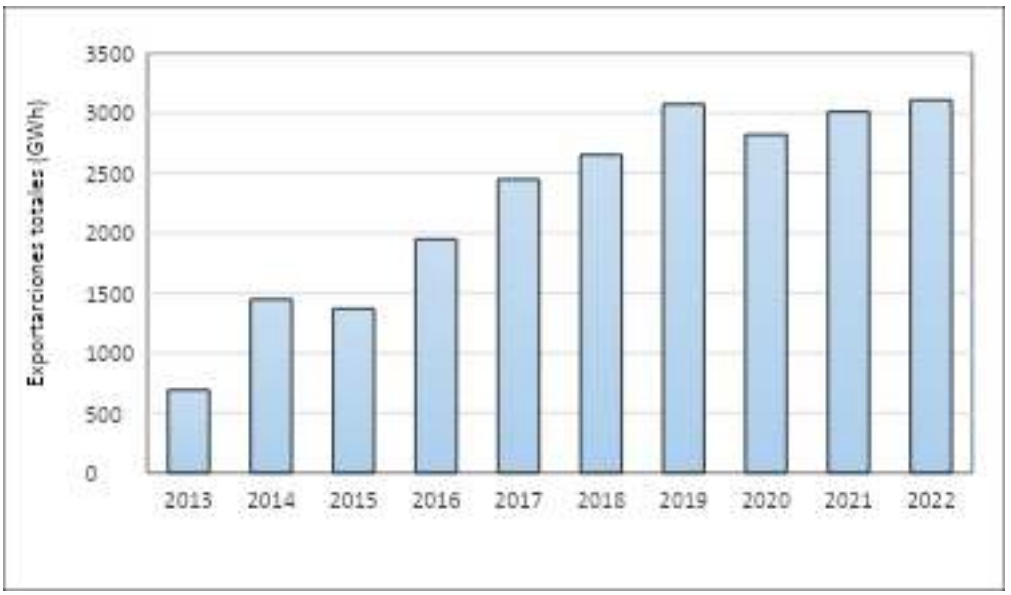


Figura 3. Exportaciones totales en el MER centroamericano (2013-2022). Elaboración propia con base en datos del EOR (2023).

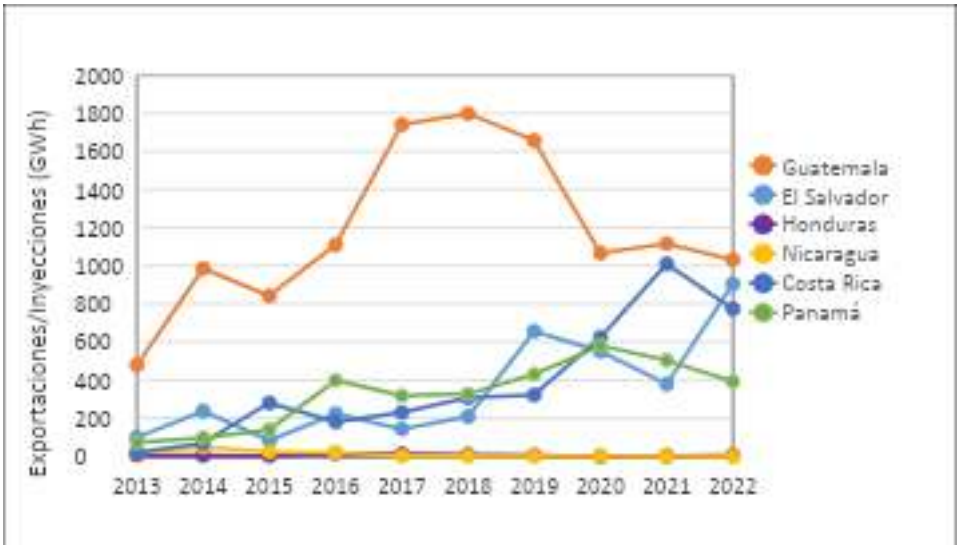


Figura 4. Exportaciones/inyecciones en el MER centroamericano, por país (2013-2022). Elaboración propia con base en datos del EOR (2023)

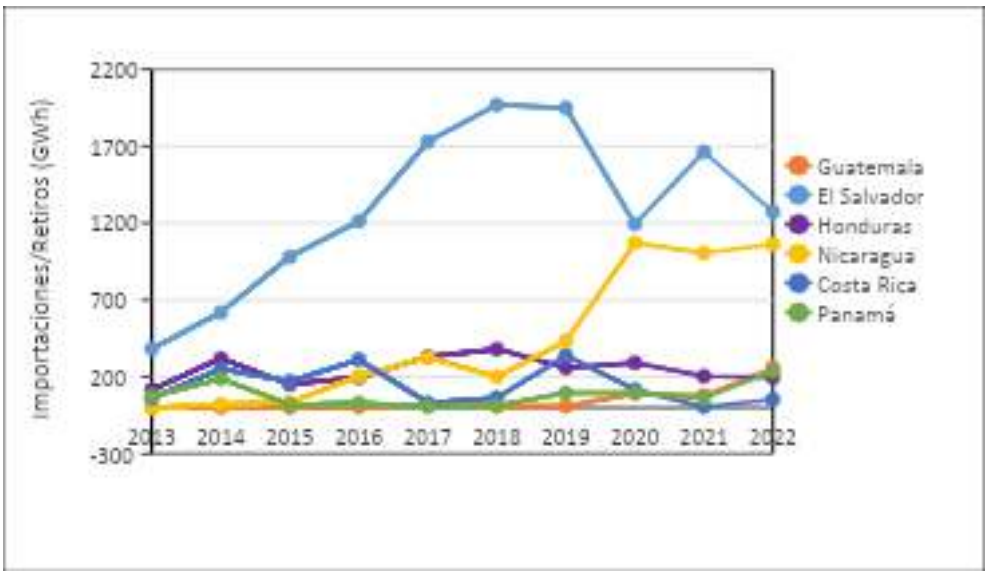


Figura 5. Importaciones/retiros en el MER centroamericano, por país (2013-2022). Elaboración propia con base en datos del EOR (2023).

Una aclaración metodológica: si bien los datos de compraventas de electricidad en el MER están organizados en función de los respectivos países, quienes protagonizan esas compraventas son los *agentes del mercado*, en su gran mayoría empresas privadas, tanto nacionales como transnacionales. Como se mencionó líneas atrás, existen cuatro tipos de agentes en el MER, en función del tipo de participación que tienen: generadores, distribuidores, comercializadores y grandes consumidores. Actualmente se registra un total de 317 agentes autorizados para realizar transacciones en el MER, de los cuales apenas 16 son entidades públicas y las 301 restantes (es decir, el 95% del total) son privadas. Asimismo, el perfil de los agentes del MER varía según los diferentes países, en función de la estructura legal que rige el sector eléctrico y del grado de privatización que experimentaron a partir de las reformas de los años 1990. Por ejemplo, la figura de comercializador solamente existe en Guatemala y El Salvador, donde las privatizaciones fueron más profundas. En Panamá, solamente se registran agentes generadores. Mientras que en Costa Rica y Honduras, países que mantienen un mercado eléctrico semiprivatizado basado en un sistema de comprador único, los únicos agentes que participan (en condición doble, como generadores y distribuidores) son las empresas públicas nacionales, el ICE y la ENEE respectivamente (Tabla 1).

País	Agentes eneradores	Agentes stribuidores	Agentes mercializadores	Grandes nsumidores	Total
Guatemala	59	3	30	21	**113**
El Salvador	13	8	62	1	**84**
Honduras	1	1	0	0	**2**
Nicaragua	18	6	0	20	**44**
Costa Rica	1	1	0	0	**2**
Panamá	72	0	0	0	**72**
Total	**164**	**19**	**92**	**42**	**317**

Tabla 1. Cantidad de agentes autorizados para realizar transacciones en el MER, según país y tipo de agente (2024). Elaboración propia con base en datos del EOR (2024).

La conformación del MER/SIEPAC constituye un claro ejemplo de reescalamiento desde la lógica del capital, es decir, un proceso en el cual se impulsa deliberadamente un cambio en la escala político-económica de gobernanza y acumulación (de lo nacional a lo regional/transnacional) con el fin de obtener ventajas específicas. De hecho, uno de los fundamentos sobre los cuales se apoya el MER/SIEPAC, mencionado explícitamente por sus gestores en varios documentos, es el concepto de *economía de escala*: la tendencia en la economía capitalista a la disminución en los costos de producción y el aumento en las tasas de ganancia conforme aumenta el ámbito en que opera una empresa. En el caso que nos concierne, el salto escalar de sistemas eléctricos nacionales a un sistema regional implica la conformación de un mercado (regional) mucho mayor a los mercados nacionales por sí solos, el cual ofrece nuevas posibilidades de inversión y acumulación para las empresas del sector eléctrico. Ello implica, por ejemplo, la posibilidad de construir megaproyectos de generación eléctrica, que un solo mercado nacional no podría absorber, pero que sí lo podría hacer un mercado regional (Nota 12).

De acuerdo con los estudios de Antonio Sandá (2013; 2014), el MER/SIEPAC ha funcionado como una plataforma para la atracción de inversiones transnacionales, ofreciendo a las empresas la posibilidad de hacer negocios en las diferentes fases del sistema eléctrico regional, como oferta (generadores), como demanda (grandes consumidores) y como intermediarios (distribuidores y comercializadores). Tanto en las actividades de generación como en las de distribución y comercialización se verifica una estructura oligopólica en el MER. En generación, tan solo 15 empresas (11 privadas y cuatro públicas) concentran el 72% de la capacidad eléctrica instalada conectada a la línea SIEPAC, dentro de las cuales se encuentran transnacionales de alcance mundial especializadas en el sector energético (por ejemplo, la estadounidense AES y la italiana ENEL), fondos de inversión en infraestructura en general (por ejemplo, I Squared Capital), empresas “multilatinas” de capital centroamericano (por ejemplo, la guatemalteca Grupo Multi Inversiones y

la

hondureña Grupo Terra), así como algunas de las empresas públicas nacionales que se han mantenido (por ejemplo, el ICE de Costa Rica) (GEOCOMUNES, 2019).

Asimismo, al ser un mercado eléctrico mayorista, el MER permite que los agentes privados negocien directamente entre sí, habilitando la posibilidad de transacciones regionales entre grandes generadores y grandes consumidores. Entre los grandes consumidores se encuentran empresas de varias ramas, vinculadas con la minería, la industria (en particular, la cementera), las cadenas de producción, procesamiento y distribución de alimentos y bebidas (agroindustriales, embotelladoras, cerveceras y supermercados), así como a zonas francas y maquilas (GEOCOMUNES, 2019). He aquí dos posibles líneas de investigación que sobrepasan los límites de este trabajo: una revisión sistemática de las empresas que han incursionado en el sector eléctrico en Centroamérica, así una indagación más detallada de las actividades y sectores que consumen mayor volumen de energía eléctrica. Lamentablemente, según advierten Velásquez *et.al*. (2019), esta tarea enfrenta importantes obstáculos metodológicos, al no existir bases de datos públicas, completas y actualizadas sobre los proyectos de generación eléctrica a nivel nacional y regional, ni tampoco información clara sobre los capitales relacionados con dichos proyectos o sobre los bancos que los financian.

En síntesis, la privatización de los sistemas eléctricos nacionales y la conformación del MER abrieron nuevos nichos de acumulación de capital, los cuales han atraído grandes inversiones privadas en el sector eléctrico en Centroamérica. A partir del giro neoliberal de los años 1990 se verifica una rápida expansión de proyectos de generación eléctrica a escala regional (en su mayoría operados por empresas privadas) y, asociado a ello, un fuerte crecimiento en la capacidad de generación instalada, la cual aumentó en un 353% entre 1990 y 2021 (de 4.129 MW a 18.710 MW) (CEPAL, 2003; ROJAS, 2022). Esta expansión ha estado financiada mayoritariamente por los bancos multilaterales de desarrollo (BID, BCIE, etc.), los cuales han invertido masivamente en el desarrollo de proyectos eléctricos, tanto de energía fósil como de renovables. Se estima que, solamente para proyectos de energías renovables, estos bancos han otorgado unos US$ 3 mil 900 millones en empréstitos en la región, de los cuales 76% fue destinado a represas hidroeléctricas (GRANOVSKY-LARSEN; LARREÁTEGUI, 2023). Asimismo, un mapeo realizado en 2019 identificó un total de 345 centrales eléctricas en operación a escala regional, además de 57 en fase de construcción y 310 en fase de proyecto (745 en total), lo cual indica que la expansión del sistema eléctrico regional está actualmente en curso (GEOCOMUNES, 2019).

4.6 Conflictos y antagonismos asociados a la integración eléctrica regional

Como hemos visto, la integración eléctrica regional a través del MER/SIEPAC no es un fenómeno aislado sino que está inscrita en un contexto más amplio, caracterizado por la neoliberalización del sector eléctrico en Centroamérica y la correspondiente expansión de proyectos eléctricos desde una lógica de

mercado. Esta expansión, a su vez, está inscrita en el "neoextractivismo agrario-minero-energético" (VILLAFUERTE, 2017) que se ha instaurado en la región en las últimas tres décadas, en cuyo engranaje los proyectos de generación eléctrica desempeñan un papel fundamental. Dicho esto, se puede identificar a grandes rasgos dos tipos de conflicto y antagonismo en relación con la integración eléctrica regional: (i) en sentido amplio, vinculados con el modelo de desarrollo y (ii) en sentido estricto, vinculados con el MER/SIEPAC propiamente dicho.

En sentido amplio, la expansión de proyectos eléctricos – en su mayoría, proyectos hidroeléctricos – ha provocado un alto grado de despojo y conflictividad socioambiental en Centroamérica en las últimas tres décadas. El estudio de Granovsky-Larsen y Larreátegui (2023) identificó un total de 117 conflictos vinculados con proyectos de energías renovables en la región, de los cuales 106 corresponden con proyectos hidroeléctricos (Nota 13). La agresiva expansión hidroeléctrica pos-1990s ha chocado con numerosas luchas socioambientales en defensa de los ríos y los territorios, las cuales, más allá de luchas aisladas contra proyectos específicos, se han articulado entre sí y han conformado un movimiento socioambiental a escalas nacional y regional. Es decir, las organizaciones socioambientales en lucha han protagonizado un reescalamiento "desde abajo", persiguiendo sus propios objetivos políticos. El principal hito histórico de este reescalamiento fue la conformación, en 2002, del Movimiento Mesoamericano Contra Represas, en el marco del Foro Mesoamericano de los Pueblos contra el PPP, el cual reunió un conjunto de organizaciones socioambientales de lucha contra represas a nivel regional (CASTRO, 2006). La conformación de este movimiento es claro ejemplo de lo que Svampa (2019) ha denominado un "giro ecoterritorial" de las luchas sociales en el contexto del neoextractivismo en América Latina.

En sentido estricto, los reescalamientos político-económicos asociados con el MER/SIEPAC han provocado tensiones entre la escala de gobernanza nacional y la regional. Un caso muy llamativo en este sentido fue la decisión unilateral del gobierno de Guatemala de retirarse del Tratado Marco del MER, la cual fue anunciada públicamente en julio 2021. Según establece el Reglamento del MER, este retiro se tornaría efectivo después de diez años (julio 2031) y durante ese tiempo el Estado guatemalteco está obligado a seguir cumpliendo con los compromisos adquiridos en el Tratado Marco y los Protocolos, entre estos, continuar pagando al BID la deuda de US$ 40 millones que asumió para la construcción de la línea SIEPAC (BOLAÑOS, 2021b). Oficialmente el gobierno guatemalteco justificó esta decisión con base en tres argumentos: (i) una supuesta extralimitación de los demás países centroamericanos al inmiscuirse en asuntos bilaterales Guatemala-México, (ii) una insatisfacción con las instituciones regionales del MER (CRIE y EOR), las cuales estarían "insubordinadas" a la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia y (iii) una insatisfacción con el marco institucional del MER, supuestamente contrario a lo establecido en el tratado fundacional del SICA (BOLAÑOS, 2021a).

Estos argumentos, de carácter normativo y procedimental, pueden estar ocultando otras motivaciones, de carácter esencialmente económico. El gobierno guatemalteco mostró su inconformidad por el hecho que el MER es un mercado de excedentes (es decir, para que un generador pueda exportar electricidad, primero debe haber atendido la demanda de su respectivo país), lo cual, a su criterio, limita las posibilidades de inversión en dicho mercado (GARZA, 2021). Por su parte, la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y República Dominicana (FECAICA) alegó que "el MER no está funcionando como debería, porque existen limitaciones para que haya una mayor participación de empresas industriales y comerciales en el mercado" (REDACCIÓN CONFIDENCIAL, 2021) Es decir, la decisión del gobierno guatemalteco pareciera responder a la presión de grandes consorcios empresariales, asunto que requiere de mayor análisis (Nota 14). La eventual salida de Guatemala del MER no implica que ese país deje de utilizar la línea SIEPAC o que se desconecte del comercio internacional de electricidad, sino que lo haría fuera del Tratado Marco, a través de nuevos acuerdos de carácter bilateral (BOLAÑOS, 2021b). La presidencia del BCIE lamentó este hecho y anunció que se explorarán opciones de interconexión eléctrica vía Belice (REDACCIÓN CONFIDENCIAL, 2021).

Evidentemente, los dos tipos de conflicto a los que acabamos de hacer referencia tienen significados políticos muy distintos. Las luchas socioambientales contra proyectos hidroeléctricos están protagonizadas por actores sociales subalternizados que defienden sus derechos fundamentales, al mismo tiempo que cuestionan los valores básicos del modelo de desarrollo. Por su parte, el conflicto en torno de la eventual salida de Guatemala del MER es un conflicto protagonizado por actores dentro del *establishment* político-económico, en busca de extraer los mayores beneficios posibles en la operación del mercado. Lo que sí tienen en común los dos tipos de conflicto, ambos a su manera, es la tensión entre escalas: en el primer caso, la defensa de los bienes comunes locales frente al neoextractivismo y, en el segundo caso, la disputa en torno de la escala de gobernanza del mercado eléctrico.

En lo que respecta al MER/SIEPAC propiamente dicho, más allá del "*affair* Guatemala" (cuyos posibles desenlaces aún desconocemos), los principales indicadores señalan que este es un proyecto consolidado o, como mínimo, en proceso de consolidación: (i) las compraventas en el mercado muestran un crecimiento casi ininterrumpido en la última década; (ii) cada año se suman nuevos agentes para participar de los intercambios regionales de electricidad; (iii) las instituciones regionales muestran una regularidad y una estabilidad en sus funciones. Desde la perspectiva de los gestores del MER/SIEPAC, existe la intención que este proyecto siga creciendo: está prevista la construcción de un segundo circuito de la línea SIEPAC (en paralelo y siguiendo el mismo trazado del primer circuito), el cual agregaría 300 MW adicionales de capacidad de transmisión (en total, 600 MW). Además, se ha manifestado interés en articular la línea SIEPAC con otras interconexiones internacionales (México-Guatemala, en operación desde 2010 y Panamá-Colombia, en fase de proyecto), lo cual ampliaría la integración eléctrica a una escala

macro-regional. En fin, el MER/SIEPAC no es omnipotente ni tampoco insignificante: es un proyecto en construcción.

5. REFLEXIONES FINALES

El MER/SIEPAC es un caso bastante atípico en el contexto centroamericano: se trata de un proyecto de integración eléctrica regional consistente y funcional en una región históricamente caracterizada por la desintegración política y territorial. En medio de otras iniciativas para la integración eléctrica regional existentes en América Latina (Nota 15), el MER/SIEPAC de Centroamérica es, sin dudas, el que presenta mayor grado de avance. Es el único en donde existe un mercado regional de electricidad con normas e instituciones propias, de carácter multilateral, a diferencia de las demás iniciativas, en donde han predominado acuerdos y conexiones bilaterales sin perspectiva regional (LEVY; TEJEDA; DI CHIARA, 2019). En varios documentos, así como en las comunicaciones personales con funcionarios de las instituciones regionales, se hace referencia al MER/SIEPAC como un caso ejemplar y exitoso, tanto de integración eléctrica regional como de integración política y económica de los países centroamericanos. Según el BID, actor clave que ha proporcionado soporte financiero e intelectual en la construcción del MER centroamericano, "el SIEPAC representa el proyecto más ambicioso que el Banco ha venido apoyando en materia de integración eléctrica en América Latina y el Caribe hasta el presente" (BID, 2017: 22).

Ahora bien, más allá de la retórica, ¿a qué intereses responde realmente el MER/SIEPAC? ¿Cuál es su verdadero significado, propósito y alcance en el escenario centroamericano actual? En primer lugar, hay que distinguir entre la integración eléctrica regional en sentido genérico y las formas concretas en que esta integración puede materializarse, según los diferentes contextos político-económico-ideológicos. En el caso centroamericano, hemos visto que la integración eléctrica regional es un proyecto de larga data, cuyos primeros antecedentes se remontan al regionalismo estructural de mediados del siglo XX, en el cual se impulsó dicha integración como un medio para fortalecer los mercados internos y la capacidad productiva endógena de los países de la región. Es decir, la integración eléctrica regional no es, por definición, propia del neoliberalismo; puede estar pautada en otros valores y paradigmas y responder a objetivos políticos y económicos distintos. Sin embargo, la realidad es que la integración eléctrica centroamericana finalmente se concretó y se institucionalizó en la década 1990, en el contexto del ajuste estructural y el ascenso del neoliberalismo en la región, por lo tanto, fue pensada, diseñada y aplicada según los parámetros de este modelo de desarrollo. En otras palabras, la integración eléctrica regional no necesariamente es un fenómeno del neoliberalismo pero, en la experiencia histórica concreta de Centroamérica, sí lo es.

Desde el punto de vista de la economía política, la neoliberalización del sector eléctrico en Centroamérica tuvo como principal expresión la privatización de los sistemas eléctricos nacionales, proceso

que atravesó a toda la región durante la década 1990, aunque con diferentes ritmos y niveles de profundización en cada país. El MER centroamericano fue institucionalizado en 1996 al calor de estas privatizaciones y, tal como establece el Tratado Marco, fue conceptualizado como un mercado eléctrico transnacional liberalizado, sobrepuesto a los seis mercados eléctricos nacionales. En conjunto, las privatizaciones a escala nacional y el MER a escala regional abrieron nuevos nichos de acumulación de capital, a partir de los cuales se desató un intenso flujo de inversiones privadas en el sector eléctrico en Centroamérica, tanto de empresas nacionales como transnacionales. A pesar que en algunos países las empresas públicas lograron resistir una privatización total y siguen teniendo un papel relevante, a escala regional el sector eléctrico está mayoritariamente controlado por capitales privados, los cuales concentran el 69% de la generación eléctrica (GUTIÉRREZ, 2024). Asimismo, los agentes que participan en el MER son en su gran mayoría (95%) empresas privadas, entre las que se incluye empresas generadoras, distribuidoras y comercializadoras, así como grandes consumidores de energía eléctrica.

Desde el punto de vista de la geografía política, la neoliberalización del sector eléctrico en Centroamérica tuvo como principal expresión, precisamente, la conformación de un mercado regional de electricidad (el MER), territorializado a través del SIEPAC e institucionalizado a través del Tratado Marco y demás instrumentos normativos. En otras palabras, el MER/SIEPAC constituye un ejemplo concreto de los procesos de reescalamiento característicos del neoliberalismo, en donde se impulsa deliberadamente un cambio en la escala político-económica de gobernanza y acumulación, de la tradicional escala nacional a otras escalas (en este caso, regional/transnacional), como parte de un proceso más amplio de reestructuración del capital a escala global. Estas reconfiguraciones escalares no implican que se anule o que deje de tener importancia la escala nacional, sino que esta coexiste y se interrelaciona con otras en medio una "complejidad multiescalar", como nos recuerdan los teóricos de los estudios socioespaciales críticos. Asimismo, considerando que los reescalamientos del capital necesitan de un anclaje territorial ("*spatial fix*"), en este caso el MER centroamericano está materializado a través de la línea SIEPAC, siendo esta la primera línea de transmisión eléctrica de carácter regional en América Latina, ejemplo de una infraestructura transnacional que atraviesa los límites territoriales de los Estados.

El MER/SIEPAC forma parte de un escenario más amplio de reestructuraciones territoriales en el contexto centro/mesoamericano, intencionadas para conectar la región a los circuitos de acumulación transnacionales. En este sentido, un punto de referencia son las iniciativas multilaterales para la integración regional basadas en la interconexión física de infraestructuras (Plan Puebla Panamá y Proyecto Mesoamérica), que tienen como uno de sus ejes centrales la integración de infraestructura eléctrica a escala regional. Se ha hecho referencia al SIEPAC como un "primer proyecto pionero" del PPP (SANDÁ, 2014), siendo este un caso concreto en donde el ordenamiento territorial "de escritorio" (diseñado por los técnicos y gestores de organismos internacionales y bancos multilaterales de desarrollo) se materializó en un

ordenamiento territorial “en el terreno”. Un rasgo distintivo de estas reestructuraciones territoriales en el neoliberalismo es la conformación de corredores de desarrollo transnacionales que, en su conjunto, forman “territorios-red” que coexisten en tensión dialéctica con los “territorios zonales” de los Estados. El MER/SIEPAC constituye un ejemplo no solo de estas nuevas territorialidades sino también de nuevas formas de gobernanza y construcción institucional, en este caso, las instituciones regionales creadas a partir del Tratado Marco (CRIE, EOR y EPR).

Para finalizar, y retomando la pregunta central del presente estudio, consideramos importante reconocer algunos aspectos positivos de esta experiencia de integración eléctrica regional en Centroamérica. En efecto, se trata de una experiencia única en su tipo, la cual ha sido posible gracias al trabajo de muchas personas que a lo largo de décadas se han dedicado a esta tarea, con un alto nivel de competencia técnica. Más allá de las particularidades del sector eléctrico, la construcción del MER/SIEPAC puede ser una referencia para impulsar otro tipo de iniciativas de integración centroamericana (económicas, políticas, culturales, científicas, educativas, etc.), que tanta falta hacen en nuestra región. Y más allá de los juicios de valor que podamos tener al respecto, la construcción del MER/SIEPAC nos proporciona importantes lecciones en cuanto a las posibilidades de acercarnos entre los diferentes países centroamericanos, conversar, negociar y construir proyectos conjuntos a escala regional.

Sin embargo, en línea con el enfoque crítico que hemos expuesto y con base en los datos e informaciones reunidas en este trabajo, se puede afirmar que la integración eléctrica regional en Centroamérica, tal como ha sido materializada en el MER/SIEPAC, es fundamentalmente una iniciativa para ofrecer mejores condiciones de negocio, tanto para las empresas dedicadas a actividades del sector eléctrico (generadoras, distribuidoras y comercializadoras) como a empresas de otras ramas que hacen uso intensivo de la energía eléctrica (grandes consumidores), nacionales y transnacionales. Se trata de un proyecto de integración eléctrica regional que ha priorizado la dimensión económica-mercantil y que poco ha contribuido en una integración social y política más amplia de los países centroamericanos. Al contrario: se trata de una integración eléctrica regional que desintegra los tejidos sociales y territoriales a escala local, teniendo en vista que, de la mano con la implementación del MER/SIEPAC, ha habido una agresiva expansión de proyectos eléctricos en toda la región desde una lógica neoextractivista. Asimismo, ha sido una iniciativa implementada de manera vertical, sin un debido proceso de discusión pública y consulta ciudadana, pautada desde la perspectiva de la energía como un bien de mercado, en detrimento de lo que debería ser: la energía como un bien común y como un derecho fundamental de los pueblos.

NOTAS

1. Los insumos obtenidos a partir de estas entrevistas fueron incorporados al argumento general del trabajo sin hacer citas directas ni referencia específica al nombre de las personas. Aprovechamos este espacio para agradecer a las personas que generosamente nos compartieron sus conocimientos y experiencias, gracias a las cuales se tuvo acceso a informaciones que no estaban disponibles en fuentes secundarias.

2. En 2000, un año antes que el PPP se hiciera público, los gobiernos de los países sudamericanos lanzaron la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), bajo el mismo concepto: un megaproyecto de ordenamiento territorial supranacional para la territorialización del capital basado en corredores de desarrollo.

3. ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas. Iniciativa lanzada en 1994 por el gobierno de EEUU, tendiente a establecer un tratado de libre comercio a escala continental. Estaba previsto para entrar en funcionamiento en 2005, sin embargo, frente a la firme oposición de movimientos sociales y gobiernos progresistas en toda América Latina, fue cancelado.

4. Granados utiliza el término "geoestratégico" más allá de su connotación estrictamente militar, aludiendo a aspectos geopolíticos y geoeconómicos de manera amplia: "Geoestratégica quiere decir que es (y ha sido) estratégica por, para usar dos conceptos comunes en geografía, su sitio y su situación. El sitio: un istmo. La situación: área vital de paso en planes de dominio a nivel mundial" (GRANADOS, 1985: 77).

5. He aquí otro ejemplo de reescalamiento, en este caso, anterior al neoliberalismo.

6. Posteriormente se han adherido dos nuevos miembros plenos al SICA: Belice en 2000 y República Dominicana en 2013.

7. Para una descripción detallada del proceso de construcción histórico-institucional del MER/SIEPAC, ver: Fallas (2014).

8. ENDESA fue privatizada en 1998.

9. Según informa Fallas (2014), la construcción de la línea SIEPAC no fue tarea sencilla y debió enfrentar una serie de obstáculos, entre estos, resistencia de algunas personas propietarias para firmar los contratos e inclusive actos de violencia contra funcionarios de la EPR, como extorsiones y secuestros.

10. Si bien todos los países centroamericanos privatizaron – en mayor o menor grado – sus sistemas eléctricos nacionales en la década de 1990, las actividades de transmisión eléctrica permanecieron en manos de los Estados. Caso contrario ocurrió con las actividades de generación y distribución, en su mayoría traspasadas a capitales privados (GEOCOMUNES, 2019).

11. De las nueve empresas, solamente dos son privadas: ENEL e ISA. Vale mencionar que en un principio la empresa española ENDESA fue accionista de la EPR, sin embargo, en 2009 fue absorbida por la transnacional italiana ENEL.

12. Un caso particular que ilustra este reescalamiento es el proyecto hidroeléctrico El Diquís, en la Zona Sur de Costa Rica. Se trata de un megaproyecto de 600 MW promovido por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual ha enfrentado fuerte oposición del pueblo indígena bröran desde 2007. Luego de años de conflicto y de demostrarse que era un proyecto de magnitud desproporcionada para la demanda nacional costarricense, en 2018 el ICE intentó lanzarlo nuevamente con la justificación que este funcionaría como una "gran batería" para el mercado

centroamericano (LARA, 2018). Finalmente, frente a la firme oposición social, ese mismo año se anunció a suspensión indefinida del proyecto.

13. Los propios autores reconocen que el número real de casos (incluyendo aquellos no documentados) debe ser mucho mayor.

14. Durante el anuncio oficial de la salida de Guatemala del MER, las autoridades gubernamentales estaban acompañadas de los principales representantes del *lobby* privado del sector eléctrico: Administración del Mercado Mayorista (AMM), asociaciones de generadores, distribuidores y comercializadores de electricidad y Grandes Consumidores, entre otros (BOLAÑOS, 2021a).

15. Levy, Tejeda y Di Chiara (2019) hacen referencia a cuatro iniciativas para la integración eléctrica regional en América Latina: (i) el SIEPAC centroamericano, (ii) el SINEA andino, (iii) el Arco Norte Brasil-Guyanas y (iv) el MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA

AGNEW, J; MUSCARÀ, L. **Making political geography**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2012.

AGUILERA, G. El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración. **Oasis**, v. 24, p.89-105, 2016.

ANGUELOV, D. Banking 'development': the geopolitical-economy of infrastructure financing. **Area Development and Policy**, v. 6, no. 3, p. 271-295, 2020.

BARREDA, A. Los peligros del Plan Puebla Panamá. En: BARTRA, A. (Ed.) **Mesoamérica, los ríos profundos: alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá**. Ciudad de México: Instituto Maya/El Atajo/Casa Juan Pablos/UNORCA, p. 135-214, 2002.

BOLAÑOS, R. Las tres razones por las que Guatemala deja el Mercado Eléctrico Regional. **El Economista,** San Salvador**,** 20 junio 2021. Disponible en: https://www.eleconomista.net/actualidad/Las-tres-razones-por-las-que-Guatemala-deja-el-Mercado-Electrico-Regional-20210720-0015.html. Acceso el 15 setiembre 2023.

BOLAÑOS, R. Guatemala saldrá del Mercado Eléctrico Regional y el consumidor debe seguir pagando los costos. **La Prensa Libre,** Ciudad de Guatemala, 21 setiembre 2021. Disponible en: https://www.prensalibre.com/economia/guatemala-saldra-del-mercado-electrico-regional-y-el-consumidor-debe-seguir-pagando-los-costos/. Acceso el 15 setiembre 2023.

BID. **Integración eléctrica centroamericana**. Génesis, beneficios y prospectiva del Proyecto SIEPAC. Washington D.C: BID, 2017.

BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L. Introdução. Dialogar com o Norte e refundar o pensamento crítico espacial latino-americano. En: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L. (Eds). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 7-42. 2013.

BRANDÃO, C. Anotações para uma geoeconomía política transescalar do subdesenvolvimento histórico-geográfico desigual na periferia do capitalismo: lições para América Latina? En: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L. (Eds). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 326-360. 2018.

BRENNER, N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography**, v. 25, no. 4, pp. 591-614. 2001.

CAIRO, H. Capítulo 2. La definición de Mesoamérica: de las investigaciones académicas a la geopolítica de los Estados y la contrageografía de las redes y movimientos sociales. En: CAIRO; PRECIADO; ROCHA (Eds). **La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá**. Madrid: Catarata, p. 41-66, 2007.

CAIRO, H; ROCHA, A. Capítulo 1. El Plan Puebla-Panamá: origen, estructura institucional, objetivos estatales y proyectos. En: CAIRO, H; PRECIADO, J.; ROCHA, A. (Eds). **La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá**. Madrid: Catarata, p. 21-39, 2007.

CAPDEPONT, J. Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto. **Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos**, v.9, no.1, p. 132-152, 2011.

CASTILLO, N. El Proyecto Mesoamérica y los movimientos sociales. En: GONZÁLEZ, R.; SCHNEIDER, A. (Eds.) **Sociedades en conflicto: movimientos sociales y movimientos armados en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, p. 15-31, 2016.

CASTRO, G. **El movimiento social en Mesoamérica contra las represas, por el agua y los ríos**. MAPDER/Otros Mundos Chiapas, 2006. . Disponible en: https://otrosmundoschiapas.org/wp-content/uploads/2006/09/MOVSOMESOA.pdf. Acceso el 20 agosto 2018.

CEPAL. **Istmo Centroamericano: Programa de Actividades en Planificación Eléctrica (PARPE).** Ciudad de México: Unidad de Energía CEPAL, 1992.

CEPAL. **Evaluación de diez años de reforma de la industria eléctrica del istmo centroamericano**. Ciudad de México: Unidad de Energía CEPAL, 2003.

DELGADO-RAMOS, G. **Agua: usos y abusos. La hidroelectricidad en Mesoamérica**. Ciudad de México: CEIICH-UNAM, 2006.

FALLAS, C. **SIEPAC. Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central.** Una historia exitosa de colaboración e integración regional. San José: ICE. 2014.

GARZA, J. Guatemala abandonará el Mercado Eléctrico Regional en medio de denuncias al sistema. **La República**, San José, 14 julio 2021. Disponible en: https://www.larepublica.net/noticia/guatemala-abandonara-el-mercado-electrico-regional-en-medio-de-denuncias-al-sistema. Acceso el 20 setiembre 2023.

GEOCOMUNES. **Expansión de proyectos eléctricos en Centroamérica**. El desarrollo de un sistema eléctrico regional fuera del control de los pueblos. Ciudad de México: Fundación Rosa Luxemburgo, 2019.

GRANADOS, C. Hacia una definición de Centroamérica: el peso de los factores geopolíticos. **Anuario de Estudios Centroamericanos**, v.11, no.1, p. 59-78, 1985.

GRANOVSKY-LARSEN, S; LARREÁTEGUI, P. Environmental conflict and the expansion of renewable energy in Central America: exploring Canadian participation. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v.48, no.2, p. 192-214, 2023.

GUTIÉRREZ, A. "Centroamérica, como parte del Gran Caribe, es una región geopolíticamente precoz": entrevista con el Dr. Carlos Granados Chaverri. **Revista Espiral**, v.3, no.6, 2021.

GUTIÉRREZ, A. La privatización de los sistemas eléctricos nacionales en Centroamérica: los casos de Costa Rica y Panamá. **Revista de El Colegio de San Luis**, v.14, no.25. 2024.

HAESBAERT, R. Território e territorialidade: um debate. **GEOgraphia,** v.9, no.17, p. 19-45, 2007.

HARVEY, D. **Espacios del capitalismo global**. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. Madrid: Akal, 2005.

HOWITT, R. Scale. En: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Eds). **A Companion to Political Geography**. Willey-Blackwell, 138-157. 2003.

JENSS, A Gobernanza de la expansión: infraestructuras transnacionales de energía en América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**, v.29, no.58, p. 1-27, 2020.

JESSOP, B. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. ***Revista eure***, v.29, no.89, p. 25-41, 2004.

KAN, J. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. En: FLORES, C; NOYOLA, A; KAN, J (Eds). **América Latina: una región fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: CLACSO/Mega 2/IADE, p. 14-43, 2016.

LARA, J. ICE ahora pretende construir planta El Diquís para darle energía a países de la región. **La Nación**. San José, 20 abril 2018. Disponible en: https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/ice-ahora-pretende-construir-planta-el-diquis-para/OPDTJQ6VXBG3PE3ULSGF26FDEQ/story/. Acceso el 15 noviembre 2024.

LEAL, E. La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana. En: NOWALSKI, J; ACUÑA, J. (Eds). **Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración**. San José: PNUD, 1998.

LEVY, A; TEJEDA, J; DI CHIARA, L. **Integración Eléctrica Regional**. Oportunidades y retos que enfrentan los países de América Latina. Washington D.C: BID, 2019.

MARTÍ I PUIG, S; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica. **Anuario de Estudios Centroamericanos**, v.40, p. 149-171, 2014.

MONGE, C. Geoestrategias, regionalismos e integraciones en Centroamérica: de las reformas del SICA a las negociaciones comerciales. En: SOTO, W. (Ed). **Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio**. Heredia: IDESPO/UNA, p. 79-86, 2017.

MARTÍN, F. Extractivismo y espacialidad en Latinoamérica. Reflexiones desde la teoría espacial crítica. En: ROSALES, M; GARAY, Z. (Eds). **Tensiones (pos)identitarias, desarrollo y derechos**. Procesos de (des)(re)territorialización en América Latina. Buenos Aires y Córdoba: CLACSO y CEA/UNC, p. 13-26, 2017.

NETZAHUALCOYOTZI, R; FURLONG, A. Movimientos de resistencia frente a los planes geoestratégicos. En: ZACAULA, A., *et.al.* (Eds.). **Planes geoestratégicos, securitización y resistencia en las Américas**. Macapá: UNIFAP, p. 171-188, 2018.

OROZCO, M. El Proyecto Mesoamérica: a propósito de planes geoestratégicos en América Latina. En: DORFMAN, A; PACHECO, C; FERNÁNDEZ, S. (Eds.). **Planos gesoestratégicos, migrações e deslocamentos forçados no continente americano**. Porto Alegre: Letra 1/IGEO, UFRGS, p. 95-118, 2014.

PECK, J. Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. **Economic Geography**, v.78, no.3, p. 331-360, 2002.

PEREGALLI, A.; PORTO-GONÇALVES, C. Para uma crítica à racionalidade logística: notas para um debate. **Terra Livre**, v.2, no.57, 131-165. 2021.

PORTO-GONÇALVES, C.W **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. -2ª ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

REDACCIÓN CONFIDENCIAL. Guatemala abandona el Mercado Eléctrico Regional de Centroamérica. **Confidencial**, Ciudad de Guatemala, 14 julio 2021. Disponible en: https://confidencial.digital/economia/guatemala-abandona-el-mercado-electrico-regional-de-centroamerica/. Acceso el 18 setiembre 2023.

REGUEIRO, L. **Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense**. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

ROBINSON, W. **Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización**. San Salvador: UCA, 2011.

ROBINSON, W. **América Latina y el capitalismo global: una perspectiva crítica de la globalización**. Ciudad de México: Siglo XXI, 2015.

ROJAS, M. **Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 2021**. Ciudad de México: CEPAL, 2022.

ROVIRA, J. Centroamérica: política y economía en la posguerra (1944-1979). **Diálogos –Revista Electrónica de Historia**, v. 6, no. 1, p. 94-143, 2005.

SANDÁ, A. Intereses corporativos e impactos asociados al Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central. **Ing-Novación**, v.5, p. 59-81, 2013.

SANDÁ, A. Transnacionales, energía e integración en Centroamérica. En: CEDIB –Centro de Documentación e Información Bolivia-. **Extractivismo: nuevos contextos de dominación y resistencias**. Cochabamba: CEDIB, p. 175-213, 2014.

SEGOVIA, A. **Integración real y grupos de poder económico en América Central**. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región. San José: Fundación Friedrich Ebert, 2005.

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORREA, R. (Eds). **Geografía: conceitos e temas**. -2ª edición- Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2000.

SOUZA, M. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013.

SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019.

SWYNGEDOUW, E. Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. **Cambridge Review of International Affairs**, v.17, no.1, p. 25-48, 2004.

TALLEDOS, E. ¿Qué es un megaproyecto? En: ZACAULA, A. *et. al.* (Eds). **Planes geoestratégicos, securitización y resistencia en las Américas**. Macapá: UNIFAP, p. 21-40, 2018.

TALLEDOS, E. De la geografía política clásica a la geopolítica crítica. **Tlalli, Revista de Investigación en Geografía**, v.1, no.1, p. 65-79, 2019.

TAYLOR, P. Radical political geographies. En: AGNEW, J; MITCHELL, K; TOAL, G. (Eds). **A Companion to Political Geography**. Wiley-Blackwell, p. 47-58, 2003.

UC, P. Interconexión y dilemas geopolíticos de la integración energética latinoamericana. En: PRECIADO, J. (Coord.). **Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña 2011**. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 357-368. 2014.

VELÁSQUEZ, S.; DENIAU, Y.; PÉREZ, L.; MARTÍNEZ, I. Visualizador cartográfico y construcción de bases de información sobre infraestructura eléctrica en Centroamérica. **Terra Digitalis**, v.3, no.1, 2019.

VILLAFUERTE, D. La integración centroamericana por la vía del neoextractivismo. En: PRECIADO, J. (Coord.). **Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña 2013**. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, p. 189-198, 2017.

SOBRE O AUTOR

Alberto Gutiérrez-Arguedas - Possui graduação em Geografia - Universidad de Costa Rica (2011) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2015). Atualmente é professor substituto da Universidade de Costa Rica (UCR). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política, Geografia Cultura e Ecologia Política.

E-mail: alguar48@gmail.com

Data de submissão: 23 de setembro de 2024

Aceito para publicação: 16 de dezembro de 2024

Data de publicação: 06 de março de 2025