



 **TEMA CENTRAL**

Geopolítica de la energía

# ***América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial***

**Fernando Sánchez Albavera**

*El petróleo ya no será capaz de sostener el consumo derivado de la opulencia de las naciones más desarrolladas y del posible crecimiento de los países del Sur. La posición de América Latina en el contexto energético mundial, a pesar de las reservas de Venezuela y su rol en la OPEP, no es muy relevante. Pero esto no significa que no pueda hacer nada: la región podría avanzar en una transición más efectiva hacia un nuevo orden energético a través de la exploración de nuevas fuentes y, sobre todo, de una utilización más eficiente de las que ya existen. El establecimiento de una «cotización sustentable» para el petróleo es una herramienta posible.*

El presente artículo plantea algunos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en la discusión sobre cómo avanzar hacia un nuevo orden energético mundial. La ocasión para este debate no podría ser más oportuna: el Comité de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ha incluido la cuestión energética como uno de los tópicos centrales de trabajo y deliberación para el bienio 2006/2007.

---

**Fernando Sánchez Albavera:** titular de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Ha sido director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) de la Cepal, ministro de Energía y Minas y diputado al Congreso del Perú. Trabajó también como consultor de diversos organismos internacionales y ha sido director de Investigaciones del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco) de Lima. Su última publicación es *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina* (Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 100, 2005).

**Palabras clave:** energía, civilización, orden energético, América Latina.

---

A pesar de ello, los gobiernos de América Latina parecen no haberse percatado de la importancia de esta discusión. Llama la atención la relativa indiferencia, así como la ausencia de una concertación regional, considerando que la cuestión energética se encuentra, cada vez más, en el centro de la política y de las relaciones internacionales. Pero como los trabajos del referido Comité de Desarrollo Sostenible están aún en su fase inicial, todavía hay tiempo para que los países latinoamericanos exploren posiciones de consenso que les permitan asumir un papel más activo en esta discusión.

### ***Civilización y orden energético***

El estudio de la evolución de las civilizaciones del planeta revela que la organización social y el desarrollo de las fuerzas productivas condicionan el bienestar a la capacidad de absorción y utilización, de un modo cada vez más eficiente, de las fuentes energéticas. Toda civilización tiene un «orden energético», que implica una articulación entre productores y consumidores y que tiene como eje central de acción, conciliación y conflicto una fuente energética dominante. El orden predominante en la primera década del siglo XXI se ha ido transformando. Y aunque los combustibles fósiles siguen siendo la principal fuente de energía, con el tiempo ha variado la coalición de intereses.

En el mercado petrolero manda la economía política, y eso implica consideraciones que tienen que ver con el dominio de espacios geográficos, tanto de reservas como de explotación, así como de rutas para el tráfico comercial. Por ser un bien estratégico ligado a la seguridad nacional, el petróleo no está sujeto solamente a las fuerzas del mercado. Su comercio involucra una compleja articulación de intereses, tanto de países como de empresas, para controlar las disponibilidades de abastecimiento y apropiarse de las rentas de la explotación. La distribución de esta renta es motivo de permanente negociación, pero también de una presión que no está libre del poder militar. Al mismo tiempo, los juegos de poder son muy asimétricos, ya que la distribución de las reservas hace que los países más grandes del mundo dependan de otros de pequeña dimensión.

La vieja coalición, apoyada en el predominio de las grandes empresas de Estados Unidos y Reino Unido, se desarrolló en un tiempo histórico enmarcado por dos guerras mundiales y un amplio proceso de descolonización. Desde inicios de los 70, esta coalición se fue transformando: un hito muy significativo fue el embargo petrolero de 1973, que motivó la formación del Grupo de Coordinación Energética, integrado por los países desarrollados

e inspirado, entre otros, por Henry Kissinger; en 1974, se transformó en la Agencia Internacional de Energía (AIE).

Desde aquellos años, quedó claro que el precio del petróleo tiene una decisiva influencia en la correlación de poder internacional. Así, los países de Oriente Medio comenzaron a disfrutar de una mayor capacidad de negociación. Otro hito importante en la transformación de las relaciones de poder fue la revolución iraní de 1979. Una vez más, se pusieron en evidencia los efectos generados por una eventual rigidez de la oferta de petróleo y la nacionalización de las empresas. Sin embargo, a fines de los 70 también se hizo evidente que los mayores excedentes financieros de los que disfrutaban las naciones productoras tenían que reciclarse en los mercados de EEUU y Europa occidental. Esto significa que cualquier bonanza derivada de la elevación de los precios del petróleo favorece, en definitiva, a unas pocas grandes empresas transnacionales petroleras y financieras y a los países productores, a través de la renta fiscal o las operaciones de sus empresas estatales.

A inicios de los 90, el ataque de Irak a Kuwait mostró la sensibilidad de EEUU frente a las reservas ubicadas en la zona. Desde aquella época hasta hoy, es posible advertir las fuertes contradicciones entre los intereses de los diferentes países del Norte: no cabe la menor duda de que Oriente Medio se halla en el centro de la política internacional.

Hoy estamos nuevamente ante un ciclo de alza de las cotizaciones del petróleo: éste pareciera responder a factores estructurales y podría aumentar su ritmo alcista si algunos países deciden acciones de fuerza contra ciertos productores de petróleo, como Irán, cuya soberanía para definir el rumbo de su política energética es cuestionada.

### ***Sostenibilidad y consumo energético***

En los últimos años, en un contexto marcado por las secuelas de los atentados del 11 de septiembre y la invasión a Irak, se han acentuado los debates sobre la cuestión energética: se discute si el mundo está atravesando la etapa final de la civilización energética sustentada en los combustibles fósiles. Este aparente periodo final podría extenderse, según los más optimistas, hasta inicios de la década de los 50 de este siglo y, según los pesimistas, hasta 2020 o 2030. Lo interesante de la situación es que se enfrentan dos mundos con intereses contrapuestos.

El escenario energético actual, en efecto, da cuenta de una clásica controversia Norte-Sur, caracterizada por una marcada disparidad en cuanto a la disponibilidad de fuentes energéticas, concentradas en los países del Sur, y un creciente y muy acelerado consumo de energía por parte de los países del Norte. Esto ha puesto en el centro de la agenda internacional, desde hace dos decenios, el tema de las emisiones contaminantes y, por lo tanto, de la sostenibilidad ambiental del planeta.

Pero la discusión no debería estar centrada solamente en determinar hasta cuándo se prolongará el predominio de los combustibles fósiles y cómo hacer para que aumente su disponibilidad en la transición hacia una nueva civilización energética. Debería discutirse también en qué medida su extinción –y los efectos perniciosos sobre el ambiente global que su consumo seguirá generando durante la transición– podría dar paso a un debate más profundo, orientado a la conformación de un nuevo orden energético mundial que permita pasar de una etapa a otra de un modo no traumático.

Este nuevo orden debería permitir, en primer lugar, un equilibrio de intereses entre los países productores y consumidores, poniendo especial atención en aquellos de menor desarrollo relativo. Además, habría que discutir una forma de administración y control de la transición que permitiera incrementar la oferta de energía de fuentes nuevas y renovables y, al mismo tiempo –y esto quizás sería lo más relevante durante esta etapa–, buscar un

uso más eficiente de las energías convencionales. Este problema de fondo queda corroborado por la historia: los cambios de civilización energética por los que ha atravesado la humanidad han implicado no solo la disponibilidad de una nueva fuente de energía, sino también un uso más eficiente de las ya existentes, lo que implica mayor productividad para un mayor bienestar.

***Los cambios de civilización energética por los que ha atravesado la humanidad han implicado no solo la disponibilidad de una nueva fuente de energía, sino también un uso más eficiente de las ya existentes***

En el panorama actual se perfila una posible crisis. La fuente de energía predominante, el petróleo, no sería capaz de cubrir sustentablemente la intensidad del consumo derivado de la opulencia de las naciones más desarrolladas. La situación se agravará si se produce un incremento del nivel de vida de los países del Sur como consecuencia del cumplimiento de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas que, entre otras cosas, buscan reducir la pobreza global a la mitad para 2015.

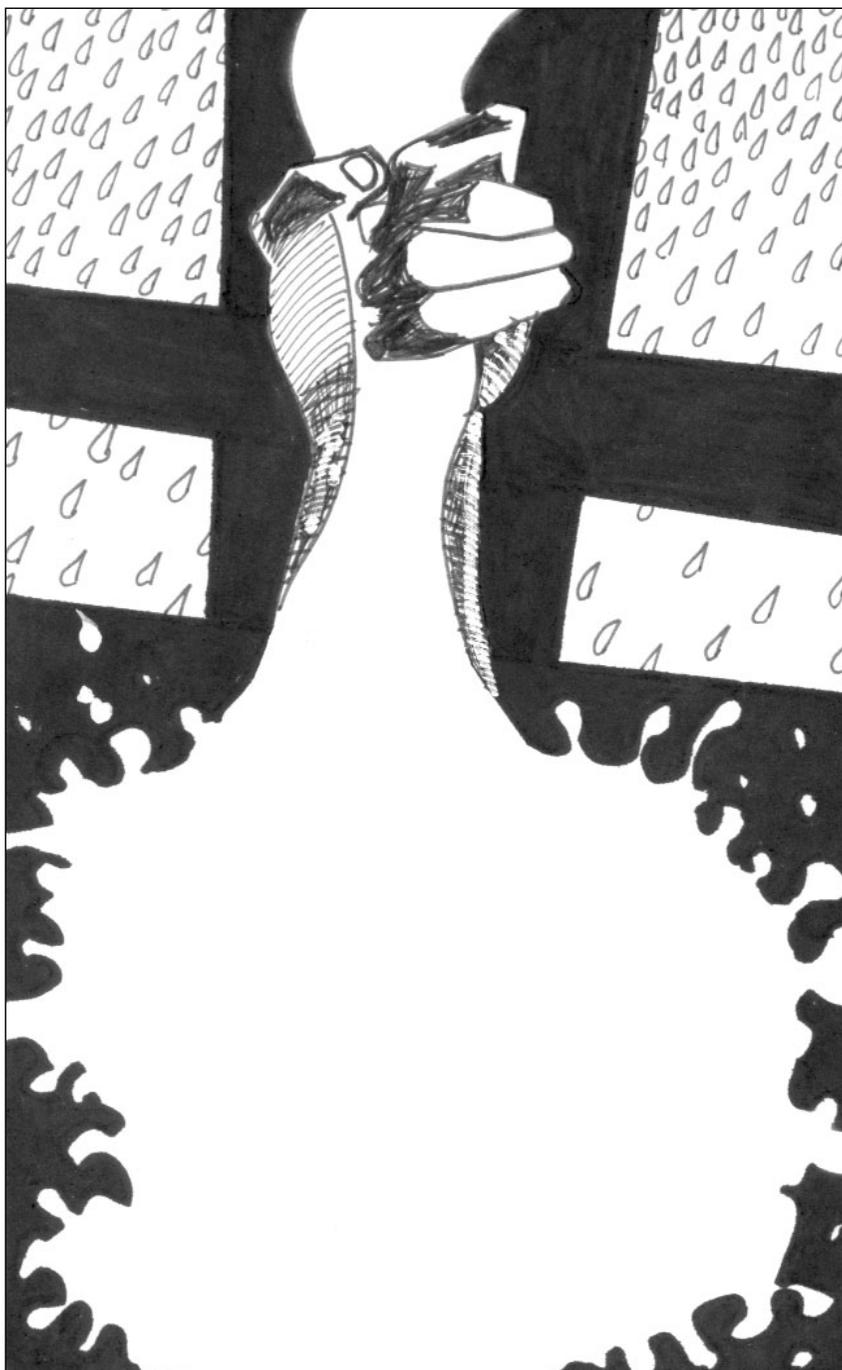
Es inevitable, por lo tanto, que durante la transición los mayores esfuerzos se concentren en el uso eficiente de los combustibles fósiles, ya que su sustitución mediante una mayor incorporación de fuentes nuevas y renovables no alcanzaría para garantizar un mayor crecimiento y bienestar. Para lograrlo, además, será necesario esperar varias décadas.

Para obtener más eficiencia es necesario emitir señales adecuadas de precios que contribuyan al buen funcionamiento del mercado, lo cual pone en el centro de la agenda el tremendo costo de las externalidades negativas de las fuentes convencionales, y particularmente de los combustibles fósiles. En este marco conceptual, cabría preguntarse si el mercado es capaz de incluir estos factores en los precios, teniendo en cuenta que diversas cuestiones –la inestabilidad política en importantes países productores, la especulación financiera y los desajustes monetarios internacionales, junto con los movimientos geopolíticos de los países del Norte– seguramente continuarán elevándolos. En verdad, las elevadas cotizaciones que se han observado durante 2005 y 2006 todavía se encuentran muy por debajo de las reales si se comparan con las de principios de los 80. Asimismo, los precios no serían tan altos si se incluyeran las externalidades negativas o si se consideran las conversiones monetarias (euro *versus* dólar).

***Una mejora significativa del bienestar social de los países menos desarrollados no sería sostenible si los habitantes de las naciones más avanzadas continúan manteniendo su actual patrón de consumo energético***

El tema es complejo. Para abordar eficazmente la cuestión del uso eficiente de la energía, sería necesario recurrir a mecanismos de intervención del mercado. Pero si ésta es la tónica, ya no bastaría con hablar de un nuevo orden energético. Un enfoque conceptual que anteponga la sostenibilidad integral (económica, social y ambiental) del planeta implicaría cuestionar algo más amplio: el actual orden económico mundial.

Esto es así por una razón muy simple. El nuevo orden energético no solo tendría que mantener un nivel de bienestar que permita la cohesión política y social del Norte; también debería significar un incremento en el bienestar del Sur, lo que necesariamente tendría que traducirse, en esta amplia zona del planeta, en un mayor crecimiento económico y una mejor distribución de la riqueza, lo que a su vez seguramente derivaría en un incremento del consumo de energía per cápita.



Una mejora significativa del bienestar social de los países menos desarrollados no sería sostenible si los habitantes de las naciones más avanzadas continúan manteniendo su actual patrón de consumo energético. Se requiere, por lo tanto, transformar este patrón propiciando una mayor eficiencia. Esto es lo que hace sumamente compleja la discusión en los foros internacionales. Sería necesario realizar un esfuerzo muy grande en el uso eficiente de la energía en el Norte, y esto posiblemente determinaría un cambio en el modo de entender el bienestar. Como contraparte, en el Sur habría que combinar, simultáneamente, redistribución social de la riqueza con un uso cada vez más eficiente de la energía.

No es sencillo, ya que la diferencia en cuanto al nivel de vida entre el Norte y el Sur es cada vez mayor. Jeremy Rifkin<sup>1</sup> puso el dedo en la llaga cuando señaló: «La dieta energética diaria del norteamericano medio equivale a 58 esclavos energéticos trabajando sin cesar las 24 horas del día. Si comparásemos la energía de un barril de petróleo al mismo precio que pagamos el trabajo humano (cinco dólares la hora), nos costaría más de 45.000 dólares».

Este cálculo, al precio del barril de petróleo de los últimos meses (entre 60 y 70 dólares), pone de manifiesto una espectacular diferencia que, simplemente, no es viable en el tiempo. Y menos aún si los países del Sur, buscando imitar el «*american way of life*», se suman a este dispendioso consumo de energía. Como señala Rifkin,

resulta ilusorio pensar que la población de los países en vías de desarrollo podrá tener acceso algún día a la cantidad de petróleo per cápita de la que ha disfrutado EEUU durante la «edad de oro» del petróleo. Si China pretendiera consumir el mismo petróleo per cápita que EEUU para mantener nuestro nivel de vida, necesitaría 81 millones de barriles de petróleo al día.<sup>2</sup>

La última cifra equivale al consumo mundial de 2004.

El tema es preocupante, ya que China avanza justamente en esa dirección, incorporando aceleradamente el estilo de vida occidental: en los últimos diez años ha duplicado su consumo de petróleo, con seis millones de barriles por

---

1. J. Rifkin: *La economía del hidrógeno*, Estado y Sociedad 102, Paidós, Barcelona, 2002, p. 69. La fuente de este autor es W. Youngquist: *GeoDestines: The Inevitable Control of Earth Resources over Nations and Individual*, National Book Company, Portland, 1997, pp. 22-32.

2. J. Rifkin, *op. cit.*, p. 37.

día en 2004. Esto significa que ha reducido significativamente su diferencia con EEUU: en 1994, el consumo diario de este país era casi seis veces mayor que el de China; en 2004 fue solo tres veces mayor. El esfuerzo de crecimiento del país asiático es, además, intensivo en energía y es imparable. Si a esto se suman las expectativas de crecimiento de otros grandes países en vías de desarrollo, en tanto las economías más importantes siguen creciendo, al menos por inercia, no es difícil concluir que la sostenibilidad ambiental del planeta está en cuestión.

Esta rápida diagnosis del problema no podría concluir sin señalar que el actual ciclo alcista de los precios del petróleo beneficia solo a la coalición de intereses que han formado las empresas transnacionales (de los países del Norte) y las empresas estatales (de los del Sur). La perspectiva es perjudicial, sin duda, para el interés de un gran número de naciones en desarrollo.

### ***Disponibilidad y consumo de energía***

Sobre la base de estas consideraciones, la primera premisa para la discusión de un nuevo orden energético global es clara: los países que gozan de mayor bienestar consumen más energía que la que producen. No será posible, entonces, sostener este ritmo en el tiempo, ya que –aunque sus movimientos geopolíticos les permitan acceder al control de las principales reservas de combustibles fósiles– la intensidad de su consumo pondría en riesgo la estabilidad ambiental del planeta.

Las proyecciones de la AIE indican que, para 2025, los países desarrollados, con solo 14% de la población mundial, consumirán 43% de la energía disponible. Los países en desarrollo, que concentran 82% de los habitantes del planeta, alcanzarían a consumir apenas 45%. El saldo corresponde a los países de Europa del Este y los que pertenecieron a la ex-Unión Soviética.

***Las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía indican que, para 2025, los países desarrollados, con solo 14% de la población mundial, consumirán 43% de la energía disponible***

Lo interesante de estas proyecciones es que revelan un mayor dinamismo en el consumo de energía que en el crecimiento de la población. De hecho, la aceleración del proceso de urbanización –junto con las revoluciones industriales del fordismo primero y, en las últimas décadas, de la acumulación flexible y de las tecnologías de la información– han producido un fuerte incremento del

consumo de energía: las cifras de la AIE, en efecto, muestran un gran crecimiento del consumo mundial a partir de los años 70. En líneas generales, el consumo mundial per cápita se ubicaba en un poco menos de 1 tonelada equivalente petróleo (TEP) en 1950. Las proyecciones estiman que, a fines de 2005, sería de 2 TEP, y para 2025, podría acercarse a las 3 TEP. Desde luego, como todo promedio, estas cifras esconden la desigualdad. En la mayoría de los países en vías de desarrollo, el consumo per cápita se encuentra entre 0 y 1 TEP, mientras que en los más desarrollados se ubica entre 3 y 6 TEP por habitante.

En la actualidad, la mayor parte de la energía que se consume se obtiene del petróleo y el gas. Si tomamos como referencia las cifras de 2004, en EEUU el petróleo da cuenta de 40% de la energía primaria consumida y el gas, de 25%. En la Unión Europea, las cifras son similares: 43% y 24%, respectivamente. Si se observan las proyecciones de la AIE, resulta claro que la demanda de petróleo y gas irá en ascenso, tanto en el Norte como en el Sur.

El avance del proceso de industrialización ha ensanchado la brecha entre la producción y el consumo de combustibles en el mundo desarrollado. En 2004, el consumo de EEUU alcanzó 938 millones de toneladas, casi tres veces más que la producción de ese año. En la UE, el consumo fue dos veces mayor que la producción.

La dependencia es muy clara. En 2004, el comercio mundial de petróleo alcanzó unos 50 millones de barriles diarios. Los países del Norte dieron cuenta de 63% de las importaciones, de las cuales 26% corresponde a EEUU. En otras palabras: el consumo estadounidense es de 20 millones de barriles diarios, de los cuales 65% deben ser importados. La situación es más extrema en Europa: con un consumo superior a los 16 millones de barriles al día, debe importar 81%.

Un 58% de las exportaciones se concentra en las regiones del Sur: América Latina, África y, sobre todo, Oriente Medio, al que le corresponde 41% de las exportaciones mundiales.

La situación del gas es diferente. El consumo mundial es de 2.421 millones de TEP anuales, de los cuales EEUU y Europa dan cuenta de 24% y 17%, respectivamente. La dependencia estadounidense es menor: su producción alcanza para abastecer casi 84% del consumo nacional (582 millones de TEP), mientras que la de Europa sólo cubre 46%. En países como Alemania e Italia, más de 80% del consumo de gas tiene que ser cubierto con importaciones.

En suma, puede observarse que los países del Norte solo generan 15% de la producción mundial de petróleo, pero consumen casi 40%. En cambio, las naciones de Oriente Medio producen 48% del total mundial y apenas consumen 7%. En cuanto a Venezuela y México, los más grandes productores de petróleo de América Latina, consumen poco: 15% y 45% de su producción, respectivamente. Esto corresponde, en el caso de Venezuela, a menos de 1% del consumo mundial, y en el caso de México, a 2%.

El escenario de disponibilidad de los recursos energéticos también es dispar. EEUU cuenta con apenas 3% de las reservas mundiales de petróleo, registrando una relación reservas/producción de solo 11 años, lo que explica su interés por hacer menos vulnerable su abastecimiento del exterior. En Europa la situación es aún más crítica: los productores más importantes, Reino Unido y Noruega, solo registran, sumados, 1% de las reservas mundiales.

En cambio, los países de Oriente Medio controlan 62% de las reservas: la ratio reservas/producción es de unos 80 años. Su posición estratégica en el actual orden energético internacional no podría ser más evidente: como si fuera poco, cuentan con 83% de las reservas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En cuanto al gas, la posición de Oriente Medio es menos influyente, no solo por las características de este hidrocarburo, sino porque la región controla únicamente 40% de las reservas mundiales.

***Los países de Oriente Medio controlan 62% de las reservas: la ratio reservas/producción es de unos 80 años***

### ***América Latina y la correlación de fuerzas***

En este contexto, resulta evidente que los principales países petroleros de América Latina tendrían que liderar una concertación regional. Se trata de México y, sobre todo, de Venezuela, que, de acuerdo con información muy reciente, podría experimentar un importante crecimiento de sus reservas, lo que le permitiría aumentar significativamente su capacidad de interlocución dentro de la OPEP. Esta organización, dominada por los países de Oriente Medio, ha exhibido una posición de consenso respecto a establecer un piso mínimo a los precios del petróleo y, por lo tanto, habría logrado una conciliación con los intereses de las grandes corporaciones internacionales.

En ese sentido, no hay que olvidar que las sobreutilidades de las grandes empresas petroleras no tienen precedentes: Exxon Mobil Corporation, por ejemplo, declaró que, en el cuarto trimestre de 2005, obtuvo una ganancia nada

menos que de 80.000 dólares por minuto<sup>3</sup>, y que sus utilidades provenientes de la venta de crudo aumentaron 44% con respecto al año anterior, hasta alcanzar los 36.000 millones de dólares.

La posición de América Latina en el orden energético mundial, a pesar de la importancia de Venezuela dentro de la OPEP, es por ahora débil. Debido a la concentración de las reservas, parece difícil que pueda jugar un papel relevante como región. Además, los países productores latinoamericanos no son significativos en el comercio mundial: Venezuela concentra en el mercado estadounidense cerca de 90% de sus exportaciones, pero cubre solo un tercio de los requerimientos de ese país. En la actual coyuntura política, Caracas estaría interesada en diversificar sus exportaciones. Al mismo tiempo, EEUU busca reducir su dependencia del petróleo venezolano, aunque la distancia respecto de los otros eventuales proveedores es siempre un factor geopolítico a considerar, debido a la vulnerabilidad de las rutas del tráfico petrolero.

En cuanto al gas, la región no tiene mayor juego en el comercio mundial, y lo poco que exporta se orienta mayoritariamente al mercado estadounidense. Este país, justamente, está interesado en incrementar su capacidad de regasificación con el objetivo de reducir su dependencia del petróleo.

En suma, este crudo diagnóstico acerca del papel irrelevante de América Latina como región en el orden energético actual no implica que no existan posibilidades para concertar una posición en el Comité de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Por el contrario, la región como bloque puede incrementar la capacidad de negociación de Venezuela. El asunto es para qué.

### ***Ejes centrales de la concertación energética regional***

En primer lugar, es necesario preguntarse si a los países de América Latina les convendría que el precio de los combustibles fósiles se ubicara por debajo de los niveles actuales, de entre 60 y 70 dólares por barril. Esto aliviaría la balanza comercial de algunas naciones, pero reduciría los excedentes de los países productores. En realidad, el asunto puede entenderse mejor si consideramos el concepto de «cotización sustentable»: esto implicaría incorporar al precio las externalidades negativas de los combustibles fósiles, fijando un límite superior y otro inferior. Sin embargo, esta alternativa es muy compleja debido a las diferentes variables que habría que introducir en la regulación de las cotizaciones internacionales de referencia.

---

3. V. *The Wall Street Journal Americas*, 31/1/2006 en *El Mercurio*, Santiago de Chile.

Hay, de todos modos, otras opciones que podrían estudiarse. Podría pensarse en un precio fijo de base según la categoría de los crudos exportables de cada uno de los grandes productores, con un margen de ganancia razonable. Otra alternativa sería establecer un impuesto a las transacciones de combustibles con el objetivo de capturar las sobreutilidades, que no tienen relación con la gestión empresarial. Otra idea consistiría en «blindar» los precios del petróleo contra los movimientos especulativos y el supuesto «nerviosismo» de los mercados ante eventuales cambios geopolíticos.

Desde luego, el debate acerca de los mecanismos de administración y regulación para fijar una «cotización sustentable» no solo será largo en el tiempo, sino también muy complejo. De todos modos, para América Latina es muy importante llevar este asunto a la agenda de discusión internacional.

La «cotización sustentable» debería fijarse en un nivel tal que permitiera que la explotación petrolera continuara siendo atractiva, de modo de no afectar a los países productores y garantizarles un margen de ganancia que se considere «normal». Pero este nivel de precios debería, también, estimular la incorporación de fuentes nuevas y renovables de energía y promover un uso más eficiente de las que ya existen. Esto supondría necesariamente un periodo de transición, durante el cual debería aliviarse la carga financiera de las naciones importadoras del Sur. Para ello sería necesario crear un fondo de financiamiento, que podría conformarse con un impuesto a las transacciones internacionales de petróleo.

Éstas serían las reglas de juego. Asimismo, a la vez que se estimularían las fuentes nuevas y renovables y, sobre todo, el uso eficiente de la energía, podrían ampliarse los mecanismos de cooperación que ya viene impulsando Venezuela. Entre otros, podemos mencionar el alivio financiero a las importaciones de los países de menor desarrollo relativo y el impulso de acuerdos de complementariedad energética que, por aproximaciones sucesivas, permitirían avanzar hacia la formación de un mercado regional de la energía.

Por supuesto, no hay duda de que estos aspectos son muy discutibles y que el planteamiento es aún preliminar. Pero, en cualquier caso, no estaría de más que los países latinoamericanos emprendieran esta tarea que, a nuestro modesto entender, haría menos traumática nuestra posición como región en la transición hacia una nueva civilización energética. ☐

# ***Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina***

*Luego de repasar las diferentes etapas de Pdvsa, el artículo sostiene que la actual caída en la producción es consecuencia directa de la destrucción de la estructura gerencial y la injerencia del gobierno en la empresa. Pero la reducción de las exportaciones no afectó del mismo modo a todos los mercados: aquí se afirma que América Latina y el Caribe resultaron especialmente perjudicados, ya que las exportaciones de petróleo venezolano se redujeron a la mitad. En cambio, las ventas a Estados Unidos se mantuvieron constantes, lo que marca una diferencia notable entre la retórica integracionista del gobierno y la realidad concreta de su política petrolera.*

**Ramón Espinasa**

**A**un para el observador informado, no resulta evidente la contradicción entre la retórica integracionista para América Latina y el Caribe desplegada por el gobierno de Venezuela, y su política petrolera concreta. La conclusión principal de este trabajo es que, a pesar de los discursos, una fracción creciente de las exportaciones de Venezuela se dirige a Estados Unidos, a expensas de las destinadas a Latinoamérica y el Caribe.

---

**Ramón Espinasa:** economista jefe de Pdvsa entre 1992 y 1999. Consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento. Actualmente es profesor en la Universidad de Georgetown.

**Palabras clave:** petróleo, exportaciones, Pdvsa, Venezuela, Estados Unidos, América Latina.

---

Las razones de esta paradoja son dos: por un lado, la caída del excedente exportable debido a la disminución de la producción y el aumento del consumo doméstico; por otro, las características particulares de los crudos venezolanos, que obligan a venderlos a refinerías especialmente adecuadas ubicadas en EEUU.

Un corolario del punto anterior es que, si bien EEUU ha disminuido su dependencia de las importaciones de petróleo venezolano, de 13,5% del total en 1997 a menos de 9% en la actualidad, Venezuela ha aumentado su dependencia del mercado estadounidense: la fracción de sus exportaciones destinada a ese país ha pasado de 50% en 1997 a 65% en la actualidad.

Una segunda conclusión de este trabajo es que la producción venezolana, lejos de recuperarse a los niveles previos al conflicto que condujo al desmantelamiento de Pdvsa a principios de 2003, ha estado cayendo en forma sostenida. Se argumentará, además, que la producción seguirá cayendo y que pasarán años antes de que esta tendencia se revierta y se igualen los niveles de producción de finales de la década de 1990.

El presente ensayo está dividido en dos partes. En la primera se describe, a grandes rasgos, la evolución de petróleo venezolano, desde su nacionalización en 1976 hasta hoy, con especial detalle en los acontecimientos posteriores al año 2000. Se discuten las dos orientaciones de política petrolera dominantes durante los últimos treinta años: una llevó a la expansión de la producción, nutriendo de recursos a la industria petrolera; la otra produjo un colapso de la producción al sacrificar recursos de inversión en favor de la participación del gobierno. El lector más interesado en los resultados fácticos puede saltar esta sección de discusión de políticas, ya que más adelante se describen en detalle los montos y las causas de la caída de la producción a partir de 2000.

En la segunda parte se desarrolla la evolución de las exportaciones venezolanas desde 1976 a la luz del desempeño de la producción. Se analiza en cuánto y por qué motivos ha caído el excedente exportable y se enfatiza especialmente el aumento de la demanda interna, que ya consume un cuarto de la producción de petróleo; se explica cómo ello contribuye a reducir el excedente de exportación. Finalmente, se analiza cómo una fracción creciente de estas exportaciones declinantes se dirige a EEUU a expensas de nuestra región. De hecho, las exportaciones a ese país se han mantenido prácticamente constantes –alrededor de 1,2 millones de barriles diarios (Mbd)– desde principios de esta década, mientras las exportaciones totales han caído en más de medio millón de barriles diarios.

### ***La evolución de la producción de Pdvsa***

La producción de Pdvsa se duplicó entre 1985 y 1997, llegando a 3,3 Mbd. Luego, ha experimentado una tendencia a la baja. A principios de 2006, se encuentra en alrededor de 2,6 Mbd. Además, se ha producido un importante cambio cualitativo: hoy, 40% de la producción, más de 1 Mbd, es explotada por empresas con participación del sector privado. En 1997, la cantidad era 0,3 Mbd, equivalente a menos de 10% de la producción.

La totalidad de la caída de la producción a partir de 1998 se ha dado en las áreas bajo explotación exclusiva de Pdvsa. En éstas, la producción se ha reducido a la mitad: de 3 Mbd en 1997 a 1,5 Mbd en la actualidad. Como se argumentará, esto obedece exclusivamente a la orientación de política petrolera que se viene impulsando desde 1999<sup>1</sup>.

El gráfico 1 muestra la producción de petróleo desde la nacionalización de la industria petrolera en 1976 hasta 2005. Se pueden distinguir cuanto menos cuatro periodos. El primero se extiende hasta 1985, cuando, como parte de los acuerdos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Venezuela redujo su producción en un intento por defender los niveles de precios obtenidos a finales de la década de 1970. El país alcanzó en 1985 el nivel de producción más bajo de los últimos treinta años, 1,7 Mbd. Después, en una segunda etapa y en la medida en que la OPEP cambió su política de defensa de precios por una orientada a la recuperación de mercados, la producción de Venezuela volvió a crecer, lenta y gradualmente, hasta alcanzar 1,9 Mbd en 1989. Esto se hizo sin mayor esfuerzo, haciendo uso de la capacidad ociosa.

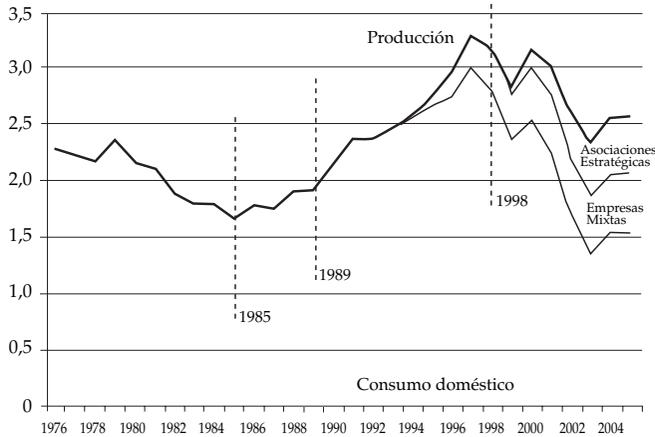
Pero la rápida expansión de la oferta de los socios de la OPEP en respuesta al vigoroso crecimiento de la demanda a partir de 1985 hizo que pronto Venezuela perdiera presencia mundial. Su participación en la oferta global cayó a un mínimo histórico de 3,2% en 1989. Por otro lado, las importaciones de su mercado natural, EEUU, crecieron sostenidamente desde 1985, debido al aumento de la demanda y a la caída de la producción interna en aquel país. La producción de Venezuela no se ajustaba a sus oportunidades de mercado, y mucho menos a lo que se podía alcanzar dado el potencial de reservas que se había constatado desde la nacionalización.

---

1. Un análisis más detallado de la economía política de la producción de petróleo desde la nacionalización se puede consultar en el artículo de R. Espinasa: «El auge y el colapso de Pdvsa, a los treinta años de la nacionalización» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 12 N° 1, 1-4/2006, pp. 147-182.

Gráfico 1

**Producción de petróleo: Pdvsa propia; Empresas Mixtas y Asociaciones Estratégicas, 1976-2006 (en Mbd)**



**Fuente:** Pdvsa, EIA-DOE y cálculos propios.

A partir de 1990 comenzó una nueva etapa, caracterizada por una política productiva implementada a través de lo que genéricamente se llamó el «Plan de Expansión» de Pdvsa. El Estado buscó aumentar la producción de acuerdo con la base de reservas de hidrocarburos y las oportunidades de mercado, en particular en los mercados naturales de Venezuela. Los pilares institucionales de esta política fueron, por un lado, dotar de recursos financieros a la empresa para hacer factible el aumento de su capacidad; por otro, respetar su autonomía gerencial bajo la supervisión del Ministerio de Energía y Minas.

Pdvsa había sido creada en 1975 como una empresa pública de derecho privado, una sociedad anónima cuyo único accionista es el Estado. Manejada por una gerencia profesional no sujeta a la Ley de Carrera Administrativa ni a la estructura salarial del resto del sector público, la empresa, en su carácter de sociedad anónima, estaba regida por el Código de Comercio, lo que obligaba a la gerencia a seguir las mejores prácticas comerciales. Su personal se manejaría con criterios de estricto mérito profesional, no político. En 1989, Pdvsa se había consolidado como estructura corporativa más allá del archipiélago de compañías privadas que le dieron origen, de las cuales heredó las estructuras de gobierno y gerenciales y los sistemas operativos y de control interno.

Como se señaló, a lo largo de la década del 90, el Estado asumió una política de orientación productiva, que priorizó el financiamiento de la expansión

industrial. Pdvsa fue su brazo ejecutor y se consolidó como una corporación petrolera de primer orden. A mediados de aquella década, fue reconocida como la empresa petrolera pública mejor manejada del mundo<sup>2</sup>.

***En la década de 1990, como parte de la política de expansión de la producción, el Estado autorizó la participación de compañías de capital privado en el sector petrolero, bien como operadores para Pdvsa en campos marginales, o en sociedad con la empresa estatal***

Las oportunidades de mercado y la base de reservas de Venezuela excedían las posibilidades de la empresa, teniendo en cuenta sus restricciones presupuestarias y de capacidad de ejecución. Entonces, como parte de la política de expansión de la producción, el Estado autorizó la participación de compañías de capital privado en el sector petrolero, bien como operadores para Pdvsa en campos marginales, o en sociedad con la empresa estatal en la producción y el procesamiento de los crudos extra-pesados de la Faja Petrolífera del Orinoco.

El objetivo estratégico de esta política de apertura consistió en que las compañías privadas aportaran capital, tecnología, mercados para especialidades y capacidad de ejecución. La participación se materializó primero a través de los Convenios Operativos para el desarrollo de campos marginales. La empresa estatal invertía en los campos más rentables, hasta donde alcanzaba su presupuesto de inversión, y se abrían a la inversión privada los de menor rentabilidad, pero rentables en sí mismos. Las empresas privadas aportaban el capital y la capacidad de ejecución especializada, dadas las dificultades de explotación de este tipo de yacimientos. El crudo nunca dejaba de ser propiedad de Pdvsa, que pagaba un monto por barril producido, dentro del cual estaba incluido el capital invertido por la empresa privada. Los campos marginales se licitaron entre las empresas de modo de obtener las mejores condiciones para el Estado. La producción en estos campos se inició en forma significativa en 1994; en 1998 alcanzó los 0,4 Mbd y en 2000 llegó a un máximo de 0,5 Mbd.

La segunda modalidad en la que se concretó la inversión privada fueron las Asociaciones Estratégicas para el desarrollo de los crudos extra-pesados de la Faja del Orinoco. Se trató de cuatro proyectos coordinados entre Pdvsa y distintas

---

2. La distinción se la otorgó en 1996 y 1997 la revista especializada *Oil and Gas Journal; Petroleum Intelligence Weekly* la ubicó tercera entre las empresas petroleras mundiales.

empresas transnacionales, cada uno de ellos con una capacidad aproximada de 0,15 Mbd, muy intensivos en capital y tecnología y destinados a mercados muy especializados. Fueron entrando en operación en forma discreta y escalonada en 2000, 2001, 2003 y 2005, hasta alcanzar un total de 0,6 Mbd en la actualidad.

En 1999, con el advenimiento del gobierno de Hugo Chávez, se produjo un cambio drástico en la política petrolera. La reorientación se materializó en dos ámbitos fundamentales: en el operativo, con la pérdida total de autonomía de Pdvsa; en el financiero, al dar prioridad a la participación del gobierno antes que a la inversión en el sector en la distribución del ingreso petrolero.

Una característica fundamental del nuevo gobierno es la centralización de la política en el Poder Ejecutivo, y en particular en la Presidencia de la República. Esto se ha traducido en la pérdida de autonomía tanto de los gobiernos regionales como de los demás poderes del Estado. Las empresas estatales, y en particular Pdvsa, no podían escapar a este proceso.

La injerencia del Ejecutivo se hizo notar desde el primer momento en los nombramientos gerenciales a todo nivel y en una creciente discrecionalidad y participación en el manejo administrativo de la empresa. Tan importante como esta injerencia fue la pérdida total de formalidad en la relación entre el accionista representado por el Gobierno y la gerencia profesional. Pdvsa simplemente dejó de manejarse como una sociedad anónima regida por el Código de Comercio, y las decisiones de toda índole, desde las comerciales hasta las gerenciales y administrativas, se tomaron en función de la política del gobierno.

La intempestiva y grotesca participación del Ejecutivo exacerbó hasta límites nunca vistos la tensión inherente a la relación entre el Estado, dueño del recurso natural y de los activos de la corporación, representado por el gobierno, y la gerencia profesional, encargada de manejarlos con el mejor criterio comercial. Es que, desde 1999, la prioridad en el destino del ingreso petrolero es financiar el gasto del gobierno, aun a expensas de la inversión y la producción de Pdvsa.

Es bien conocida la estrecha correlación que existe en la producción petrolera venezolana entre inversión, actividad de taladros y producción<sup>3</sup>. El grueso del gasto de inversión se destina a la actividad de taladros<sup>4</sup>, que es determinante de la producción. En efecto, así como el mantenimiento y el aumento de la producción están inexorablemente asociados a un incremento de la inversión,

---

3. Ramón Espinasa: «El auge y el colapso de Pdvsa...», cit., gráficos 9 al 11.

4. La actividad de taladros representó más de 80% del presupuesto de la actividad de producción de Pdvsa a lo largo de la década de 1990.

de la misma forma una reducción en la inversión se traduce inmediatamente en menor actividad y una caída de la producción.

Ya en 1999 el gobierno decidió recortar significativamente los recursos de Pdvsa para destinarlos a gasto corriente y, al mismo tiempo, emitir una clara señal política a la gerencia de la corporación. La posibilidad de efectuar estos recortes sin afectar la actividad es prácticamente nula, y así se le comunicó al gobierno. Al seguir adelante con el recorte, el resultado fue una caída de la inversión, la actividad y la producción.

Con altibajos, la tensión entre el gobierno y la gerencia de Pdvsa se mantuvo alta hasta que, en 2002, ingresó en una inexorable ruta de colisión, que culminó con la paralización de las actividades por tres meses, entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. El enfrentamiento culminó con la renuncia o remoción de sus cargos de la mitad del personal, incluida casi la totalidad de la gerencia profesional. La estructura gerencial de Pdvsa, con la pérdida de conocimiento que ello conlleva, simplemente fue destruida.

Rehacer esta estructura, si es que se logra, demorará décadas. Fue mucho el tiempo que llevó construir ese conocimiento individual acumulado y amalgamado alrededor de una organización corporativa. Se perdieron, para no regresar, al menos 17.000 individuos, la gran mayoría de los cuales ocupaba cargos gerenciales y operativos muy especializados, que implican no sólo educación formal sino el aprendizaje en los propios puestos. Suponiendo 15 años de experiencia promedio, se perdieron 255.000 años de experiencia. Eso es lo que hay que recrear.

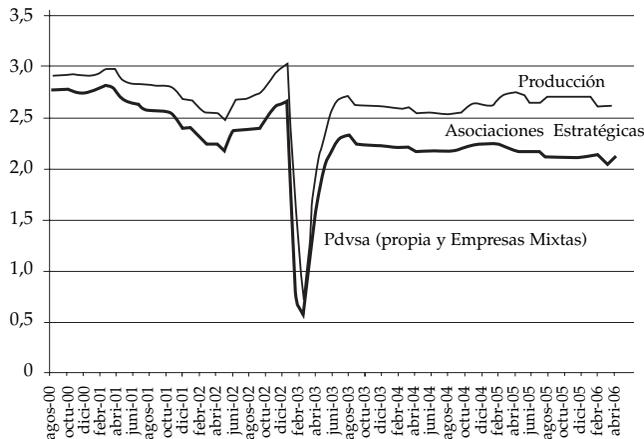
Pero el gobierno, implacable, siguió adelante con su decisión de tomar control directo de la industria petrolera. Fue así como, en cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos Líquidos de 2001, decidió transformar los Convenios Operacionales en Empresas Mixtas conformadas por Pdvsa y las compañías privadas que participaban en los distintos convenios. El Estado, a través de Pdvsa, se aseguró el control de las nuevas compañías reteniendo la mayoría de las acciones, y los socios extranjeros –a quienes se les remunera el capital en el que participa Pdvsa mediante crudo– fueron relegados a un rol de socios pasivos. De este modo, se dejó de lado el objetivo estratégico de que las empresas privadas aportaran capital, tecnología y capacidad de ejecución.

Lo curioso es que Pdvsa, que ni siquiera puede restablecer la producción en sus propias áreas, quedó a cargo de la gerencia y las operaciones que antes llevaban a cabo empresas privadas a cambio de un pago por barril. Esto se tradujo en que también ha empezado a caer la producción en las áreas antes operadas por las empresas privadas bajo Convenios Operacionales.

El gráfico 2 muestra la producción mensual de petróleo de Venezuela desde agosto de 2000 a marzo de 2006, según el reporte de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés)<sup>5</sup>. Se presenta en forma separada la producción de las Asociaciones Estratégicas entre Pdvsa y distintas empresas transnacionales, descritas más arriba, y la producción propia de Pdvsa y de las Empresas Mixtas ahora bajo su control directo. Se observa, en primer lugar, cómo cae en forma sostenida la producción de Pdvsa<sup>6</sup>, desde 2,8 Mbd en agosto de 2000 a 2,0 Mbd en marzo de 2006. Hay que destacar además que, a partir de junio de 2003, la producción, lejos de recuperarse a los niveles previos a diciembre de 2002, cayó en forma sostenida, de 2,7 Mbd al nivel actual de 2,0 Mbd. La declinación de la producción de Pdvsa ha sido compensada por el aumento escalonado de la producción de las Asociaciones Estratégicas a lo largo del periodo, pasando de 0,15 Mbd a mediados de 2000 a la máxima capacidad sostenible de 0,6 Mbd en la actualidad. Se debe recordar, sin embargo, que no todo este crudo es propiedad de Pdvsa sino que lo que a ésta le pertenece depende del monto de su participación en las distintas asociaciones. Con ello, la producción de Venezuela se encuentra en la actualidad en alrededor de 2,6 Mbd<sup>7</sup>.

Gráfico 2

**Producción de petróleo: Pdvsa y Asociaciones Estratégicas, mensual, agosto de 2000-marzo de 2006 (en Mbd)**



Fuente: IEA.

5. International Energy Agency: «Oil Market Report», septiembre de 2000-mayo de 2006; las cifras que da OPEP están incluso por debajo de este nivel.

6. Toda comercializada por Pdvsa.

7. Las cifras exactas de producción de Venezuela a marzo de 2006 que reportan la IEA y la OPEP son 2,6 Mbd y 2,596 Mbd, respectivamente.

### ***Perspectivas para Pdvsa***

Hasta mediados de 2005, la caída de la producción en las áreas bajo explotación exclusiva de Pdvsa fue parcialmente compensada por el aumento en las áreas explotadas bajo Convenios Operacionales. Pero desde entonces, y en particular desde principios de 2006, la producción en estas áreas también ha empezado a declinar, al dejar las compañías privadas de invertir como consecuencia de la incertidumbre respecto a cómo se produciría el tránsito a la condición de Empresas Mixtas. Además, en la medida que la operación en estas áreas está siendo asumida directamente por Pdvsa, es de esperar que, lejos de aumentar, el volumen siga cayendo, debido a la dificultad técnica y operativa que conlleva el desarrollo de estos campos y a la falta de recursos gerenciales y técnicos de Pdvsa. Se dice que la producción en estas áreas se encuentra actualmente en alrededor de 0,46 Mbd, en comparación con los 0,5 Mbd de hace un año. El dato es imposible de verificar debido a la falta de información pública. Lo que sí es cierto es que la IEA reporta para las áreas de Pdvsa una caída de 0,12 Mbd entre enero y marzo de 2006<sup>8</sup>.

Por otro lado, la producción de las Asociaciones Estratégicas ha alcanzado su máximo potencial dada la capacidad de procesamiento de las plantas encargadas de convertir los crudos extra-pesados en productos que pueden seguir siendo procesados o transados en el mercado. En todo caso, teniendo en cuenta la restricción de capacidad, la producción de las Asociaciones Estratégicas no puede aumentar en el corto plazo, ya que cualquier incremento en la capacidad o la construcción de nuevas plantas para el procesamiento de los crudos extra-pesados tardará varios años. Esto es así debido a las complejidades del diseño, el financiamiento, la construcción y la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

Se ha anunciado que, al igual que los Convenios Operacionales, las Asociaciones Estratégicas también migrarán a Empresas Mixtas bajo el control accionario mayoritario de Pdvsa, lo que implica su manejo operacional. Una vez más, esta decisión se traducirá en una mayor exigencia gerencial y operativa sobre Pdvsa. Y, por supuesto, esto genera dudas adicionales en cuanto a la posibilidad de aumentar la producción y el procesamiento de la base de reservas de crudos extra-pesados de Venezuela.

En conclusión, en la medida que no es posible aumentar la producción de las Asociaciones Estratégicas, y suponiendo que la producción de Pdvsa siga

---

8. Pasó de 2,13 Mbd en enero a 2,01 Mbd en marzo.



*En la medida que no es posible aumentar la producción de las Asociaciones Estratégicas, y suponiendo que la producción de Pdvsa siga cayendo como hasta ahora antes de estabilizarse, pasarán años antes de que se logre recuperar el nivel que el país alcanzó en 1997*

cayendo como hasta ahora antes de estabilizarse, pasarán años antes de que se logre recuperar el nivel que el país alcanzó en 1997, cuando llegó a los 3,3 Mbd.

Como se argumentó, la razón fundamental es el desmantelamiento irreversible de Pdvsa y el hecho de que, en el nuevo marco legal, no se pueda contar con las empresas privadas para la reactivación del sector petrolero. Llevará lustros, si es que se logra, restablecer la capacidad gerencial y operativa de la empresa. La producción, lejos de recuperarse, seguirá declinando y, con esfuerzo, logrará eventualmente estabilizarse.

### ***Las exportaciones de Pdvsa***

El superávit exportable está definido por la producción nacional de crudo menos el consumo de petróleo del mercado interno, ya sea como combustible de transporte o para destinarlo a la generación termoeléctrica. En Venezuela, el consumo del mercado interno en 2005 fue de 0,65 Mbd. Esta cifra representa 25% de la producción nacional de petróleo y 33% de la producción de Pdvsa, que tiene el monopolio del suministro interno. En otras palabras: Venezuela consume internamente uno de cada cuatro barriles que produce, y Pdvsa destina a ese mercado uno de cada tres barriles.

Desde la nacionalización, hace ya 30 años, el consumo interno de combustibles se ha más que duplicado, y su crecimiento se ha acelerado especialmente desde 2003. El aumento es mayor que el de la actividad económica debido al menos a dos razones: el precio muy bajo de los combustibles<sup>9</sup>, en particular el vehicular, y el rezago en la entrada en operación de nuevas plantas hidráulicas, que ha hecho necesaria una mayor generación termoeléctrica.

El gráfico 3 muestra la evolución de la producción de petróleo, ya descrita, y la del consumo doméstico de combustibles entre 1976 y 2006; la diferencia es

---

9. El precio de un litro de gasolina de alto octanaje en Venezuela es de cuatro céntimos de dólar (0,04), lo que equivale a 0,17 por galón, comparado con precios entre quince y veinte veces superiores en Colombia, Ecuador y Perú.

el excedente exportable de crudos y productos<sup>10</sup>. Se observa como tendencia el crecimiento del consumo interno a lo largo de este periodo y su aceleración en los últimos dos años. Por otro lado, resulta obvio que la caída de la producción a partir de 1998, mientras crece el consumo nacional, redujo el excedente exportable.

Gráfico 3

### Producción de petróleo: exportaciones y consumo doméstico, 1976-2005 (en Mbd)



Fuente: Pdvsa, EIA-DOE y cálculos propios.

El excedente exportable está definido como la producción de crudo menos el consumo del mercado interno. Las exportaciones, entonces, se verán afectadas por las fluctuaciones en la producción y también por el crecimiento sostenido del consumo interno. De este modo, cuando la producción crece, las exportaciones crecerán en menor proporción debido al aumento del consumo interno; y cuando la producción cae, las exportaciones caerán en mayor proporción por la merma adicional que genera un consumo interno en permanente aumento.

Esto queda claro al repasar algunos números. Entre 1985 y 1997, mientras la producción petrolera se expandió, las exportaciones crecieron, pero en menor proporción: la producción se incrementó en 1,61 Mbd, mientras que el excedente

10. El excedente exportable no corresponde exactamente a la diferencia entre crudos producidos y combustibles consumidos internamente debido al rendimiento en la refinación de los crudos. Éstos no se corresponden uno a uno con el volumen de productos. Además, no todo el excedente exportable se transforma en exportaciones, pues puede haber variación de inventarios. Sin embargo, la diferencia entre el excedente exportable y las exportaciones es despreciable para el presente análisis.

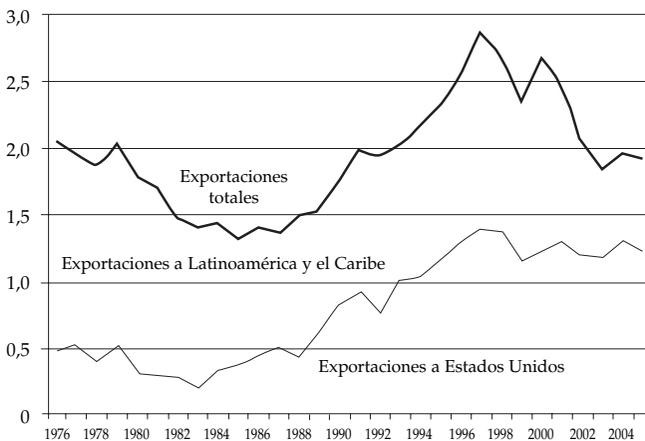
exportable lo hizo en 1,55 Mbd, al incrementarse en 0,06 Mbd la demanda del mercado interno durante ese periodo. Por la misma razón, a partir de 1998, cuando la producción comenzó a caer, las exportaciones cayeron en mayor proporción: la producción se redujo en 0,74 Mbd, mientras que el excedente exportable cayó 0,94 entre 1997 y 2005. Esto se debió al aumento del consumo interno, de 0,2 Mbd. Pero esto no afectó del mismo modo a todos los mercados de exportación. A continuación se discute cómo se ha distribuido la variación del excedente exportable entre EEUU y América Latina y el Caribe.

### **Las exportaciones a EEUU**

Las exportaciones de Venezuela a EEUU, definidas por el Departamento de Energía estadounidense, se muestran en el gráfico 4. Como las ventas de petróleo venezolano fuera del Hemisferio Occidental se pueden considerar despreciables respecto al volumen total<sup>11</sup>, consideramos que el resto de las exportaciones irá a los países de América Latina y el Caribe<sup>12</sup>. Como se observa, las exportaciones a EEUU se septuplican entre 1983 y 1997, cuando llegaron a 1,4 Mbd.

Gráfico 4

#### **Venezuela: exportaciones totales y exportaciones a Estados Unidos, 1976-2005 (en Mdb)**



Fuente: Pdvsa y EIA-DOE.

11. Desde hace más de tres lustros está vigente un acuerdo por el cual el crudo proveniente principalmente de Rusia suplente el sistema refinador de Pdvsa en Europa, mientras que la empresa venezolana responde a los clientes de las respectivas compañías en el Caribe. Por lo tanto, la totalidad de las exportaciones de Venezuela van al Hemisferio Occidental.

12. Hay también exportaciones de Venezuela a Canadá. En la medida que éstas se mantienen, se refuerza la conclusión de que el suministro a Norteamérica se garantiza a expensas de las ventas a Latinoamérica y el Caribe.

Hasta 1997, las importaciones de petróleo venezolano por parte de EEUU crecieron más rápido que las importaciones totales de petróleo efectuadas por ese país, y la participación de las primeras en las segundas se multiplicó por cuatro, hasta llegar a 13,5%. Esto se observa claramente en el gráfico 5.

Gráfico 5

**Estados Unidos: importaciones desde Venezuela como fracción de las importaciones totales de petróleo, 1976-2005 (en %)**



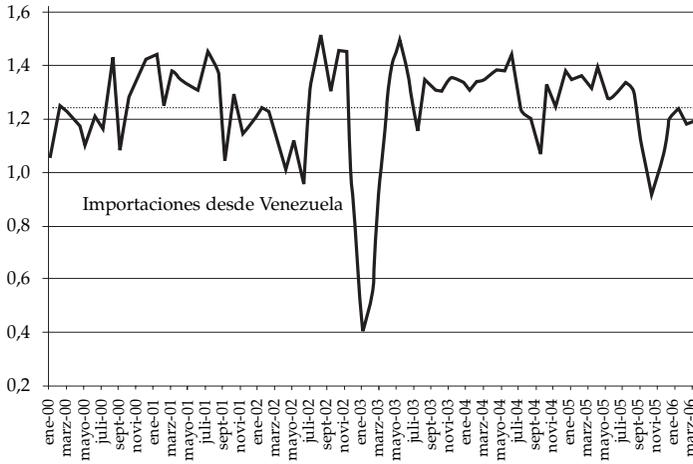
Fuente: EIA-DOE.

A partir de 1999, al caer la producción de Venezuela, las exportaciones a EEUU disminuyeron, hasta llegar a 1,2 Mbd. Luego se estabilizaron en este nivel, mientras la producción venezolana siguió cayendo, proceso que continuó hasta la actualidad. Por otro lado, desde el punto de vista de EEUU, en la medida que se estancaron las importaciones de Venezuela y siguieron creciendo las importaciones totales, las importaciones venezolanas cayeron como fracción de las totales, hasta un mínimo de menos de 9%. Así, EEUU disminuyó su dependencia del petróleo venezolano, que pasó de representar 13,5% en 1997 a menos de 9% en 2005. En otras palabras: de cada diez barriles de petróleo que importa EEUU, solo uno viene de Venezuela.

La tendencia continúa hasta hoy. Como se observa en el gráfico 6, se mantienen constantes las exportaciones de Venezuela a EEUU, en un nivel de 1,25 Mbd, entre agosto de 2000 y marzo de 2006.

Gráfico 6

**Estados Unidos: importaciones de petróleo desde Venezuela,  
mensual, enero de 2000-marzo de 2006 (en Mbd)**

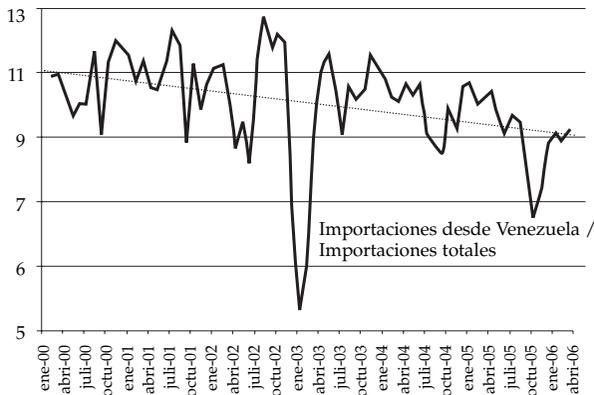


Fuente: EIA-DOE.

Por otro lado, como se muestra en el gráfico 7, en el mismo periodo las importaciones desde Venezuela caen como fracción de las importaciones estadounidenses de petróleo de 11% en agosto de 2000 a 9% en marzo de 2006.

Gráfico 7

**Estados Unidos: importaciones desde Venezuela como fracción de las importaciones  
totales de petróleo, mensual, enero de 2000-abril de 2006 (en %)**



Fuente: EIA-DOE.

Finalmente, en la medida que cayó el excedente exportable y se mantuvieron constantes las exportaciones a EEUU, creció la fracción de las exportaciones de Venezuela a ese país como fracción de las exportaciones totales, como se observa en el gráfico 8. Este porcentaje se multiplicó casi por cuatro entre 1983 y 1993, pasando de 14% a 50%. Después de ese año, las exportaciones a EEUU crecieron a la misma velocidad que las totales, manteniéndose en alrededor de 50% hasta 1998. El resultado es claro: en la medida que cayeron las exportaciones totales y se mantuvieron constantes las destinadas a EEUU, éstas aumentaron como fracción del total de las exportaciones venezolanas, hasta alcanzar 66% en 2004. Esto significa que de cada tres barriles que exporta Venezuela, dos van al mercado de EEUU.

Gráfico 8

**Venezuela: exportaciones a Estados Unidos como fracción de las exportaciones totales, 1976-2005 (en %)**



Fuente: Pdvsa y EIA-DOE.

La consecuencia de todo esto es que, mientras EEUU ha disminuido su dependencia de las importaciones venezolanas de 13,5% en 1997 a menos de 9% en la actualidad, Venezuela ha aumentado su dependencia del mercado de EEUU para la venta de crudos y productos, de 50% entre 1992 y 2000, a 65% en la actualidad.

En ese contexto, cabe formular tres preguntas, que responderemos en las siguientes líneas: ¿por qué, a pesar de la caída de las exportaciones totales, se ha mantenido constante el suministro de petróleo a EEUU a partir de 2000? ¿A expensas de qué mercados se ha logrado sostener estas exportaciones? ¿Qué hay que esperar en el futuro inmediato?

La respuesta a la primera pregunta tiene que ver con las características especiales de una fracción creciente de los crudos producidos por Venezuela, que son muy pesados (densos o de bajo grado API) y tienen un alto contenido de metales y azufres. Se trata de crudos de muy difícil disposición, que pueden ser tomados por pocas refinerías en el mundo para hacer rentable su procesamiento. Dicho de otra manera, buena parte de los crudos venezolanos son no aptos para el mercado<sup>13</sup> como tales.

Lo anterior tiene varias consecuencias. En primer lugar, si pretendiera colocar estos crudos en refinerías no adecuadas, Venezuela debería otorgar un descuento significativo que permitiera hacer rentable su procesamiento. En segundo lugar, en la medida que las refinerías se deben adaptar, el receptor exigirá un contrato de largo plazo por parte del suplidor que le permita recuperar su inversión. Ese contrato debería beneficiar a ambas partes: al productor le asegura la disposición de su crudo, mientras que al refinador le garantiza el suministro del crudo en el cual se especializa.

De hecho, previendo el problema de una base de crudos de calidad cada vez peor, a mediados de los 80 Pdvsa inició una política de internacionalización, que consistió en adquirir una cantidad creciente de refinerías, que se adaptarían para poder tomar volúmenes cada vez mayores de crudos venezolanos sin tener que incurrir en masivos descuentos. Fue así como se construyó el sistema integrado Citgo, propiedad de Pdvsa, en EEUU.

La respuesta a la primera pregunta, entonces, es que el volumen relativamente constante de crudo venezolano exportado a EEUU se explica por el hecho de que allí se encuentran las refinerías, propias o de terceros, con contratos de largo plazo, capaces de tomar estos crudos. La alternativa sería colocarlos en el mercado libre a un gran descuento, con una pérdida potencial de ingreso para Venezuela.

---

13. De hecho, por sus características de diseño, la totalidad de los crudos sintéticos de las Asociaciones Estratégicas (algo más de 0,6 Mbd) se destinan a suplir el mercado estadounidense. Esto representa la mitad de las exportaciones a ese país.

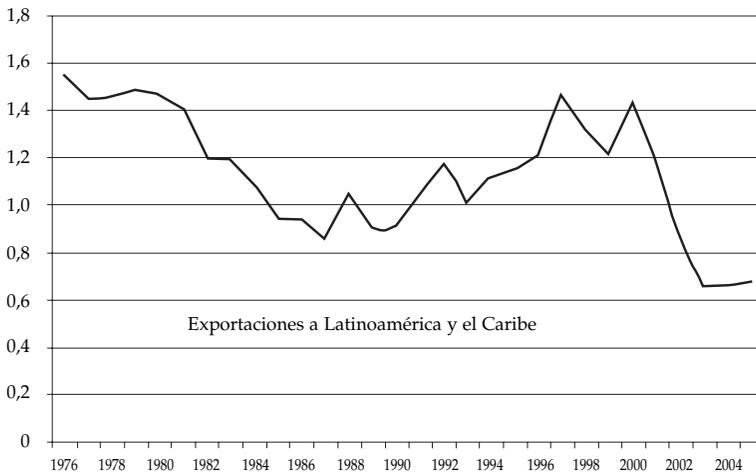
La conclusión es que EEUU es tan dependiente del suministro de petróleo de Venezuela, como Venezuela del mercado estadounidense. Con una diferencia: en los últimos años, EEUU ha disminuido su dependencia relativa del crudo venezolano, mientras que Venezuela ha aumentado su dependencia relativa respecto de ese país. Para responder a las otras dos preguntas formuladas más arriba, es necesario analizar con más detalle la evolución de las exportaciones de petróleo de Venezuela fuera del mercado estadounidense.

### ***Exportaciones a Latinoamérica y el Caribe***

El gráfico 9 muestra las exportaciones de Venezuela, excluidas las destinadas a EEUU. Como ya se dijo, las exportaciones fuera del mercado estadounidense van al resto del Hemisferio Occidental, esencialmente a Latinoamérica y el Caribe.

Gráfico 9

#### **Venezuela: Exportaciones totales, excluidas exportaciones a Estados Unidos, 1976-2005 (en Mdb)**



Fuente: Pdvsa y EIA-DOE.

Un primer punto evidente es que los mercados fuera de EEUU son tratados de forma marginal cuando fluctúa la producción de Venezuela: se suple primero el mercado estadounidense, y después el resto. Esto queda claro al observar la caída de la producción desde la nacionalización hasta 1985. Durante este periodo, la reducción de exportaciones se dividió desigualmente: de un total de 0,7 Mbd, EEUU perdió 0,1 Mbd y América Latina y el Caribe, 0,6 Mbd. Del

mismo modo, entre 1986 y 1997, cuando la producción se expandió, el aumento de 1,4 Mbd se repartió en 0,8 Mbd para EEUU y 0,6 Mbd para Latinoamérica y el Caribe, que pasó de recibir 0,85 Mbd en 1987 a 1,45 Mbd en 1997.

A partir de 2000, con el nuevo gobierno, se ha acentuado este patrón. La reducción de las exportaciones de 0,7 Mbd se ha efectuado a expensas de las destinadas a América Latina y el Caribe, que se redujeron a la mitad, pasando de 1,4 Mbd en 2000 a menos de 0,7 Mbd en 2005. En el mismo periodo, las exportaciones a EEUU se han mantenido constantes.

La tendencia de los últimos meses agudiza este comportamiento. El gráfico 10 muestra, con frecuencia mensual desde agosto de 2000 a marzo de 2006, las exportaciones totales de Venezuela<sup>14</sup> y las importaciones estadounidenses provenientes de ese país. La compra de petróleo venezolano por parte de EEUU se mantiene constante, en alrededor de 1,25 Mbd, mientras que las exportaciones totales de Venezuela caen alrededor de 30%.

Gráfico 10

**Venezuela: exportaciones totales y exportaciones a Estados Unidos, mensual, agosto de 2000-marzo de 2006 (en Mbd)**



Fuente: Pdvsa y EIA-DOE.

14. Para llegar a un estimado del excedente exportable mensual, en la medida que no hay información pública del consumo doméstico mensual, se restó a la producción mensual el promedio del consumo anual del mercado interno cada año.

En suma, lejos de ganar mercados en América Latina y el Caribe, Venezuela ha reducido a la mitad sus exportaciones a esa región: de unos 1,3 Mbd a finales de los 90 a unos 0,75 Mbd en la actualidad. Esto significa que la realidad concreta de la política petrolera venezolana dista mucho de afianzar los vínculos por la vía de suplir cantidades crecientes de hidrocarburos a los países de la región. Por el contrario, el balance final indica que se ha mantenido el suministro a EEUU a expensas de los mercados latinoamericanos y caribeños.

### ***Conclusiones***

En la primera parte de este ensayo se argumentó que la caída de la producción venezolana es irreversible en el corto plazo debido a la destrucción institucional y el desmantelamiento del equipo gerencial de Pdvsa. La fragilidad de la producción nacional de petróleo se hará aún más evidente en los próximos meses, cuando Pdvsa asuma el control directo, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, de la producción hasta ahora operada por empresas privadas en las áreas bajo Convenios Operacionales y, más adelante, de las Asociaciones Estratégicas. Pdvsa, que con mucha dificultad trata de detener la caída de la producción en las áreas que controla exclusivamente, no podrá mantener la producción en las áreas, complejas y de difícil desarrollo, que hasta ahora estaban siendo operadas por empresas privadas.

La producción nacional tardará años antes de llegar al nivel de producción de finales de los 90 y pasarán décadas antes de restablecer, si es que se logra, la capacidad gerencial y operativa de la empresa<sup>15</sup>.

Por otro lado, la demanda de hidrocarburos del mercado interno seguirá creciendo. Un ajuste significativo del precio final de los combustibles o una desaceleración de la economía generarían el efecto de desacelerar/contrair la demanda interna. Sin embargo, dada la altísima dependencia del aparato productivo nacional de los hidrocarburos como fuente de energía, al recuperarse el crecimiento económico se restablecerá el incremento en el consumo.

Así, el estancamiento o la contracción de la producción, junto con el crecimiento del consumo doméstico, reducirán el excedente exportable de petróleo de Venezuela. Y como el volumen de petróleo destinado a EEUU

---

15. Seguramente, la reactivación del sector petrolero requerirá de un arreglo institucional distinto del actual y del pasado, pero ésta es una discusión que todavía está pendiente.

permanecerá constante por razones contractuales y, sobre todo, tecnológicas, se puede afirmar que Venezuela seguirá perdiendo participación en América Latina y el Caribe.

En ese contexto, la retórica de afianzar la integración regional alrededor del vector hidrocarburos no tiene sustento en la capacidad real de Venezuela de suplir estos mercados. Es un problema grave: el desarrollo de los mercados de Latinoamérica y el Caribe, más allá de contribuir a consolidar la integración política, es un imperativo comercial, dada la base de recursos de hidrocarburos de Venezuela y su localización geográfica. Se trata, desde todo punto de vista, de mercados naturales que, lejos de desarrollarse, se han estado perdiendo en años recientes. ☒

## Ecuador Debate

Abril de 2006

Quito

Nº 67

COYUNTURA: Gobierno y democracia entre pruebas de fuerza, debilidades extremas / Rentismo o vivir a costa de los demás / Conflictividad socio-política: noviembre 2005 - febrero 2006. TEMA CENTRAL: Entre la oposición y la colaboración: El Partido Socialista Ecuatoriano durante el gobierno de Galo Plaza (1948-1952) / ¡Alfaro vive carajo! Y la lucha por el olvido / De la «traición aprista» al «gesto heroico»: Luis de la Puente Uceda y la guerrilla del MIR / Apuntes dispersos sobre la izquierda boliviana en su relación con los intelectuales y el movimiento étnico / Guerrilla rural en Chile: La Batalla del Fundo San Miguel (1968). DEBATE AGRARIO-RURAL: Impactos locales de un *cluster* globalizado. ¿En el sendero de una potencia acuí-industrial de carácter glocal? / Sostenibilidad de los usos de subsistencia de la biodiversidad en un área protegida de la Amazonía ecuatoriana: un análisis biofísico. ANÁLISIS: La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región. RESEÑAS: A 35 años de «Relaciones interétnicas en Riobamba».

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre. Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador. Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caapl@caap.org.ec>.

# ***Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?***

**Jürgen Schuldt /  
Alberto Acosta**

*Los países ricos en recursos naturales no son los más desarrollados. Podrán tener grandes ingresos o un alto PBI per cápita, pero casi siempre carecen de instituciones sólidas y niveles de vida adecuados para toda la población. El virus de la «enfermedad holandesa», la distorsión en la asignación interna de los recursos y la consolidación de una mentalidad rentista son algunas de las causas de esta aparente paradoja, que afecta particularmente a los países latinoamericanos productores de petróleo. Para evitar estos males, el artículo propone incluir la política energética dentro de una estrategia más amplia de desarrollo autónomo.*

*En una generación pasamos de cabalgar camellos a cabalgar Cadillacs. Ésa es la manera como desperdiciamos dinero. Temo mucho que la próxima generación volverá a cabalgar sobre camellos.*

**Rey Faisal de Arabia Saudita**

**A**unque pueda causar sorpresa, la evidencia reciente y muchas experiencias históricas nos permiten afirmar que los países que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales normalmente no han logrado desarrollarse. Esto es así, sobre todo, para aquellos que disponen

---

**Jürgen Schuldt:** peruano, doctor en Economía de la Universidad de St. Gallen, Suiza. Es profesor principal de la Universidad del Pacífico, Lima.

**Alberto Acosta:** ecuatoriano, economista graduado de la Universidad de Colonia, Alemania. Es consultor del Ildis, Ecuador.

**Palabras clave:** energía, petróleo, desarrollo, rentismo, América Latina.

---

de una sustancial dotación de un único o unos pocos productos primarios: parecen estar condenados al subdesarrollo, atrapados como están en una lógica perversa, conocida como la «paradoja de la abundancia» (Karl). La profusión de recursos naturales tiende, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico, a distorsionar la estructura y la asignación de los recursos económicos, a redistribuir regresivamente el ingreso nacional y a concentrar la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza, se originan crisis económicas recurrentes y se consolidan mentalidades «rentistas», además de profundizarse la débil y escasa institucionalidad, alentarse la corrupción y deteriorarse el ambiente.

Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, y a menudo terminan estableciéndose gobiernos autoritarios, voraces y clientelares. En efecto, estos países no se han caracterizado por ser ejemplos de democracia, sino todo lo contrario. América Latina tiene una amplia experiencia acumulada en este campo y lo mismo se podría decir de los países exportadores de petróleo ubicados en los golfos Pérsico o Árabe. Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes pueden ser considerados como países muy ricos, con elevados niveles de ingreso per cápita, pero no pueden incluirse en la lista de países desarrollados. Se podrían mencionar ejemplos contrarios, como Noruega, pero en este caso la extracción de petróleo comenzó cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas democráticas institucionalizadas, es decir cuando el país ya estaba desarrollado.

Las economías dependientes de la extracción de recursos naturales no son las que más han crecido. Desde la década de 1960, las economías subdesarrolladas primario-exportadoras dotadas con abundantes recursos naturales –en especial no renovables– han crecido a tasas menores por habitante que las que no disponen de ellos (Auty). Por razones muy peculiares, que esbozaremos en lo que sigue, estas economías no han logrado superar la «trampa de la pobreza», situación que da como resultado una gran paradoja: países ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y son pobres, justamente, porque son ricos en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente a la extracción de esa riqueza natural y marginado otras formas de creación de valor, sustentadas en el esfuerzo humano antes que en la generosidad de la naturaleza<sup>1</sup>.

---

1. Para ampliar la reflexión sobre este tema, v. Schuldt 2005.

### ***Las principales patologías de esta aparente contradicción***

La literatura especializada ha detectado una variada gama de mecanismos y efectos que, paradójicamente, mantienen en el subdesarrollo a muchos países que apuestan prioritariamente a la extracción y exportación de recursos naturales. Aquí nos limitaremos a mencionar las principales patologías que genera este esquema de acumulación, que se retroalimenta y potencia en círculos cada vez más perniciosos.

1. El más conocido maleficio de la abundancia primario-exportadora deriva de la «enfermedad holandesa», virus que infecta al país exportador de una materia prima cuando su elevado precio –o el descubrimiento de una nueva fuente o yacimiento– desata un *boom* de exportación primaria<sup>2</sup>. El ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una sobrevaluación del tipo de cambio y a una pérdida de competitividad, lo que perjudica al sector manufacturero y agropecuario exportador. Al apreciarse el tipo de cambio real, los recursos migran del sector secundario a los segmentos no transables y a la rama primario-exportadora en auge. Esto distorsiona la estructura de la economía al recortar los fondos que podrían dirigirse a los sectores que propician más valor agregado, empleo, progreso técnico y efectos de encadenamiento.

Ahora bien, dado el notable deterioro de los términos de intercambio entre los precios de transables y no transables, que no es otra cosa que una sobrevaluación del tipo de cambio real, se plantea la hipótesis de si los países petroleros –Venezuela y Ecuador– y los mineros –Perú y Chile– estarían o no experimentando un nuevo proceso de contagio de la enfermedad holandesa. El origen de los recurrentes brotes de esta «enfermedad» sería múltiple<sup>3</sup>: no tiene por qué provenir solo del aumento del valor de las exportaciones, sino que podría derivar de masivas inversiones extranjeras directas, de abundantes préstamos, de la exportación de servicios como el turismo, de los enormes flujos de remesas enviados por los emigrantes, del narcotráfico, de la «ayuda externa» y demás ingresos de divisas del más diverso origen. Ecuador, por ejemplo, estaría siendo afectado por los primeros virus. El posible nuevo brote de enfermedad holandesa provendría del reciente auge petrolero, de las masivas

---

2. Recuérdese que muchas economías basadas en la extracción y exportación de recursos naturales viven una dualidad: por un lado, presentan cifras macroeconómicas relativamente estables; por otro, su aparato productivo no petrolero o no minero no encuentra una senda de recuperación, lo que se refleja en elevadas cifras de desempleo y en el continuo deterioro de las condiciones de vida de la población (Schuldt 2004).

3. Véase Schuldt 1994a.

*En Ecuador, el posible nuevo brote de enfermedad holandesa provendría del auge petrolero, de las masivas remesas de los emigrantes, del endeudamiento externo privado y la inversión extranjera y, finalmente, del narcotráfico y el lavado de dinero*

remesas de los emigrantes en relación con el tamaño de la economía, del endeudamiento externo privado y la inversión extranjera y, finalmente, del narcotráfico y el lavado de dinero.

2. La más antigua y empíricamente resbalosa teoría sobre este tema (la tesis Prebisch-Singer) plantea que la especialización en la exportación de bienes primarios ha resultado nefasta en el largo plazo, como consecuencia del deterioro tendencial de los términos de intercambio. Este proceso actúa a favor de los bienes indus-

triales que se importan y en contra de los bienes primarios que se exportan. Entre otros factores, porque estos últimos se caracterizan por su baja elasticidad ingreso, porque son sustituidos por sintéticos, porque no poseen poder monopólico (son *commodities*), por su bajo contenido tecnológico y desarrollo innovador, porque el contenido de materias primas de los productos manufacturados es cada vez menor, etc.

Sin negar la validez de esta tesis, cabe preguntarse si actualmente es posible que se reedite el proceso de deterioro de los términos de intercambio del petróleo. En efecto, el petróleo experimenta una revalorización de su cotización internacional, como consecuencia de una serie de factores que permiten anticipar que no estamos ante un hecho pasajero. Al contrario, hay señales que pronostican una tendencia al alza de su precio, en vistas a que se estaría alcanzando –o ya se habría alcanzado– la cima de producción, al tiempo que crece su consumo, particularmente en economías emergentes como China y la India. En Estados Unidos y Europa las limitaciones futuras son inocultables<sup>4</sup>.

---

4. De acuerdo con el Plan Nacional de Energía de EEUU, en 2001 este país «recibía 53% de sus recursos energéticos del extranjero, y para 2020 se preveía que esa cifra se elevaría a 65%. En términos prácticos, esto significa aumentar el consumo de petróleo importado 50% (...). Si seguimos el curso actual, de aquí a 20 años EEUU importará casi dos de cada tres barriles de petróleo, y dependerá cada vez más de potencias extranjeras que no siempre toman en cuenta los intereses estadounidenses». Esta tendencia se habría acelerado en los últimos años y el nivel estimado para 2020 se habría alcanzado ya en 2004 (López D' Alesandro). Esto explica la expansión de la influencia estadounidense a aquellas zonas donde los hidrocarburos abundan, sobre todo a Oriente Medio, en vistas de que, además, el control del petróleo venezolano se ha vuelto esquivo. Dicho de otra manera: la presión político-militar que intranquiliza al mercado petrolero y provoca el incremento de la cotización es una consecuencia de las limitaciones energéticas existentes, antes que su causa.

En ese sentido, vale recordar que los actuales precios del petróleo todavía son inferiores en términos reales a los alcanzados en los años 70. El precio del barril aún tendría que llegar a los cien dólares nominales para alcanzar su récord histórico<sup>5</sup>.

**3.** Un factor adicional, ligado al anterior, deriva de la elevada tasa de ganancia –por las sustanciales rentas ricardianas que genera– de estos productos de exportación. Esto podría llevar a una sobreproducción que desemboque en un «crecimiento empobrecedor» (Bhagwati). El exceso de oferta, en efecto, hace descender el precio del producto en el mercado mundial, como sucedió en la década pasada en el caso del cobre chileno, o durante el anterior *shock* petrolero, cuando los países exportadores de crudo, sobre todo los aglutinados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, incrementaron sus cuotas. Sin embargo, las razones expuestas en el punto anterior, derivadas de las limitaciones para ampliar la producción, inducen a pensar que el precio del crudo se mantendrá en niveles elevados.

Esta realidad invita a la reflexión oportuna para preparar las condiciones para una transición no traumática hacia una economía no petrolera. En ese sentido, es necesario hacer una lectura diferenciada para el ámbito latinoamericano. Venezuela se perfila, cada vez más, como el mayor reservorio de recursos hidrocarburíferos –petróleo liviano, crudos pesados, esquistos y gas– no solo en el ámbito regional, sino incluso en el mundial<sup>6</sup>. De todas maneras, como ya se señaló, la experiencia demuestra que el petróleo por sí solo no va a resolver los problemas del subdesarrollo.

**4.** Relacionada en parte con los efectos ya señalados, debemos mencionar la conocida volatilidad que caracteriza a los precios de las materias primas, que hace que las economías primario-exportadoras sufran problemas recurrentes de balanza comercial y cuentas fiscales, les genera dependencia financiera externa y las somete a erráticas fluctuaciones. Todo esto se agrava cuando se desata la cíclicamente inevitable caída de los precios internacionales

---

5. El gas tiene todavía un precio inferior al del crudo, lo que ha acelerado su demanda, pero esto elevará su cotización. Y los altos precios, a su vez, harán rentables otras fuentes de energía, cuya cotización, a largo plazo, seguirá la misma tendencia del petróleo. Esto será así mientras no se incorporen otras fuentes alternativas, como el hidrógeno, o fuentes renovables, como el etanol, o hasta que no se aprovechen a fondo la energía solar o la eólica, que serán indispensables en un mediano plazo y que, a su vez, serán portadoras de cambios civilizatorios profundos, como en su momento lo fue el carbón y, posteriormente, el petróleo.

6. En el caso del gas, además de Venezuela hay que resaltar el potencial de Bolivia que, de todos modos, no representa ni la cuarta parte de las reservas venezolanas.

y la consecuente crisis en la balanza de pagos, que se profundiza por la fuga masiva de los capitales golondrina aterrizados en el país por la repentina bonanza, acompañados por los también huidizos capitales locales. Todo esto agudiza la restricción externa.

5. El auge de la exportación primaria también atrae a la siempre bien alerta banca internacional, que desembolsa a manos llenas, como si se tratara de un proceso sostenible, préstamos que son recibidos con los brazos abiertos por el gobierno y los empresarios del país exportador, quienes también creen en esplendores permanentes. Esto acicatea aún más la sobreproducción de los recursos primarios y las distorsiones económicas sectoriales. Y sobre todo, como demuestra la experiencia histórica, se hipoteca el futuro de la economía, cuando llega el inevitable momento de pagar la deuda externa, contraída en montos sobredimensionados durante la generalmente breve euforia exportadora.

Aquí cabe mencionar una de las variedades de la enfermedad holandesa causada por el ingreso de créditos externos. Ese proceso de sobreendeudamiento, vivido en los países exportadores de petróleo durante los 70, se repite en la actualidad, pero con algunas diferencias. El auge petrolero de aquella época encontró a los países petroleros, particularmente a los latinoamericanos, como

*Es abundancia de recursos externos, alimentada por los flujos que generan las exportaciones y los créditos, lleva a un auge consumista temporal: generalmente significa un desperdicio de recursos e impulsa una sustitución de productos nacionales por importados*

Venezuela y Ecuador, con una economía menos dependiente del exterior. Pero, luego de esa bonanza, se aplicaron las políticas del Consenso de Washington. En la actualidad, además de los efectos nocivos de la larga crisis de la deuda externa<sup>7</sup>, llama la atención que se hayan perdido muchas de las expectativas vigentes en los 70, sobre todo en lo que se podría definir como «desarrollo nacional», es decir, autocentrado y autodependiente.

6. Por añadidura, esa abundancia de recursos externos, alimentada por los flujos que generan las exportaciones y los créditos,

---

7. En los años 70, el Estado ecuatoriano, por ejemplo, era un deudor mucho más activo que en la actualidad, sobre todo en el mercado internacional, donde se estrenaba como «nuevo rico petrolero». Pero aunque la deuda externa pública se ha mantenido relativamente estable en el último lustro, se registra un crecimiento vertiginoso de la deuda externa privada, que llegó a bordear los 8.000 millones de dólares, con un aumento de casi 6.000 millones desde que se impuso la dolarización en enero de 2000. Mientras tanto, la deuda pública interna (asimilable a una deuda externa, al estar contratada en dólares en una economía dolarizada) se acerca a los 4.000 millones.

lleva a un auge consumista temporal: generalmente significa un desperdicio de recursos e impulsa una sustitución de productos nacionales por importados, atizada por la sobrevaluación cambiaria. Paralelamente, a muchos gobiernos se les ocurre que es el momento de construir elefantes blancos.

**7.** Otro aspecto fundamental es que la explotación de recursos naturales no renovables está sujeta a rendimientos decrecientes a escala, cuando lo que debe interesar es desarrollar actividades económicas sujetas a rendimientos crecientes a escala, de alto contenido tecnológico. Como ha demostrado Eric Reinert (1996), en casi todas las actividades los países centrales desplazan a los periféricos hacia la producción de bienes sujetos a rendimientos decrecientes (incluso en la industria) y se reservan aquellos con costos decrecientes y efectos positivos de transvase y aglomeración.

**8.** Las experiencias históricas ilustran –y el presente confirma– que la actividad petrolera no genera encadenamientos dinámicos *à la* Hirschman, tan necesarios para lograr un desarrollo coherente de la economía, asegurando los esenciales enlaces integradores y sinérgicos hacia delante, hacia atrás y de la demanda final (en el consumo y fiscales). Tampoco facilita y garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades positivas a favor de otras ramas económicas.

**9.** De lo anterior deriva una característica adicional de nuestras economías primario-exportadoras, que puede rastrearse hasta la Colonia: su carácter de enclave, lo que implica que el sector exportador está aislado del resto de la economía. Esto se comprueba en el mantenimiento –y aun la profundización– de la heterogeneidad productiva de las economías sustentadas preferentemente en la extracción de recursos naturales. En efecto, la presencia de sistemas de producción atrasados caracteriza la heterogeneidad estructural de su aparato productivo, y las economías exportadoras de enclave no ejercen los indispensables mecanismos de propagación del empleo y diversificación productiva.

**10.** La explotación de los recursos naturales no renovables en forma de enclaves crea poderosos Estados empresariales dentro de débiles Estados nacionales. El debilitamiento del Estado-nación da paso a su «desterritorialización» (Gudynas), un fenómeno cada vez más frecuente en las zonas de extracción

*La explotación de los recursos naturales no renovables en forma de enclaves crea poderosos Estados empresariales dentro de débiles Estados nacionales*

minera o petrolera. Un ejemplo es lo que sucede en la Amazonía de Ecuador, donde las empresas petroleras –suministradoras de educación, salud y bienestar social– prácticamente han sustituido al Estado, mientras que las Fuerzas Armadas han asumido las tareas de seguridad de esas compañías<sup>8</sup>.

**11.** También hay que recordar que la actividad exportadora genera enormes rentas diferenciales o ricardianas, es decir aquellas que se derivan de la riqueza de la naturaleza más que del esfuerzo empresarial. Cuando no se cobran las regalías o los impuestos correspondientes, esto conduce a sobreganancias que distorsionan la asignación de recursos. De ahí la importancia de la nacionalización del petróleo en Bolivia, la recientemente promulgada Ley de Regalías Mineras en Perú, las tímidas reformas a la Ley de Hidrocarburos en Ecuador o la renegociación de los contratos petroleros en Venezuela, que permitirían reducir las ganancias de las empresas a sus niveles «normales».

**12.** En las tres características anteriores se apoyan dos maldiciones adicionales: la poca capacidad de absorción de la fuerza de trabajo y la desigualdad en la distribución del ingreso y los activos. Esta heterogeneidad conduce a un callejón aparentemente sin salida por los dos lados: los sectores marginales no pueden acumular porque no tienen los recursos para invertir; y los sectores modernos, donde la productividad de la mano de obra es más alta, no invierten porque no tienen mercados internos que les aseguren rentabilidades atractivas. Ello, a su vez, agrava la disponibilidad de recursos técnicos, de fuerza laboral calificada, de infraestructura y de divisas, lo que luego desincentiva la acción del inversionista. El círculo se repite.

**13.** A lo anterior se suma el hecho, bastante obvio (y, desgraciadamente, necesario, y no solo por razones tecnológicas), de que, a diferencia de las

---

8. La Región Amazónica, valga recordar, recibe un trato de periferia en un país que forma parte de la periferia del sistema económico global (Acosta 2005). En concreto, desde hace más de 30 años las actividades petroleras han atropellado la biodiversidad y el bienestar de la población de la Amazonía. La práctica gubernamental –sobre todo para favorecer a las transnacionales– ha consistido en la violación de leyes, el empleo de la fuerza, la corrupción y el permanente engaño a la población. La miseria, la desnutrición, la mortalidad infantil, las enfermedades, la contaminación y la violencia alcanzan los niveles más altos en las provincias petroleras, afectadas también por el Plan Colombia.

demás ramas económicas, la actividad minera y petrolera absorbe poco –aunque bien remunerado– trabajo directo e indirecto, es intensiva en capital y en importaciones, contrata a sus empleados directivos y calificados en el exterior y utiliza casi exclusivamente insumos y tecnología foráneos. Por lo tanto, el «valor interno de retorno» (Thorp y Bertram), equivalente al valor agregado que se mantiene en el país, resulta irrisorio. Esto genera nuevas tensiones sociales en las regiones donde se realiza la extracción de los recursos naturales, ya que son muy pocas las personas que normalmente pueden integrarse en las plantillas laborales de las empresas mineras y petroleras.

**14.** La actividad de exportación de bienes primarios consolida y profundiza la concentración y centralización del ingreso y de la riqueza en pocas manos, así como la del poder político. Las grandes beneficiarias son las empresas transnacionales, que conducen a una mayor «desnacionalización» de la economía, en parte por el volumen de financiamiento necesario, en parte por la falta de empresariado nacional consolidado y también por la poca voluntad gubernamental para formar alianzas estratégicas.

**15.** Por lo demás, desafortunadamente, algunas de esas corporaciones transnacionales aprovechan su sustancial contribución al equilibrio de la balanza comercial para influir en el balance de poder en el país, amenazando permanentemente a los gobiernos que se atreven a ir a contracorriente y pretenden asumir una estrategia nacional autodependiente de desarrollo.

**16.** Hoy, como ayer, en las economías petroleras de enclave se ha ido configurando una estructura y dinámica política que se caracteriza por prácticas rentistas, por la voracidad y el autoritarismo con el que se manejan las decisiones en el campo petrolero. Esto se plasma en un aumento del gasto público y la distribución fiscal discrecional, tal como aconteció en los 70. Actualmente, como resultado de las políticas de ajuste, la estructura jurídica se ha ido acomodando a distintos intereses y presiones, los grupos de poder (sobre todo transnacionales) imponen sus condiciones y, a partir de ahí, se van creando pautas para normar la actividad petrolera, sin importar los impactos ambientales y comunitarios, e incluso sin considerar que producir más petróleo no necesariamente es más beneficioso para todos. En ese contexto se ha configurado una nueva clase corporativa: el nuevo mapa de poder refleja «el rol de dos actores centrales, los grandes empresarios y la familia neoliberal (intelectuales orgánicos, tecnócratas o técnicos y políticos),

considerando tanto la rama nacional como la internacional, y su impacto sobre el proceso político y el sistema político» (Durand).

**17.** Uno de los procesos más graves, que engloba en parte al anterior, es el que Aaron Tornell y Philip Lane (1999) denominan «efecto voracidad», que consiste en la desesperada búsqueda y la apropiación abusiva de parte importante de los excedentes generados por el sector exportador. Sin minimizar el peso de las transnacionales y de sus intermediarios locales, conviene recordar que en estas circunstancias se suelen tomar decisiones a favor de algunos grupos locales a través, por ejemplo, de la concesión de contratos para la prestación de los más variados servicios. Los negociados que se generan son amplios y diversos. Al margen de la corrupción que acompaña ese proceso, «en este caso, la asignación de talentos en la economía se distorsiona y los recursos son desviados hacia actividades improductivas» (Bravo-Ortega/De Gregorio). Y cuando el insumo exportado se agota, generalmente no queda nada, excepto deudas y tierras yermas.

**18.** De los elementos anteriores se infiere una tendencia a generar niveles crecientes de desempleo, subempleo y pobreza, y se consolida la desigual distribución del ingreso y de los activos. Esto va cerrando las puertas para ampliar el mercado interno, ya que no se generan empleos e ingresos suficientes (no hay «chorreo» o «derrame»). Así, se acentúan las presiones para orientar la economía cada vez más hacia el exterior. El círculo vicioso parece no tener fin: como se debilita el mercado interno hay que exportar, y como exportar significa reprimir los salarios reales y devaluar el tipo de cambio, el mercado interno se vuelve a estrechar.

*La actividad petrolera  
deteriora el ambiente  
natural y social, a pesar  
de algunos esfuerzos  
de las empresas para  
minimizar la  
contaminación y pese a  
las acciones de los  
sociólogos y antropólogos  
contratados por ellas  
para establecer relaciones  
«amistosas» con las  
comunidades*

**19.** Otro dato inocultable, insistimos, es que la actividad petrolera deteriora grave e irreversiblemente el ambiente natural y social, a pesar de algunos esfuerzos

de las empresas para minimizar la contaminación y pese a las acciones de los sociólogos y antropólogos contratados por ellas para establecer relaciones «amistosas» con las comunidades. De otra parte, a pesar de la multimillonaria

propaganda divulgada por los medios de comunicación, es un dato inocultable que las comunidades situadas en las zonas de extracción de recursos naturales han sufrido innumerables atropellos<sup>9</sup>.

**20.** Todo esto desarrolla, casi imperceptiblemente, una inhibidora «monomentalidad exportadora» (Watkins), que termina ahogando la creatividad y los incentivos de los empresarios nacionales. También en el gobierno, e incluso entre los ciudadanos, se genera una «mentalidad proexportadora» casi patológica. Esto lleva a despreciar capacidades y potencialidades y cierra las puertas a un esquema de desarrollo hacia adentro y a todo intento de «vivir con lo nuestro» (Ferrer 2002)<sup>10</sup>.

### ***La necesidad de repensar el desarrollo***

A pesar del panorama pesimista presentado hasta aquí, habiendo dejado de lado adrede los escasos efectos positivos que ejerce la «prosperidad falaz» de los auges primario-exportadores, todas las evidencias históricas señalan lo mismo: a la larga, la exportación de materias primas no renovables tiende a «desarrollar el subdesarrollo». Y esto no es culpa exclusivamente del imperialismo, ni del Fondo Monetario Internacional, ni de la posesión de riquezas naturales, ni de las empresas mineras o petroleras. El problema radica en los gobiernos, los empresarios e incluso la ciudadanía de nuestros países subadministrados: no hemos sido capaces de idear las políticas económicas y las reformas legal-estructurales requeridas, ni pudimos conformar las alianzas y los consensos necesarios para aprovechar las enormes potencialidades y asegurar la transición de economías dependientes hacia economías autodependientes, con integración nacional y mercado interno; en suma, hacia sociedades autosustentables.

---

9. Un ejemplo es el vandalismo de la Texaco en la Amazonía ecuatoriana desde los 60. El daño se podría cuantificar en miles de millones de dólares (por derrames, contaminación de pantanos, quema del gas, deforestación, pérdida de biodiversidad, animales muertos, materiales utilizados sin pago, salinización de los ríos, enfermedades, trabajo mal remunerado). Son cuantiosos los perjuicios económicos, sociales y culturales causados a los indígenas sionas, secoyas, cofán, quichuas y huaorani, incluidos los colonos. Sobre la Texaco pesa la extinción de pueblos originarios, como los tetetes y sansahuaris. La constatación de esta realidad refleja, de alguna manera, la existencia de una conciencia sobre la cuestión ambiental y social que no había en los años 70. Y ello, a su vez, hace más difícil la expansión de la frontera petrolera.

10. Estas constataciones deben haber inspirado la estratégica respuesta venezolana, que busca no quedarse sólo en la extracción y exportación de crudo. Desde hace varios años, el país ha consolidado un proceso de creciente participación en todas las fases de la actividad petrolera. Ha entendido que es preciso potenciar su participación en toda la cadena de valor: la extracción de crudo, la refinación e incluso la creación de una importante red de gasolineras, con prolongaciones en EEUU y Europa.

Alguien podría pensar que la solución podría ser dejar de explotar los recursos naturales. Obviamente, es una falacia: *post hoc ergo propter hoc*. Pero entonces ¿cómo fue posible que varios países sí lograran remontar la presión de su situación periférica y el «maldesarrollo» (Tortosa), a pesar de poseer tantos o más recursos naturales?

Para responder a estas preguntas, conviene estudiar la historia económica y sociopolítica de los países ricos en recursos naturales que lograron superar esas circunstancias a fines del siglo XIX y principios del XX: Australia, Canadá, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia. O, como lo vienen intentando durante las últimas décadas, por diversas vías y aparentemente con éxito, países como Costa Rica, Chile, Malasia, Mauricio y Botswana. Evidentemente, hay que estar bien consciente de los poderosísimos intereses que quieren obligarnos a seguir por la misma ruta<sup>11</sup>. El desafío radica, precisamente, en promover el cambio a partir de soluciones concretas que, aunque ciertamente no pueden ser una copia, se pueden extraer de experiencias exitosas, sobre la base de alianzas y consensos que conduzcan a un desarrollo en libertad, desde dentro hacia fuera, sustentado en el aprovechamiento creciente de las capacidades existentes a escala humana, local y nacional, potenciando las capacidades que ofrece la integración regional.

Sin pretender agotar los puntos que deben ser considerados, a continuación se plantean algunos aspectos relevantes, con el afán de alentar la discusión para la construcción colectiva de respuestas que permitan transformar los recursos naturales en una palanca para el desarrollo, superando la maldición de la abundancia<sup>12</sup>.

**1.** Es hora de diferenciar el crecimiento «bueno» del crecimiento «malo». Manfred Max-Neef es categórico al respecto:

Si me dedico, por ejemplo, a depredar totalmente un recurso natural, mi economía crece mientras lo hago, pero a costa de terminar más pobres. En realidad la gente no se percata de la aberración de la macroeconomía convencional que contabiliza la pérdida

---

11. Una nueva clase corporativa ha capturado no solo el Estado, sino también importantes medios de comunicación, encuestadoras, consultoras empresariales, universidades, fundaciones y estudios de abogados. Se ha convertido en el «actor político privilegiado», por poseer «niveles de acceso e influencia de los cuales no goza ningún otro grupo de interés, estrato o clase social», lo que le permite «empujar la reconfiguración del resto de la pirámide social (...) Se trata de una mano invisible en el Estado que otorga favores y privilegios y que luego, una vez obtenidos, tiende a mantenerlos a toda costa», asumiéndolos como «derechos adquiridos» (Durand).

12. Existen cada vez más propuestas en ese sentido, v. Schuldt 1994a y Acosta/Schuldt (2000).

de patrimonio como aumento de ingreso. Detrás de toda cifra de crecimiento hay una historia humana y una historia natural. Si esas historias son positivas, bienvenido sea el crecimiento, porque es preferible crecer poco pero crecer bien, que crecer mucho pero mal.<sup>13</sup>

**2.** La tarea, entonces, no pasa simplemente por extraer más petróleo, sino por optimizar su extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales. Hay que procurar obtener el mayor beneficio posible para el país de cada barril extraído, antes que maximizar el volumen de extracción. En ese sentido, es necesario combinar el estricto cumplimiento de los contratos con la revisión de aquellos que no están sirviendo al interés nacional. En este empeño por repensar la política petrolera, aparece con creciente fuerza la necesidad de incorporar activamente las demandas ambientales: por ejemplo, pensando que una moratoria de la actividad petrolera en aquellas zonas con una elevada biodiversidad puede ser una decisión conveniente para los intereses de la sociedad en el mediano y largo plazo.

*Hay que procurar obtener el mayor beneficio posible para el país de cada barril extraído, antes que maximizar el volumen de extracción*

**3.** Del mismo modo, hay que garantizar la demanda nacional en función de la producción de los derivados internos: no es posible que un país productor y exportador de petróleo no satisfaga su demanda de derivados. Esto invita a mejorar el sistema de refinación, sin menospreciar las potencialidades de una verdadera integración regional. Igualmente, es necesario tener una visión integral, que englobe las distintas fuentes energéticas procurando incorporarlas de manera activa a las demandas del aparato productivo.

**4.** Si bien la integración energética se ha acelerado en los últimos años, los procesos han ocurrido principalmente en el ámbito del suministro de electricidad y gas<sup>14</sup>. Hasta ahora, el empeño integracionista se ha centrado mayormente

---

13. Ver la carta abierta de Max-Neef al ministro de Economía de Chile, 4 de diciembre de 2001, disponible en <[www.imperios.com/puertocisnes/medio/carta.htm](http://www.imperios.com/puertocisnes/medio/carta.htm)>.

14. Los tres principales procesos de integración eléctrica en América Latina son el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central, el de la Comunidad Andina de Naciones y el del Mercosur. También existen algunos intercambios menores entre Chile y Perú, Chile y Argentina, y Bolivia y Brasil. En cuanto a la interconexión de gas, se pueden destacar siete gasoductos entre Argentina y Chile, y también los gasoductos Bolivia-Brasil y Argentina-Uruguay-Brasil. Hay muchas tuberías transnacionales en fase de planificación o de construcción. Entre los planes más notables se encuentra el de un sistema de tuberías que conectaría Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Se trata del denominado Gasoducto del Sur, que sería financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y pretende conectar los campos de Camisea, en Perú, con la red de tuberías Chile-Argentina y, más adelante, con Porto Alegre, en Brasil. Esto incluiría la construcción

en relaciones comerciales, sin que se hayan impulsado procesos de complementación y, menos aún, propuestas que aseguren la soberanía energética regional; quizás estas limitaciones se expliquen por las mismas prácticas rentistas que alientan las tareas de extracción de los recursos energéticos: otra patología que debería ser adecuadamente considerada. La tarea, entonces, consiste en transformar la integración energética en motor para la integración entre los pueblos de la región, lo que implica mucho más que unir tubos y cables. Un reto complejo si se consideran las limitaciones internas<sup>15</sup> y las presiones de EEUU, empeñado en estructurar las relaciones energéticas hemisféricas orientadas a la satisfacción de sus intereses, en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas o de los Tratados de Libre Comercio.

**5.** Aunque los precios no alientan todavía inversiones masivas para impulsar un proceso de sustitución energética, es hora de preparar una transformación profunda en términos de economía y de sociedad. Se requiere instaurar un adecuado esquema de uso de la energía disponible, reorientando el consumo en función de las disponibilidades energéticas. Es que, salvo en Venezuela, las posibilidades de expansión de las reservas de crudo en la región son cada vez menores. De la discusión sobre el futuro de las reservas petroleras en el mundo se desprende que, incluso recordando la metodología del ya clásico estudio de King Hubbert<sup>16</sup> para EEUU realizado en 1956, se estaría por llegar al cenit de la producción mundial entre 2008 y 2012<sup>17</sup>. También podría ocurrir que ya se haya llegado a la cima, sin que nos hayamos percatado. En todo caso, incluso las cifras más generosas anticipan que se alcanzaría la cúpula de la campana para 2030. Esto no significa, de ninguna manera, que se producirá

---

o expansión de tuberías y de nueva infraestructura de gas en Perú y Brasil. El sistema entraría en servicio en 2007. La inclusión de Bolivia en el proyecto se dificulta por el conflicto no resuelto con Chile por la salida al mar, que es crucial para el proyecto boliviano de exportación de gas natural licuado. Y, finalmente, sin adentrarnos en la discusión sobre su viabilidad y conveniencia, hay que recordar la propuesta venezolana del proyecto gasífero más ambicioso en América Latina: la construcción de un gasoducto de unos 8.000 kilómetros, desde el Orinoco hasta Buenos Aires, a un costo de alrededor de 20.000 millones de dólares, que abastecería un mercado, el del Cono Sur, que se habrá triplicado para 2030 (v. García Molina).

15. Tengamos presentes las dificultades que atraviesa la integración en la región: la Comunidad Andina de Naciones está al borde del abismo, el Mercosur está también en crisis, la Comunidad Sudamericana de Naciones no despega y la propuesta de la Alternativa Bolivariana para las Américas sigue siendo solo una propuesta.

16. Hubbert fue funcionario de la Shell y catedrático en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y en la Universidad de California. Concibió un modelo que anticipa la evolución decreciente de la explotación de un yacimiento petrolero que crece rápidamente al inicio para, luego de que se ha alcanzado su cima o cenit, volverse cada vez más problemática y cara.

17. C.J. Campbell y J.H. Laherrère afinaron la fórmula de Hubbert y sostuvieron que el mismo escenario que se probó en EEUU hace 34 años se repetirá en el mundo entre 2008 y 2012 (López D'Alesandro 2004).

una abrupta interrupción del suministro petrolero, sino que una oferta cada vez más limitada no podrá satisfacer como hasta ahora la creciente demanda, inaugurando así la era en la que desaparecerá el petróleo barato.

De todas maneras, los hidrocarburos no serán prontamente sustituidos. Incluso fuentes de energía que quizás podrían ayudar a cerrar la brecha, como la energía nuclear, encuentran límites debido a una serie de restricciones ambientales, sociales y hasta políticas que impiden su difusión masiva. En cuanto a las fuentes renovables, hay restricciones –sobre todo tecnológicas y de mercado– que aún no han permitido su uso generalizado.

**6.** También es necesario que se organicen y modernicen los mercados energéticos, hoy atravesados por una serie de deformaciones estructurales, subsidios inequitativos y una falta generalizada de conceptualización. Hay que desarrollar una visión diferente de los mercados energéticos, partiendo de la necesidad de entender cuáles son más relevantes para cada uno de los recursos energéticos disponibles. Estos no pueden ser objeto de un tratamiento similar, como si todos accedieran de igual manera a un mercado energético homogéneo. El mercado de calor es diferente del mercado de iluminación y del mercado de fuerza, lo que implica una aproximación diferenciada a cada uno de los componentes de la oferta energética: así, por ejemplo, la electricidad (fuente energética secundaria) domina en el mercado de la iluminación, pero no es la más conveniente para la cocción de alimentos (mercado de calor).

*Es necesario que se organicen y modernicen los mercados energéticos, hoy atravesados por una serie de deformaciones estructurales, subsidios inequitativos y una falta generalizada de conceptualización*

**7.** A la hora de formular cualquiera de estos planes, es necesario considerar el entorno internacional, cargado de incertidumbre e inestabilidad y que es, con frecuencia, contrario a los intereses de los países productores de recursos naturales. En estas condiciones, las estrategias simplemente aperturistas pierden viabilidad y corren el riesgo de crear solo islas de modernidad, enclaves desligados del resto de la economía.

Todo esto implica una nueva forma de inserción internacional, sobre la base de la búsqueda de un nuevo perfil de especialización productiva con sostenimiento interno. La idea es definir –en términos dinámicos– las líneas de

producción en las que cada país de la región debe concentrar sus esfuerzos para lograr la ansiada competitividad. Pero hablamos de un incremento de competitividad basado en el mejoramiento de la productividad, que contribuya a incrementar también los niveles de empleo e ingresos. Para ello, además de la apertura, es necesario aplicar políticas estructurales. Se trata de un proceso planificado de reorganización productiva basado en la concertación de intereses entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, en el marco de un proyecto de largo plazo.

Del mismo modo, comprendemos la necesidad de robustecer el mercado interno y el aparato productivo, prerrequisito para conformar un sistema productivo competitivo y abierto al exterior. Para ello es necesario adoptar, entre otras, medidas que propicien la transformación y el dinamismo de la agricultura, modificar los patrones de consumo, mejorar la distribución del ingreso, calificar masivamente a la mano de obra, emprender una reforma educativa y fomentar la absorción y generación del progreso técnico.

**8.** Uno de los requisitos es superar la baja productividad de los segmentos productores de bienes orientados a atender las demandas de la mayoría de la población, donde se concentra la mayor parte de la mano de obra. Para lograrlo se requieren inversiones masivas. Como su financiamiento no puede provenir de esos mismos sectores (que prácticamente no generan excedentes), es necesario transferir excedentes de otros segmentos productivos, básicamente de los que explotan recursos naturales (fundamentalmente para el mercado externo, como por ejemplo petróleo) y también de aquellos segmentos modernos urbanos que producen bienes suntuarios.

La gestión estatal, las políticas económicas y las reformas jurídico-administrativas y estructural-institucionales deberán concentrarse en dos segmentos, que habrán de promoverse en una fase de transición: los que producen bienes primarios para la exportación (segmento petrolero o minero, por ejemplo, y segmento rural moderno), con elevadas rentas diferenciales; y los que producen bienes de masas (segmento urbano tradicional y segmento rural tradicional, y, en menor medida, determinadas ramas del segmento urbano moderno).

Esa transferencia intersegmental de recursos debe darse en un nuevo marco de organización sociopolítica y cultural de los grupos populares. Un manejo diferente y diferenciador en lo económico exige también cambios en lo social, que no se agotan en el campo de la simple racionalidad económica de

las políticas sociales. Éstos deben basarse en principios de eficiencia y solidaridad, fortaleciendo las identidades culturales de las poblaciones locales, promoviendo la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación de las masas diferenciadas. En lo político, este proceso contribuiría a la conformación y el fortalecimiento de instituciones representativas de las mayorías desde los espacios locales y municipales, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional, para hacer frente a la dominación del capital financiero y de las burocracias estatales. Esto implica ir gestando, desde lo local, espacios de poder real, verdaderos contrapoderes de acción democrática. A partir de ellos se podrán forjar los embriones de una nueva institucionalidad estatal, de una renovada lógica de mercado y de una nueva convivencia social.

**9.** Esta estrategia de carácter alternativo no podrá llevarse a cabo sin una reforma del Estado<sup>18</sup>. La visión simplista del papel del Estado se basa fundamentalmente en la amplitud de su intervención directa y la orientación de la política macroeconómica. Pero la dinámica del desarrollo nacional no es solo una cuestión económica; es también política, social y cultural. Lo que debe transformarse no es únicamente la calidad y la dimensión del Estado, sino también el sistema político en su conjunto. Por eso, una parte sustancial de una reforma del Estado significa modernizar instituciones, cambiar las formas y los contenidos de la asignación de recursos y diseñar otra política económica, estrechamente vinculada a una nueva política energética.

### ***Consideraciones finales***

En suma, se busca que la política energética sea parte consustancial de una estrategia alternativa y no solo un elemento más. Es claro que, como estamos hablando del largo plazo, es imperativo el aumento sostenido de la productividad y, desde luego, el crecimiento del empleo y la mejora en la distribución del ingreso. En el fondo, lo que se persigue es crear oportunidades para el desarrollo integral de la mayoría de la población. Se necesita, por lo tanto, dar vuelta la página y modificar la correlación de fuerzas: las políticas de ajuste estructural y la liberalización a ultranza, que han tenido como objetivo principal la venta de las empresas estatales y su desnacionalización, el puntual

---

18. Y también de los mercados, a los que hay que civilizar y poner al servicio de la sociedad, recordando la recomendación de Karl Polanyi: el mercado puede ser un buen sirviente, pero siempre será un pésimo amo.

pago de la deuda externa y la reorganización de la economía a través de mercados oligopólicos o abiertamente monopólicos, claramente han fracasado.

De todo lo anterior se desprende que hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se logra simplemente a partir de la extracción de los recursos naturales. Es preciso generar riqueza: ésa es la gran tarea. Si no se logra, se mantendrán vigentes tanto la maldición de la abundancia como la paradoja de la riqueza natural. ☐

### **Bibliografía**

- Acosta, Alberto: *Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.
- Acosta, Alberto, Alexandra Almeida, Milton Balseca y otros: *El Ecuador post petrolero*, Acción Ecológica / Oilwatch / Ildis, Quito, 2000.
- Acosta, Alberto y Jürgen Schuldt: «Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura para pequeños países» en Acosta, Alberto (comp.): *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES) / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Auty, Richard (ed.): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001, disponible en <[www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm](http://www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm)>.
- Bates, Robert: *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, Norton, Nueva York, 2001.
- Bhagwati, Jagdish: «Inmiserizing Growth: A Geometrical Note» en *The Review of Economic Studies* vol. 25 N° 3, 1958.
- Bravo-Ortega, Claudio y José de Gregorio: «The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth» en *Central Bank of Chile Working Papers* N° 139, 2002.
- Corden, Max y Peter Neary: «Booming Sector and De-industrialization in Small Open Economy. Royal Economic Society» en *The Economic Journal* vol. 92, 1982, pp. 826-860.
- Corden, Max: «Booming Sector and 'Dutch Disease' Economics: Survey and Consolidation» en *Oxford Economic Papers* N° 36, 1984.
- Durand, Francisco: *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política*, Desco / FES, Lima, 2006.
- Falconí, Fander: *Economía y desarrollo sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*, Flasco, Quito, 2002.
- Ferrer, Aldo: *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Ferrer, Aldo: *Aprender a vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- García Molina, Galo: «La energía como motor de la integración de América Latina», Fescol, Bogotá, 2006 (versión preliminar).
- Gobierno de la República de Chile: *El mercado mundial de las fuentes de energía 2025*, 2001.
- Gudynas, Eduardo: «Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas» en *Revista del Sur* N° 160, Montevideo, 4-6/2005.
- Kamas, Linda: «Dutch Disease Economies and the Colombian Export Boom» en *World Development* vol. 14 N° 9, 1986.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.
- Laorea, Carlos: «The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador: 1972-1990», tesis doctoral, York University, Toronto, 1993.

- Larrea, Carlos: *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Abya-Yala / Ildis, Quito, 2004.
- López D'Alesandro, Fernando: «Petróleo: ¿Punto final?» en < [www.lainsignia.org/2004/septiembre/econ\\_006.htm](http://www.lainsignia.org/2004/septiembre/econ_006.htm)>, 7 de septiembre de 2004.
- Polanyi, Karl: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992 [1944].
- Reinert, Eric: «Diminishing Returns and Economic Sustainability: The Dilemma of Resource-based Economies under Free Trade Regimes» en *Centre for Development and the Environment*, Universidad de Oslo, 1996, disponible en <[www.othercanon.org/papers/](http://www.othercanon.org/papers/)>.
- Schuldt, Jürgen: *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994a.
- Schuldt, Jürgen: *Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos*, CAAP, Quito, 1994b.
- Schuldt, Jürgen: *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*, Universidad del Pacífico, Lima, 2004.
- Schuldt, Jürgen: *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.
- Thorp, Rosemary y Jeffrey Bertram: *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Macmillan, Londres, 1978.
- Tornell, Aaron y Philip Lane: «The Voracity Effect» en *The American Economic Review* vol. 89 Nº 1, 1999.
- Tortosa, José María: *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global*, Icaria, Barcelona, 2001.
- Watkins, Melville: «A Staple Theory of Economic Growth» en *The Canadian Journal of Economics and Political Science* vol. 29 Nº 2, 1963.

# Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

Junio de 2006

Quito

Nº 94

PORTADA: Planes de estudios de comunicación en América Latina, **Tatiana Hernández, Xose Pereira Fariñas y Xose López García**. Posgrados de Comunicación en América Latina, un debate pendiente, **Óscar Bustamante**. Aprendizaje digital en los estudiantes de Comunicación, **Antonio Manfredi**. OPINIÓN: Morir en la televisión: dos alternativas políticas de la crueldad actual, **Ángel Rodríguez Kauth**. ENSAYOS: Desmitificando la convergencia periodística, **José García Avilés**. La ley Televisa de México, **Felipe Gaytán y Juliana Fregoso**. TELEVISIÓN: El video clip en constante renovación, **Tracy Mena Young y Adolfo Veiga Sixto**. El «apagón analógico» y la consolidación de lo digital, **Marta Roel**. CINE: Oscar 2006: Una tradición que se rompe, **María Helena Barrera**. COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL: La comunicación en las fuerzas de seguridad del Estado, **María de las Mercedes Cancelo San Martín**. DUDAS Y RUPTURAS: El regreso del andrógino, **Juan Manuel Rodríguez**. INFORMÁTICA: Byte y píxel: interacción persona-computador, **Francisco Ficarra**.

Chasqui es una publicación del Ciespal, P.O. Box 1701584, Quito, Ecuador. Correo electrónico: <[chasqui@ciespal.net](mailto:chasqui@ciespal.net)>. Página web: <[www.ciespal.net](http://www.ciespal.net)>.

# **Lateinamerika's Energiepolitik zwischen Staat und Markt**

Rolf Linkohr

*Politik und Energie lassen sich in Lateinamerika schwer trennen. Mit Energie wird Politik gemacht. Im Idealfall könnte ein lateinamerikanischer Energiebinnenmarkt geschaffen werden. Da aber häufig wirtschaftliche Überlegungen politischen Prioritäten und Rivalitäten weichen müssen, wird der lateinamerikanische Energienationalismus auch zum Hemmnis der Entwicklung. Fremdes Kapital und Wissen wird nicht ausreichend genutzt. Erschwerend kommt hinzu, daß zu wenig Geld in eigene Forschung und Entwicklung gesteckt wird. Auf der anderen Seite bieten sich Lateinamerika neue Chancen durch den CO<sub>2</sub>-Emissionshandel. Vor allem europäische Länder und Unternehmen wollen CO<sub>2</sub>-Guthaben erwerben. Die Klimapolitik könnte zu einer neuen politischen und technologischen Klammer zwischen Europa und Lateinamerika werden*

**Dr. Rolf Linkohr:** ist Physiker und war 25 Jahre lang Abgeordneter für die deutsche SPD im Europäischen Parlament. Seit 2004 ist er Sonderberater des EU-Kommissars für Energie in Brüssel.

**Schlüsselwörter:** Energie, Politik, Europäische Union, Lateinamerika..

## **Energie und Politik**

Energie und Politik sind wohl in keiner Region der Welt derart eng verbunden wie in den meisten Staaten Lateinamerikas. Über eine eigene Öl – oder Gasgesellschaft zu verfügen gilt als Zeichen nationaler Souveränität. Und nationale Symbole haben in Lateinamerika einen hohen Wert.

Darüber mag sich ein Europäer oder Amerikaner wundern, der gelernt hat, dass das Kapital recht unpatriotisch ist. Geld hat Eigentümer, aber keine Heimat. Doch in Lateinamerika, einem Kontinent, dessen Rohstoffe seit Jahrhunderten von Fremden ausgebeutet werden, ist die Verfügung über die eigenen Ressourcen mehr als eine Geldanlage. In ihr spiegelt sich der Wunsch wider, endlich einmal die angeblich unermesslichen Naturreichtümer zum eigenen Wohl nutzen zu können. Für sich selbst arbeiten, nicht für fremde Mächte, das dürfte der Wunsch vieler Latinos sein, und diesem Wunsch kann man im Grundsatz wohl auch nicht widersprechen.

Nun ist es nicht so, als gäbe es nicht auch in anderen Ländern ein besonderes Verhältnis zu den Rohstoffen, vor allem dann, wenn man in ihnen strategische Reserven vermutet. Lateinamerika unterscheidet sich vom Rest der Welt also nicht im Prinzip, sondern eher in dem Ausmaß, wie Politik und Rohstoffe, vor allem Politik und Energie miteinander verknüpft sind.

Mit Rohstoffen, vor allem mit Öl und Gas, läßt sich bequem Politik machen. Als 2005 Buenos Aires einen besonders heißen Sommer erlebte, ordnete Präsident Kirchner kurzerhand an, dass argentinisches Gas vorrangig zur heimischen Stromerzeugung verwendet werden muss. In der Folge wurde weniger Gas nach Chile exportiert und das Land hinter den Anden konnte zusehen, wo es sein Gas herbekam. In Santiago musste daraufhin Strom rationiert werden. Der Öffentlichkeit bekannter ist die Weigerung Boliviens, an Chile Gas zu verkaufen. Bolivien will sich so einen Zugang zum Meer erpressen.

Doch eine Politik der Vermachtung von Öl und Gas hat zwei Seiten, eine angenehme und eine weniger angenehme.

Zu den angenehmen Erfahrungen gehört, dass die Einnahmen aus Öl- und Gasförderung einem Land innen- und außenpolitische Spielräume verschaffen. In manchen Ländern, wie in Mexiko oder Venezuela, fließen die Einnahmen aus den staatlichen Ölgesellschaften zu einem großen Teil in den öffentlichen Haushalt und finanzieren damit den Staat. Auch verhindert die Nationalisierung der Öl- und Gasindustrie eine indirekte Einmischung – vor allem nordamerikanischer – Multis in die Innenpolitik. Die Verstaatlichung ist also auch eine Abwehrmaßnahme gegen Übergriffe fremder Mächte. Wer die Geschichte der Beziehungen Lateinamerikas zu den USA kennt, wird für eine solche Haltung Verständnis haben. So hat die Verstaatlichung der mexikanischen Ölvorkommen im Jahre 1938 unter dem Präsi-

denten Lázaro Cárdenas und die Gründung der Pemex nicht nur finanzielle Gründe gehabt, sondern spiegelte vor allem die schwierigen Beziehungen zu den USA wieder. Wie wichtig den Mexikanern die ausschließliche Verfügung über ihre Öl- und Gasreserven ist, zeigt sich auch darin, dass sie ihr Verfassungsrang geben. Im Artikel 27 der mexikanischen Verfassung steht, dass „el petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad“ zu den strategischen staatlichen Aufgaben gehören. Zuerst müsste also die Verfassung geändert werden, bevor fremde Firmen in mexikanischen Territorialgewässern nach Erdöl und Gas bohren dürfen.

Diese restriktive Haltung wurde häufig kritisiert und Präsident Fox wollte sie auch – ohne Erfolg – ändern. Doch gerechterweise muss man auch erwähnen, dass alle US – Bundesstaaten – mit Ausnahme von Texas, Louisiana und Mississippi – die Förderung von Erdöl und Gas in ihren Territorialgewässern untersagen. Unterstellen wir einmal, Mexiko würde die Privatisierung der Pemex erlauben und die Förderung von Erdöl und Erdgas in seinen Territorialgewässern auch für nichtmexikanische Unternehmen zulassen, dann könnten wohl US-amerikanische Multis in Mexiko tätig werden, doch mexikanischen Firmen wäre der größte Teil der Vereinigten Staaten verschlossen.

Lateinamerikaner haben in aller Regel ein sehr ausgeprägtes Nationalbewusstsein. Der Grund dürfte wohl darin liegen, dass der Nationalismus die einzige Klammer ist, die die ansonsten recht heterogene Klassengesellschaft zusammenhält. Nationale Symbole ersetzen den gesellschaftlichen Konsens. Je größer die Unterschiede zwischen Arm und Reich, umso größer wird der Zwang zu Ersatzhandlungen, um das Land zusammenzuhalten. Rohstoffe, vor allem Erdöl und Erdgas, sind solche Symbole. Sie haben zudem den Vorteil, dass sie Einnahmen erzeugen, die für Investitionen oder soziale Maßnahmen verwendet werden können.

Eigentlich müsste man nach diesen Bemerkungen vermuten, dass alle lateinamerikanischen Öl- und Gasländer zu den reichen Ländern der Welt gehören. Ihre Einnahmen müssten ausreichen, um der Bevölkerung einen ausreichend hohen Lebensstandard zu erlauben. Doch wie wir hinlänglich wissen, ist dies leider nicht der Fall. Im Gegenteil, Ölländer sind in der Regel arme Länder. Der Reichtum wird unter der Oberschicht aufgeteilt, für die Masse der Bevölkerung bleibt wenig oder nichts. Auch beschäftigt die Öl- und Gasindustrie, wie übrigens auch der Bergbau, nicht gerade viele Menschen. Der Mehrwert wird erst bei der Veredlung und der Vermarktung sichtbar. Und nur dort werden viele Menschen beschäftigt. Doch die leben entweder in den Industrieländern oder sind Angehörige der schmalen

Oberschicht. Offenbar ist Öl allein keine hinreichende Bedingung für Wohlstand der Ölförderländer. Das einzige Land, das seine Bodenschätze zur Förderung des allgemeinen Wohlstands sinnvoll nutzt, dürfte Norwegen sein. Offenbar braucht es zum Reichsein mehr als nur Öl und Gas. Ohne Demokratie und ohne Sozialpolitik sind selbst die größten Ölvorräte nicht in der Lage, Wohlstand für alle zu schaffen.

Wenn diese Beobachtung zutrifft, dann dürfte es Lateinamerika schwer haben, selbst bei hohen Öl- und Gaspreisen der Armut zu entkommen, es sei denn, die Einnahmen werden zur sozialen und kulturellen Entwicklung der breiten Masse verwendet. Doch Verteilung allein genügt nicht, wenn nicht eine Arbeitsethik hinzukommt, die bei der persönlichen Arbeit ansetzt und nicht auf Almosen eines vermeintlich reichen Staates setzt. Doch der Energienationalismus wirkt wie ein Surrogat, das die Entwicklung einer dynamischen Arbeitsethik verhindert. Er täuscht einen gesellschaftlichen Konsens vor, der weder durch demokratische Mitsprache noch durch gerechte Verteilung und Sozialpolitik abgedeckt ist. Er lenkt von den eigentlichen Aufgaben ab und wird zur Droge.

Wir beobachten nicht nur in Lateinamerika, sondern auch in Rußland und im Nahen Osten, wie Energienationalismus Gesellschaften eher lähmt als beschleunigt. Gewiß, Öleinnahmen machen es den Regierungen leicht, großzügig zu sein. Zustimmung kann erkaufte werden, zumindest solange der Öl – und damit auch der Gaspreis hoch ist. Doch am Ende entsteht eine Kultur der Armenspeisung, an die sich die Menschen aus Bequemlichkeit gewöhnen. Venezuela ist dafür ein Beispiel. Dass ein derart von der Natur verwöhntes und damit reiches Land Lehrer und Ärzte aus Kuba bitten muss, um Grundbedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen, wirft ein Licht auf die Mentalität, die der Ölreichtum erzeugt hat. Zukunftsinvestitionen finden – wenn überhaupt – nur im Kerngeschäft statt, also in Öl – und Gassektor. Schließlich will man die einzige Quelle des Reichtums nicht verstopfen. Doch dort, wo der eigentliche Reichtum einer Nation entsteht, in Bildung und Forschung, in Sozialeinrichtungen und in der Verkehrsinfrastruktur, vor allem in Handwerk und Gewerbe, bleiben die Anstrengungen in der Bürokratie und in der allgemeinen Gleichgültigkeit stecken.

Nur so ist zu verstehen, dass die wohlhabenden Staaten der Welt nicht jene sind, unter deren Territorien große Öl – und Gasvorhaben ruhen, sondern erstaunlicherweise jene, die sich Öl und Gas auf dem Weltmarkt zu hohen Kosten besorgen müssen. Die Schweiz ist nicht reich, weil sie Öl hat, sondern weil sie keines hat!

Der lateinamerikanische Energienationalismus bringt noch einen weiteren Nachteil mit sich. Er hält fremdes Kapital von Investitionen ab und mindert damit die Chancen auf Innovation. Mexiko ist dafür ein Beispiel, doch es ist nicht der einzige Fall. Der mexikanische Staat hat die verstaatlichte PEMEX jahrzehntelang zu überhöhten Abgaben gezwungen, weshalb nötige Investitionen in die Exploration neuer Öl- und Gasquellen ausblieben. Andererseits durften fremde Unternehmen in Mexiko nicht tätig werden. In der Folge wurde weniger Öl und Gas gefördert, ja Gas muss jetzt sogar importiert werden. Noch größere Risiken geht Bolivien unter Evo Morales ein. Die Politik der Verstaatlichung kann dem Land rasch den Zugang zu Kapital und Technologie verschließen und das Gegenteil von dem bewirken, was ursprünglich beabsichtigt war. Ob die venezolanische PdVSA die Lücke füllen kann, die der mögliche Weggang internationaler Gesellschaften hinterlassen, ist mehr als fraglich.

### ***Die Integration der Netze***

Nun verfügen nicht alle lateinamerikanischen Staaten über Öl- und Gasvorkommen. Insbesondere die Staaten Mittelamerikas leiden unter Energieknappheit. Auch Kuba wurde vergessen, als die Natur die Ölvorräte verteilte. Argentinien, Chile, Uruguay, Paraguay sind Öl- und Gasimporteure, keine Exporteure. Jede Erhöhung der Ölpreise geht also zu ihren Lasten. Paraguay verdient wohl mit dem Stromexport in Richtung Brasilien wegen seiner Beteiligung am Staudamm von Itaipú viel Geld, doch die Kraftstoffe muß es importieren.

Auch die Wasservorräte sind ungleich verteilt, wenngleich es davon immer noch reichlich gibt. Erschwerend kommt hinzu, daß die Entfernungen groß und die Bevölkerungsdichte häufig gering sind. Wohl werden die Ballungszentren mit Strom und Gas versorgt, doch an den Menschen auf dem Land ging die Energiewirtschaft aus Kostengründen vorbei. Einen Anschlußzwang wie in Europa gibt es nur in seltenen Fällen. Nach Angaben der IEA (International Energy Agency) hatten im Jahre 2002 46 Mio Lateinamerikaner keinen Zugang zu elektrischem Strom.

Nun gibt es inzwischen verstärkt Bemühungen, diesem Misstand abzuwehren. Zum einen werden die Netze ausgebaut, zum andern werden dezentrale Versorgungseinrichtungen geschaffen. In zunehmendem Maße werden dafür auch erneuerbare Energien genutzt, vor allem dann, wenn der Bau einer Netzleitung zu teuer kommt.

Ermutigend ist auch, dass es verstärkt Bemühungen gibt, die Strom – und Gasnetze der einzelnen Staaten oder Regionen miteinander zu verbinden. So könnte im Laufe der Jahre sogar ein lateinamerikanisches Energienetz und in der Folge ein Energiebinnenmarkt entstehen.

Mehrere Beispiele aus jüngster Zeit unterstreichen diese Behauptung. Am 13. Juni 2006 nahmen der mexikanische Präsident Vicente Fox Quesada und sein guatemaltekischer Amtskollege Oscar Berger an der Eröffnung des Baus einer Hochspannungsleitung zwischen beiden Staaten teil. Auch die übrigen Staaten Mittelamerikas sollen bis 2015 elektrisch verbunden werden, so daß es nicht mehr lange dauern wird, bis vom mexikanischen Chiapas bis nach Kolumbien Strom transportiert werden kann. Außerdem soll ein gemeinsames thermisches Kraftwerk in Guatemala oder Panama gebaut werden, dessen Kosten auf etwa eine Mrd US Dollar geschätzt werden.

Zusätzlich soll bis 2015 eine Gasleitung von Venezuela bis ins mexikanische Chiapas gebaut werden. Zentralamerika wächst damit enger zusammen.

Auch in Südamerika sind Hochspannungsleitungen zwischen Nachbarländern geplant. In den nächsten zehn Jahren sollen Verbindungen zwischen Kolumbien und Ecuador, Peru und Bolivien, Peru und dem Norden Chiles sowie zwischen dem südlichen Bolivien und dem Norden Argentinien gebaut werden. Die wirtschaftlichen Vorteile liegen auf der Hand. Die Hochspannungsleitungen erlauben einen Stromaustausch über die Grenze hinweg und sparen den Bau überflüssiger Erzeugungskapazitäten. Experten von OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) schätzen den geldwerten Vorteil auf jährlich 4 bis 5 Mrd US Dollar.

Mehr noch als die zentralamerikanische Hochspannungsleitung hat das Angebot Venezuelas Schlagzeilen gemacht, eine Gasleitung (gasoducto del sur) von Venezuela über Brasilien bis ins südliche Argentinien zu bauen, mit späterer Anbindung an Bolivien, Paraguay und Chile.

Dieses Megaprojekt soll an die 20 Mrd US Dollar kosten und während seiner Bauzeit eine Millionen Menschen beschäftigen. Es wird derzeit von Expertengruppen der genannten Länder beraten und auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüft. Am Ende soll es in der Lage sein, 150 Mio m<sup>3</sup> Gas über eine Entfernung von 8000 km zu pumpen.

Es ist noch zu früh, um ein Urteil über die Machbarkeit des Projektes abzugeben. Von Vorteil dürfte sicher sein, wenn der Kontinent zu einem einheitlichen Gasbinnenmarkt zusammenwächst. Die Gasleitung wäre ein sichtbares Symbol für die lateinamerikanische Integration. Die Interdependenz der lateinamerikanischen Staaten nähme zu und möglichen Konflikten zwischen Käufern und Verkäufern von Gas könnte vorgebeugt werden. Doch ob ihr Bau auch wirtschaftlichen Sinn macht, muss nach heutiger Kenntnis eher bezweifelt werden. Nach bisherigem Wissen ist der Transport von Gas über mehr als 4000 km nicht mehr wirtschaftlich. Die Druckverluste sind zu hoch und es ist in der Regel sinnvoller, Erdgas in Form von Flüssiggas (LNG – Liquefied Natural Gas oder GNL – Gas Natural Liquado) über die Ozeane zu verschiffen und in den Flüssiggas-Terminals wieder in den gasförmigen Zustand zu bringen.

Das südamerikanische Megaprojekt wurde von Venezuela vorgeschlagen. Denn nur Venezuela verfügt über ausreichende Gasreserven, die es allerdings noch erschließen muß. Auch verschaffen ihm seine Einnahmen aus dem Ölexport das nötige Kapital für das Megaprojekt. Und zum dritten käme es dem Wunsch Venezuelas entgegen, in den Mercosur integriert zu werden.

Wie Venezuela mit Öl und Gas Außenpolitik betreibt, hat es bereits im Juni 2005 gezeigt, als Präsident Hugo Chavez „PetroCaribe“ ins Leben rief. Dieses Abkommen zwischen Venezuela und den meisten karibischen Inselstaaten sieht vor, dass die Karibikstaaten 40% ihrer Ölrechnung mit Krediten von 24 Jahren Laufzeit und zu einem Zinssatz von 1% bezahlen können. Zwei Jahre sind sie sogar zinslos. Allein die Dominikanische Republik erspart sich damit jährliche Kosten von 240 Millionen Euro, wie ihr Präsident Leonel Fernandez ausrechnen ließ.

Chavez geht sogar so weit, dass er in El Salvador und Nicaragua Städten mit linken Mehrheiten bei der Energieversorgung hilft.

Nicht alle Staaten sind von Chavez' Initiativen begeistert. So fühlen sich vor allem Mexiko und Kolumbien herausgefordert. Die Präsidenten beider Länder haben am 3. Juni 2004 den Bau einer Raffinerie in Mittelamerika angekündigt, um die dortigen Kraftstoffkosten zu senken. Diese Raffinerie soll täglich 360 000 Faß Öl verarbeiten, wobei 70% des Erdöls aus Mexiko stammen wird. Die Baukosten sollen 6 Mrd US Dollar betragen. Es werden Kostenersparnisse von bis zu 8 US \$ pro Faß erwartet. Unterstützt wird das Vorhaben von der BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Gebaut werden soll in Panama oder Guatemala.

Mexiko verfolgt mit dieser Initiative eigene Ziele. Im Dezember 2005 wurden in Cancun die Weichen für einen zentralamerikanischen Strom- und Gasmarkt gestellt, ein Vorhaben, das vor allem dem süd-mexikanischen Chiapas eine Anbindung an seine nächsten Nachbarn in Mittelamerika erlaubt.

Die Anbindung von Chiapas an Mittelamerika ist ein Projekt, das vor Jahren von dem damaligen mexikanischen Außenminister Jorge Castañedas ins Spiel gebracht wurde. Chiapas' Wirtschaft sollte entwickelt werden und die bislang von der Zentralregierung vernachlässigte Bevölkerung sollte spüren, daß man sich um sie kümmert.

Im Gegenzug verstärkt Venezuela seine Anbindung an Kuba. Chavez hat sich vorgenommen, die in den 80-er Jahren mit russischer Hilfe und Technologie in Cienfuegos errichtete Raffinerie zu modernisieren, wofür er nach offiziellen Angaben 635 bis 780 Millionen US Dollar aufwenden will. Bereits heute wird in Cienfuegos im wesentlichen venezolanisches Öl verarbeitet, dessen Raffinerieprodukte zum Teil nach Mittelamerika verkauft werden.

Laut OLADE gibt es noch eine Reihe weiterer Projekte, um die Gasnetze von Nachbarländern miteinander zu verbinden. Dazu gehört auch die Anbindung Mexikos an bolivianisches Gas. Denn Mexiko muß früher oder später Gas importieren und es liegt nahe, sich dieses Gas in Südamerika zu besorgen. Mexiko wird deshalb zum Gasimporteur, weil es einen Teil des in Mexiko geförderten Erdgases an die USA verkauft, die zunehmend zum Energieimporteuer geworden sind. Es fördert wegen mangelnder Investitionen und Vorräte aber nicht genügend Gas, um neben dem Eigenbedarf auch noch die USA zu versorgen. Die Lücke muß durch Importe gefüllt werden.

An diesen wenigen Beispielen zeigt sich, wie sehr die Energieinvestitionen den politischen Vorgaben folgen. Bündnisse, wie zwischen Kuba und Venezuela werden befestigt, oder es werden die mittelamerikanischen Staaten an Mexiko angebunden, die gewissermaßen zum Hinterland Mexikos werden oder im besten Fall zur Brücke zwischen Mexiko und Kolumbien. Auch versucht Venezuela mit seinem Projekt der Gaspipeline an den Mercosur heranzurücken, um gemeinsam mit Brasilien und Argentinien ein Gegengewicht gegen die USA zu errichten.

Doch nicht immer gelingt der energiepolitische Brückenschlag. Nehmen wir Chiles Beziehungen zu seinen Nachbarn als Beispiel. Ein Drittel seines Stroms erzeugt

Chile mit Gas, das ausschließlich aus Argentinien stammt. Täglich werden 15 Millionen m<sup>3</sup> Gas über die Anden gepumpt. Doch Argentinien's Förderkapazitäten reichen nicht aus, um den Eigenbedarf und die Exporte nach Chile zu decken. Der staatlich verordneten niedrigen Gaspreise wegen haben die Gasgesellschaften nicht genügend in neue Anlagen investiert. Auch sind die Vorräte des Landes begrenzt. Deshalb muss es zusätzlich fünf Millionen m<sup>3</sup> Gas aus Bolivien einführen. Dafür zahlt Argentinien nach offiziellen Angaben derzeit 3,35 US Dollar pro Mio BTU. Doch inzwischen hat Bolivien eine Preiserhöhung angekündigt. Es verlangt nun 5,5 US Dollar pro Mio BTU.

Nun könnte man fragen, wo das Problem liegt. Denn Argentinien könnte den Preisaufschlag an Chile weiterreichen und Chile müsste eben sehen, wie es damit zu Recht kommt. Chile hat sich ohnehin schon daran gewöhnt, ein Energiehochpreisland zu sein.

Doch die Dinge liegen komplizierter. Chile und Bolivien unterhalten seit 1978 keine diplomatischen Beziehungen. Der Grund liegt in der Weigerung Chiles, Bolivien im Norden des Landes einen Küstenstreifen abzutreten, damit es wieder einen Zugang zum Pazifik erhält. Bolivien verkauft deshalb auch kein Erdgas an Chile und betrachtet den Verkauf von argentinischem Gas an Chile solange als illegal, wie Argentinien nicht nachweisen kann, dass es sich um rein argentinisches Gas handelt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Bolivien deshalb Exporte nach Argentinien verringert, was dann wiederum zum Erliegen des argentinischen Gasexports nach Chile führen kann.

Für Chile stellen sich dabei mehrere unangenehme Fragen. Denn es muss das argentinische Gas durch teures Flüssiggas (LNG) aus Asien ersetzen. Dazu müssen aber erst einmal Terminals errichtet und Verträge mit den Lieferanten ausgehandelt werden, was Zeit braucht. Kurzfristig könnte in Chile Energie knapp werden. Zum zweiten betrifft es vor allem den Norden des Landes, wo der Bergbau zu Hause ist. Aus geographischen Gründen – das Land ist fast 5000km lang – sind nämlich Norden, Mitte und Süden nicht energetisch verbunden. Die verschiedenen Regionen können sich also im Notfall auch nicht aushelfen. Boliviens Weigerung, Chile über Argentinien Gas zu liefern, könnte also dem Bergbau Chiles einen herben Schlag versetzen.

Mehrfach wurde versucht, die politischen Hemmnisse durch wirtschaftliche Argumente zu beseitigen. Denn zweifellos würden alle Beteiligten davon profitieren, wenn Strom und Gas frei über die Grenzen fließen könnten, wenn es Investitionssi-

cherheit und Rechtssicherheit gäbe, vor allem, wenn ein politisch neutraler Gerichtshof in Streitfällen entscheiden könnte.

Deshalb drängen die in Südamerika ansässigen Öl- und Gasgesellschaften die Regierungen, Energie und Politik zu trennen und ihnen zu erlauben, Leitungen und Kraftwerke nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bauen, ohne auf Grenzen Rücksicht nehmen zu müssen. Auch fordern sie eine südamerikanische Energiecharta, ähnlich dem Energiechartavertrag (Energy Chapter Treaty), dessen Sekretariat in Brüssel sitzt. Doch bislang scheiterte jeder Vorstoß am Widerstand einiger Regierungen.

Auf Dauer glaubt Bolivien, die besseren Karten zu haben. Denn es sitzt auf einer großen Gasblase und die Nachbarn brauchen dieses Gas. Doch es könnte sich auch täuschen. Je mehr es Brasilien, Argentinien und Chile und Druck setzt, umso mehr werden sich diese Länder nach Alternativen umsehen. Und am Schluss könnte Bolivien auf seinem Gas sitzen bleiben.

Schon unter den Vorgängern von Evo Morales gab es Verhandlungen zwischen Santiago und La Paz über einen Gasterminal in Chiles Norden, über den Flüssiggas nach Mexiko und Kalifornien transportiert werden sollte. Für bolivianisches Gas ist der Osten Nordamerikas ein natürlicher Kunde. Doch Bolivien nahm das Angebot Chiles einer bolivianischen Wirtschaftszone auf chilenischem Territorium nicht an, sondern bestand auf einem souveränen Territorium. Chile lehnte ab. Als Ausweg bot sich ein Gasterminal in Perus Süden an, doch stellte er sich als unwirtschaftlich heraus und fand keinen Investor. Inzwischen beziehen Mexiko und Kalifornien indonesisches Flüssiggas. Bolivien hat – zumindest für einige Zeit – einen interessanten Markt verloren.

Selbst wenn Chile im Norden einen Streifen Landes an Bolivien abträte, käme der Streit vermutlich nicht zur Ruhe. Denn im sogenannten Salpeterkrieg (span. „Guerra del Pacífico“) von 1879 bis 1884, den Chile gegen Bolivien und Peru führte, nahm es nicht nur Bolivien seine Küstenregion ab, sondern eignete sich auch den Süden Perus mit der Stadt Arica an. Träte also Chile einen Streifen Küste an Bolivien ab, damit dort unter bolivianischer Souveränität ein Gasterminal errichtet werden könnte, würde es sich um ehemals peruanisches Gebiet handeln. Der Streit fände dann seine Fortsetzung mit anderen Landesfarben.

### **Lateinamerikas Energiebedarf**

Die Energiereserven Lateinamerikas werden wie folgt eingeschätzt, wobei das derzeitige Bedarfswachstum für die Zukunft unterstellt wird:

den Wasserkraftwerken von 109 720 MW steht ein ungenutztes Potential von 444501 MW gegenüber.

die Ölvorräte reichen für 31 Jahre

die Gasvorräte reichen für 36 Jahre

Kohle reicht bei derzeitigem Abbau (75 Mio t pro Jahr) noch 280 Jahre

Diese etwas schematische Darstellung von OLADE verdient eine Klarstellung. Dem Ausbau der Wasserkraft stellen sich immer mehr Widerstände in den Weg. Die Überflutung von Andentälern hat nicht nur Freunde. Und im flachen Brasilien müssen große Seen geschaffen werden, wenn das theoretische Potential der Flussläufe genutzt werden soll. Auch dagegen regt sich Widerstand. Und was häufig vergessen wird: Brasiliens große Stauseen emittieren ähnlich viele CO<sub>2</sub>-Äquivalente in Form von Methan wie ein entsprechendes Kohlekraftwerk, schlicht weil versäumt wurde, die Bäume und Sträucher auf dem Grunde der Stauseen zu beseitigen. So wurden Wasserkraftwerke paradoxerweise zu „Klimakillern“. Beseitigt man aber das Holz vor der Flutung der Seen, steigen die Investitionskosten. Machbar wäre es, doch für die bestehenden Wasserkraftwerke kommt jede Maßnahme zu spät.

Kohle spielt bislang eine untergeordnete Rolle. Sie wird vor allem in Kolumbien gefördert und nach Europa verkauft. Aus technischen Gründen ist sie praktisch nur auf dem Seeweg transportierbar. Der Landweg wäre zu teuer. Auch stehen keine terrestrischen Transportkapazitäten zur Verfügung. Kohlekraftwerke werden der Natur der Sache nach also nur in Küstennähe errichtet werden. In Zukunft könnte sie aber als saubere Kohle (Clean coal – carbón limpio) in CO<sub>2</sub>-armen Kraftwerken eine größere Rolle spielen. Allerdings sollte man nicht vergessen, dass Kohle nicht gleich Kohle ist. Vor allem die brasilianische Kohle ist recht schwefelreich und kann nur mit großem Aufwand umweltverträglich genutzt werden.

Öl und Gas haben eine Reichweite von knapp 40 Jahren. Diese Zahl ist recht konservativ geschätzt, denn insbesondere Venezuela verfügt mit der „Orimulsión“ über Ölreserven, die denen von Saudi Arabien nur wenig nachstehen. Neben den Ölsänden Albertas (Kanada) handelt es sich um die größten nichtkonventionellen

Ölvorräte der Welt. Damit dürfte Venezuela noch lange das El Dorado der Ölpolitik bleiben.

Möglicherweise sind auch die übrigen Öl- und Gasvorräte größer als geschätzt. So hat es Brasilien geschafft, inzwischen so viel Öl vor der Küste zu fördern, dass es zum Ölexporteur wurde. Doch selbst dann, wenn es gelänge, die fossilen und die Wasserkraftreserven stärker zu nutzen, so erkennt man, dass spätestens in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Versorgungsproblem auftritt. Auch darf man nicht vergessen, dass Lateinamerikas Bevölkerung noch wächst und dass viele Menschen noch keinen Zugang zu einer ordentlichen Energieversorgung haben. Kurzum, Lateinamerika hat einen beachtlichen Energiehunger und braucht große Investitionen.

Hinzu kommt die Klimapolitik. Dabei könnte Lateinamerika das Protokoll von Kyoto mit den flexiblen Mechanismen (CDM-Clean Development Mechanism oder MDL-Mecanismo de Desarrollo Limpio) zugute kommen. Etwa die Hälfte der derzeit zertifizierten CDM-Projekte bilden sich auf Lateinamerika, vor allem auf Mexiko und Brasilien ab. In Zukunft dürfte sich die Zahl der Projekte vervielfachen und die Staaten Südamerikas könnten daraus Vorteile ziehen.

Da es den Industriestaaten nicht gelingt, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen in ausreichendem Maße zu verringern, müssen sie zunehmend auf den Kauf von CO<sub>2</sub>-Guthaben in Entwicklungsländern zurückgreifen. In den nächsten Jahren und Jahrzehnten könnte daraus ein Kapitaltransfer in Höhe von –zig Mrd Euro entstehen. Und mit dem Kapital fließt Wissen und Technologie in die Entwicklungsländer, wenn die Projekte ordentlich angelegt sind. Auch ließen sich die CDM-Projekte zur Bekämpfung der Armut nutzen.

Die Suche nach geeigneten CDM-Projekten hat bereits begonnen. Es gibt derzeit weltweit fast 200 zertifizierte Projekte, von denen ein großer Teil in Lateinamerika, vor allem in Mexiko und Brasilien verwirklicht werden. Etwa 400 weitere Projekte werden geprüft. Die Zahl der CDM-Projekte dürfte in Zukunft auf tausende, wenn nicht zehntausende anwachsen, vor allem dann, wenn wir in die Post-Kyoto Phase eintreten.

Die Klimapolitik wird auch den Charakter der Handelsbeziehungen zwischen den Industrieländern, vor allem zwischen Europa und Lateinamerika verändern. Lateinamerika braucht dann keine Almosen mehr, sondern verkauft ein kostbares Gut,

das Europa braucht. Europa und Lateinamerika reden dann auf gleicher Augenhöhe.

Für Lateinamerika bedeutet dies, daß es sich in der Klimapolitik stärker engagieren muß. Sein Interesse muß sein, die CO<sub>2</sub>-Guthaben so teuer wie möglich zu verkaufen, Europas Interesse hingegen ist ein möglichst niedriger Preis. Spricht Lateinamerika mit einer Stimme, hat es naturgemäß ein höheres Verhandlungsgewicht.

Große Möglichkeiten bietet ein intelligenterer Umgang mit Energie. Nur Mexiko gelang es bislang, seine Energieeffizienz zu verbessern. Doch schon mit einfachen Techniken lassen sich ohne großen Aufwand beachtliche Effizienzgewinne erreichen. Würde man zum Beispiel den in Brasilien weitverbreiteten „chuveiro elétrico“, eine elektrische Duschvorrichtung, durch solarthermische Wasserheizung ersetzen, ließen sich der Spitzenstrombedarf am Abend praktisch beseitigen. Die Energieversorger könnten teure Investitionen einsparen und die Kunden sparen Geld, denn in zwei Jahren wären die Investitionen amortisiert. Es sind keine physikalischen Hindernisse, die sich diesem Systemwechsel entgegenstellen, sondern Unwissenheit und Trägheit.

Das zweite, weitgehend unausgeschöpfte Potential bieten die nachwachsenden Rohstoffe, aber auch die Sonnen- und die Windenergie. Brasilien hat es vorgezeigt, wie man aus Rohrzucker Alkohol macht, der heute ohne Subvention von einer großen Automobilflotte getankt werden kann. Viele Länder haben inzwischen Programme, um Biokraftstoffe herzustellen. Besondere Bedeutung wird den Kraftstoffen der sogenannten 2. Generation beigemessen, bei deren Herstellung die gesamte Pflanze genutzt wird. Weitgehend ungenutzt ist auch die Sonnenenergie. Sie hat vor allem in den abgelegenen Gebieten, fern der Netze, eine Zukunft. In Zukunft kann auch die solare Kühlung helfen, Strom zu sparen und ihn durch Sonnenenergie zu ersetzen. Auch könnte eine entsprechend angepasste Architektur energiesparende Häuser zu Wege bringen. Solare Architektur hat ihre Zukunft noch vor sich.

Lateinamerika fehlen allerdings moderne Forschungseinrichtungen. Dieser Mangel führt dazu, dass neue Technologien wie neue Ideen häufig importiert werden müssen und beide es schwer haben, begeisterte Anhänger zu finden. Denn die Menschen identifizieren sich in aller Regel nur mit dem, was sie selbst erfunden oder entwickelt haben.

Große Möglichkeiten werden auch der Windkraft zugeschrieben. So gibt es im argentinischen Patagonien, dem wohl windreichsten Teil der Erde, gewaltige Projekte zur Gewinnung von Strom und Wasserstoff, allein es fehlt das Geld und das Vertrauen in das argentinische Finanzsystem. Doch was nicht ist, kann ja noch werden.

Drei Länder – Mexiko (Laguna Verde), Brasilien (Angra dos Reis), Argentinien (Atucha und Embalse) – nutzen auch die Kernkraft, reden aber wenig darüber. In Mexiko hat bislang noch kein Politiker den Betrieb der beiden Kernreaktoren in Laguna Verde eingeweiht. Kernenergie ist nicht populär. Auch gilt sie als teuer. Denn die Verzögerungen des Baus mehrerer Kernkraftwerke haben zu einer gewaltigen Verteuerung geführt. Der Bau von Angra III in Brasilien und Atucha II in Argentinien ruht seit vielen Jahren. Und Kubas Juraguá ist eine Investitionsruine.

Welche Zukunft die Kernenergie in Lateinamerika hat, ist aus heutiger Sicht schwer zu sagen. Die Regierungen halten sich mit Meinungsäußerungen zurück. Zum Teil fehlt das Geld für Investitionen, zum Teil haben die Regierungen tatsächlich kein langfristiges energiepolitisches Konzept. Außerdem gewinnt man mit der Kernenergie im Programm derzeit keine Wahlen. Und noch hat Lateinamerika andere Möglichkeiten zur Energieversorgung.

Doch sind die Zeichen unübersehbar, die auf eine Neubewertung der Kernenergie hindeuten. Brasilien wird irgendwann Angra III fertig stellen müssen, wenn die Investition nicht ein Milliardengrab werden soll. Vermutlich wird es eine Entscheidung nach der Präsidentenwahl treffen. Daß Brasilien an der künftigen Nutzung der Kernenergie festhalten will, hat es auch durch die Inbetriebnahme einer besonders innovativen Urananreicherungsanlage in Resende Anfang Mai 2006 unter Beweis gestellt. Zuerst sollen damit die Kernkraftwerke Angra I und Angra II mit niedrig angereichertem Uran (3,5 bis 4%) versorgt werden. Später soll Angra III hinzukommen. Vorerst sollen 60% des Eigenbedarfs gedeckt werden, ab 2014 will Brasilien sogar den Weltmarkt beliefern. Brasilien, das der drittgrößte Uranproduzent der Welt ist, will längerfristig an dem milliardenschweren Uranhandel teilhaben.

Doch alles in allem bleiben Lateinamerikas Nuklearpläne im Dunkeln. Wie bereiten sich Mexiko und Venezuela auf die Zeit nach dem Öl vor? Wie verhält sich Argentinien angesichts hoher Gas- und Ölpreise? Wird Atucha II, ein seinerzeit von KWU-Siemens zu 70% fertiggestelltes Kraftwerk eines Tages fertiggestellt? Wird es

Chile bei Versuchsreaktoren belassen oder seiner Energieknappheit eines Tages durch Kernenergie abhelfen? Und wird Kuba eines Tages wieder an Kernenergie interessiert sein, wie seinerzeit, als ihm die damalige Sowjetunion zusagte, vier Blöcke in Juraguá in der Nähe von Cienfuegos zu errichten? Immerhin wurden damals 600 Nuklearwissenschaftler und -ingenieure in der Sowjetunion und den übrigen kommunistischen Ländern ausgebildet. Das Projekt scheiterte letztlich in den 90-er Jahren an der Weigerung Rußlands, die Anlage mit Zuckerimporten zu finanzieren.

Über Kernenergie wird wenig – oder eher verschämt – geredet. Möglicherweise auch deshalb, weil die Anfänge der Nuklearindustrie in die Zeit der Diktaturen zurückreichen und der Verdacht aufkommen könnte, es gäbe eine enge Beziehung zu den Interessen der Militärs. Doch erstaunlicherweise arbeiten viele lateinamerikanische Länder auch in Zeiten der Demokratie an der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Argentinien hat erst vor wenigen Jahren in einem offenen Bieterverfahren Australien einen Forschungsreaktor verkauft und damit sein Wissen um die Kernenergie unter Beweis gestellt. Unter Hugo Chavez will Venezuela verstärkt in die Kernenergie einsteigen und hat dafür beträchtliche Mittel bereit gestellt. Unter anderem schloß es mit Brasilien einen Vertrag über nukleare Zusammenarbeit ab. Mexiko und Argentinien arbeiten an dem internationalen Nuklearkonzept der sogenannten Generation IV mit, einer neuen Generation von inhärent sicheren Kernkraftwerken, die in zwanzig oder dreißig Jahren produktionsreif sein sollen. Und vielleicht kommt mal jemand auf die Idee, ähnlich dem EURATOM – Vertrag der Europäischen Union einen lateinamerikanischen Atomvertrag mit Namen „LATINOATOM“ zu gründen, um eine lateinamerikanische Atombehörde ins Leben zu rufen. Immerhin gründeten Brasilien und Argentinien im Jahre 2001 eine gemeinsame „Agencia Argentino-Brasileña de Aplicaciones de la Energía Nuclear“.

Denn selbst Lateinamerikas Ölstaaten müssen sich bereits heute Gedanken machen, wie sie den gewaltigen Energiebedarf des Kontinents einmal decken wollen, wenn die Öl- und Gasvorräte einmal zur Neige gehen. Allein auf die erneuerbaren Energie zu setzen dürfte wohl zu riskant sein.

Zuallerletzt sollte die Geothermie nicht vergessen werden. Mit den Bergrücken, die sich von Mexiko bis Feuerland quer durch Lateinamerika ziehen, besitzt Lateinamerika ein gewaltiges geothermisches Potential, das erstaunlicherweise nur in geringem Umfang genutzt wird. Nur Mexiko, El Salvador und Nicaragua haben bislang nennenswerte Erfahrungen mit der Geothermie gesammelt. In Chile besinnt

man sich jetzt ebenfalls dieser großen Energiereserven. Doch alles in allem ist Lateinamerika noch weit von einer Beherrschung dieser Technologie entfernt.

Gerade die Geothermie wäre ein Gegenstand für ein gemeinsames lateinamerikanisches Forschungs- und Entwicklungszentrum. An ihm könnten sich auch die Industriestaaten beteiligen. Vor über zehn Jahren hat die EU eine Studie über die Chancen der Geothermie in Lateinamerika finanziert und in ihren Schlußfolgerungen auf die große Bedeutung der Geothermie für die langfristige Energieversorgung Lateinamerikas hingewiesen. Es blieb leider bei den Hinweisen.

### **Schlußfolgerung**

Die Energieversorgung Lateinamerikas ist eine politische Größe geworden ist, deren Bedeutung zunimmt. Wie die einzelnen Länder mit Energie umgehen, entscheidet über ihre wirtschaftliche und industrielle Zukunft. Vielleicht werden eines Tages die Energienetze sogar zu Verbindungsgliedern auf dem Weg zur Integration Lateinamerikas. Dem Kontinent wäre es zu wünschen. Schließlich begann auch Europas Einigung mit einem Vertrag über Energie. ☐

# ***La integración gasífera latinoamericana: una prospectiva cargada de incertidumbres***

*El panorama energético global se caracteriza, entre otras cosas, por el alto precio del petróleo, lo que ha llevado a incentivar un uso más intensivo del gas y el perfeccionamiento de nuevas tecnologías, como el gas natural licuado. En América Latina, la integración gasífera tiene una larga historia de proyectos binacionales. Hoy, a pesar de las asimetrías regulatorias y de precios, el ingreso de Venezuela como abastecedor de gas y la articulación regional a través de gasoductos amplios, como el «anillo energético», quizás no asegurarán una reducción de los precios, pero seguramente contribuirán a equilibrar el balance regional y garantizar la provisión en el largo plazo.*

**Roberto Kozulj**

## ***El actual escenario mundial: ¿qué lo diferencia del pasado?***

**D**urante la década de 1990, eran pocos los que vaticinaban el retorno de los precios internacionales del crudo a niveles siquiera próximos a los del primer *shock* petrolero, y menos aún quienes pronosticaban que alguna vez llegarían a asemejarse a los niveles del segundo *shock*. Entre los especialistas y los teóricos se había alcanzado un consenso acerca de los parámetros usuales para definir la banda de precios del petróleo en el mercado internacional: el piso

---

**Roberto Kozulj:** economista argentino, investigador de la Fundación Bariloche, asesor en temas de energía y economía para diversos organismos nacionales e internacionales. Es miembro del Comité Académico de la Maestría en Economía y Política Energética y Ambiental en la Universidad Nacional del Comahue.

**Palabras clave:** energía, integración, gas, gasoductos, precios.

---

estaba determinado por el costo de producción en condiciones rentables para los productores marginales estadounidenses (de campos pequeños), mientras que el límite superior estaba dado por un precio que no amenazara la extracción del crudo de Arabia Saudita en lo que restara del siglo xx y en las primeras décadas del siglo xxi (Ayoub). La experiencia previa, en especial la sustitución de crudo por gas en Estados Unidos y Europa en un escenario de precios elevados, generaba reticencias en los árabes sauditas: temían que sus abundantes reservas perdieran valor con el tiempo, como consecuencia de los incentivos que ofrecen los escenarios de precios elevados para la introducción de sustituciones y el desarrollo de tecnologías alternativas.

Por otra parte, a principios de los 90, y aun cuando numerosas misiones comerciales europeas y estadounidenses tenían a China como principal destino, pocos analistas vaticinaban el cambio del contexto geopolítico global que produciría el rápido desarrollo del gigante asiático. La caída del muro de Berlín y la integración de Europa del Este a Europa occidental constituían los signos más próximos de lo que –se creía en aquel momento– sería el nuevo escenario global. La primera Guerra del Golfo encontró a todos aliados contra Irak y apenas si impactó durante unos meses en el precio del crudo. Desde el *contrashock* petrolero de 1986 y hasta fines de 2001, los precios se mantuvieron en un nivel que parecía confirmar aquellas hipótesis.

Los desarrollos teóricos de mediados de los 90 acerca de los nexos entre urbanización, cambio tecnológico y crecimiento económico (Kozulj 1997, 1999, 2000a, 2003) buscaban dar cuenta de las razones por las cuales el mundo había marcado una ruptura fundamental con el modelo de acumulación fordista. Se insinuaba, además, la emergencia de China y la India como los grandes mercados del futuro: esto era consecuencia de predicciones basadas en la expectativa de que el incremento de la población en las grandes ciudades se concentraría en el futuro inmediato en estos dos países, frente a la saturación de ese proceso en las naciones desarrolladas y en otras regiones. El propósito de estos trabajos era explicar una serie de características del *modo de acumulación flexible* y sus consecuencias: el enfoque estaba centrado en un aporte a la teoría del desarrollo económico, más que en una explicación de sus implicancias energéticas.

Fue solo a partir de la evidencia de que las importaciones de petróleo por parte de China comenzaban a crecer vertiginosamente –en sintonía con el hecho de que la demanda de crudo estaba, por primera vez, muy cerca de superar la capacidad de refinación a escala mundial– cuando fue posible elaborar una

explicación más compleja (Kozulj 2005b). El hecho de que la urbanización y modernización en China y la India implicaran necesariamente la difusión masiva del automóvil<sup>1</sup>, sumado a su ubicación geográfica, próxima a los recursos energéticos más abundantes del planeta, configuró una explicación más robusta del escenario mundial. La idea del «primer imperio de la era global», desarrollada por los sectores más duros de la política exterior estadounidense, comenzó a obrar en un sentido estructural.

***La lucha por el control de los recursos estaba apuntalada por dos poderosos motivos: el uso intensivo del Complejo Militar Industrial de Estados Unidos como mecanismo de política keynesiana, y las decisiones de inversión frente al temor de una recesión***

La lucha por el control de los recursos estaba apuntalada, además, por dos poderosos motivos: el uso intensivo del Complejo Militar Industrial (CMI) de EEUU como mecanismo de política keynesiana, y las decisiones de inversión frente al temor de una recesión de tipo L, es decir, aquella cuya intensidad y duración implican una destrucción importante de capacidad instalada (Roach).

Solo a partir de esta contradicción entre la necesidad de sostener el crecimiento económico a escala global (para lo cual el crecimiento de China y la India son indispensables) y el temor de que este crecimiento convertida a ambos países en potencias (en alianza con otras naciones, desarrolladas o no) puede explicarse el enfoque teórico de autores como Samuel Huntington (1997 y 2004) o Fareed Zakaría (2005): el eje principal de esta postura es el «choque de civilizaciones», la justificación del imperialismo y, por lo tanto, la «guerra contra el terrorismo» como objetivo central de la política estadounidense. Lejos de constituir una simple posición pragmática, estos autores elaboraron un marco de análisis teórico e histórico que se tradujo en propuestas muy concretas respecto al modo en que EEUU opera en el mundo (López Alves/Dessein).

A nadie escapa que un escenario de oferta de crudo restringida frente a una demanda creciente y sostenida, en el contexto de un prolongado conflicto en Oriente Medio, favorece un aumento de los precios del petróleo. Esto, a su vez, beneficia al CMI y a los productores de crudo y condiciona a los países importadores. Éstos son entonces algunos de los elementos clave para comprender el escenario geopolítico mundial.

---

1. Recientemente China ha ajustado los precios de los combustibles. Sin embargo, según los analistas internacionales, aún mantiene una política que alienta el consumo y provoca pérdidas en las refinerías estatales. Cf. «Economist Intelligence Unit» en *The Economist*, 1/6/2006.

Pero no son los únicos. El abastecimiento energético modificó sus pautas en el sentido de un uso más intensivo del gas natural. A comienzos de los 90, la introducción a escala mundial de plantas de ciclo combinado a partir del *spin off* generado por la tecnología de las turbinas en la industria aeronáutica significó una presión adicional sobre la demanda de gas. Los productores de distintas regiones vieron la posibilidad de valorizar reservas ya descubiertas realizando inversiones marginales. De este modo, la brecha entre los precios del crudo y del gas se redujo. Pero, además, el hecho de que el gas no fuera un bien transable en términos económicos más que en forma marginal (debido a sus elevados costos y a las limitaciones geográficas de los intercambios, condicionadas por la infraestructura de transporte) introdujo incentivos para bajar los costos del gas natural licuado (GNL): se trata de un gas que se convierte de estado gaseoso en líquido, se transporta a través de buques metaneros y luego se regasifica e inyecta al sistema de transporte por ductos.

Desde 2002 y sobre todo 2003 hasta hoy, el nuevo contexto de precios internacionales ha llevado a los analistas a sostener que se ha acabado definitivamente la «era del petróleo barato en el mundo». Los argumentos para justificar esta hipótesis se basan en la creciente demanda de crudo por parte de China, la India y otros países emergentes en Asia, la reincidencia de una mayor dependencia de las reservas de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y la conflictividad en Oriente Medio, ahora bajo el pesado estigma del problema islámico y su vinculación con la «guerra contra el terrorismo» (que, en el caso europeo, se relaciona además con dimensiones laborales y de identidad cultural). También se explica por el hecho de que la producción petrolera a escala mundial ha alcanzado un máximo y hoy es declinante, y por la evidencia de que cada vez será más difícil encontrar reservas de magnitud.

Por supuesto, cada uno de estos argumentos puede ser rebatido. De hecho, el tema de la especulación con los papeles petroleros parece quedar afuera de la explicación. De todos modos, lo cierto es que los movimientos especulativos se dan en cualquier nivel de precios, altos o bajos, y, si bien pueden explicar actualmente oscilaciones de hasta 10 a 15 dólares por barril, no alcanzan por sí mismos para dar cuenta del escenario de precios vigente. Al menos, no en su totalidad.

Pero mientras las variables por el lado de la demanda parecen inobjetables, la declinación de la producción y las reservas es más cuestionable. Durante los 90, las inversiones estuvieron orientadas a la compra de reservas o, como se

sostiene en la jerga petrolera, *drilling in the Wall Street's canyons*. Esto, para las grandes compañías, era una opción más conveniente y menos riesgosa que invertir en exploración de riesgo<sup>2</sup>. Esta tendencia, como luego se verá, se verificó también en América Latina. Los picos de producción «registrados históricamente» no hacen más que reflejar la demanda y la cuestión de las reservas de Arabia Saudita comienza a ser puesta en debate. En realidad, mientras los árabes sauditas afirman tener reservas suficientes y posibilidades de aumentar la oferta, son los propios expertos estadounidenses quienes obligan a silenciar estas declamaciones, poniéndolas en duda<sup>3</sup>. Una buena razón para ello es que, de comprobarse la afirmación de los sauditas, los precios podrían derrumbarse. Y, si esto ocurre, las perspectivas para muchos sectores de la economía estadounidense que hoy enfrentan dificultades serían aún menos promisorias. En especial, en lo que hace a la relación con China y a lo que ello implica para justificar los elevados presupuestos en defensa, la posición de

***El escenario de elevados precios por un periodo prolongado multiplica las opciones tecnológicas que permiten una mayor valorización del gas, financiada sin riesgo a través de la extraordinaria renta petrolera***

liderazgo geopolítico y el peligro de que la economía mundial no resista la crisis de sobrecapacidad generada a escala global inducida por un crecimiento más acelerado de aquel país.

Ésta es una explicación a partir de las variables no energéticas. Desde las variables energéticas, el escenario de elevados precios por un periodo prolongado multiplica las opciones tecnológicas que permiten una mayor valorización del gas, financiada sin riesgo a través de la extraordinaria renta pe-

trrolera. Se trata no solo de la multiplicación del comercio internacional de gas a través de nuevos proyectos de GNL, sino también de la conversión del gas a líquidos (*gas to liquids*, o GTL) equivalentes a derivados como el diesel, cuya demanda –se estima– se incrementará en los próximos veinte años.

En tal sentido, no viene mal mencionar algunas cifras: las importaciones de GNL por parte de EEUU crecieron 180% entre 1990 y 2001, y 650% entre 1990 y 2005; es decir que en solo cuatro años se incrementó la demanda en otro 180% respecto al incremento de los doce años previos. Se calcula que las exportaciones de GNL crecerán en más de 150.000 millones de m<sup>3</sup> al año hasta

---

2. V. *The Economist*, 15/4/2006.

3. V. Michael T. Klare en *Le Monde diplomatique*, 3/2006.

2009, y luego a más de 10% anual. Respecto a los anuncios de nuevas plantas de GTL, los proyectos, sumados, arrojan más de 660.000 barriles por día (89% de ellos en Qatar). Esto implica un incremento a escala mundial de más de 180% respecto a la capacidad instalada actual de este tipo de plantas, que hoy se hallan principalmente como CTL (*coal to liquids*) en Sudáfrica, debido a las abundantes reservas de carbón.

Las nuevas inversiones de empresas con una alta incidencia en la operación de reservas de petróleo y gas en América Latina, como Repsol-YPF, apuestan también al GNL como el combustible del futuro: se trata, en definitiva, de gas transable, ya sea como gas o como combustibles *sypetrol* (a partir de procesos de síntesis de gas natural, o sea GTL).

Adicionalmente, la tendencia al consumo y la producción de *biocombustibles* a partir de la legislación ambiental mundial (en especial en Europa) ha llevado a una utilización creciente de tierras de cultivo para la producción de insumos energéticos (caña de azúcar, remolacha, palma africana, maíz, soja, etc.). Sin embargo, es probable que las ventajas ambientales que podrían generarse terminen siendo pagadas por los sectores más pobres, debido a que la mayor demanda ha incrementado el precio de tierras y alimentos.

Dado el elevado riesgo de no recuperar las inversiones, ninguno de estos proyectos «sustitutivos del petróleo» habría sido viable en un contexto de bajos precios internacionales o de bajo crecimiento de la demanda. En tal sentido, se podría decir que, de concretarse en las escalas anunciadas, habría más razones para suponer que el escenario de bajos precios del crudo no será dominante, al menos en los próximos cinco o diez años. Entre las empresas más importantes que comenzaron a desarrollar estos proyectos se encuentran Conoco-Philips, Chevron, Mobil y Shell. El sello estadounidense y británico es claro; en América Latina se suma, además, España.

Quizás un elemento adicional aporte un importante factor de análisis respecto al escenario futuro de precios y políticas. En la medida en que se consolidan las economías urbanas a escala planetaria, se generan mercados de consumo de bienes y servicios «estables» y fáciles de predecir, ya que no se hallan vinculados a la creación de nuevas capacidades (lo que implica el riesgo de ciclos largos de sobrecapacidad), ni son consecuencia de innovaciones tecnológicas (lo que implica, en las condiciones actuales, riesgos de mercado y de competencia, además de la necesidad de recuperar inversiones en plazos cada vez más cortos, lo que a su vez limita objetivamente la posibilidad

de mejorar la distribución del ingreso) (Kozulj 2005b). Al mismo tiempo, las pirámides de edad de los países desarrollados generan cada vez más dificultades para sostener los sistemas previsionales. No es de extrañar, entonces, que en estas condiciones los fondos de pensión hayan invertido en sectores de servicios energéticos, en la especulación con papeles petroleros y en la propia industria petrolera en países emergentes. La tendencia a considerar y condenar como «políticas de subsidios» todas aquellas que sitúen los precios sobre la base de los costos de producción (en lugar de sobre los «costos de oportunidad» expresados como costos de importación-exportación) provienen de estos sectores, que desean acrecentar ganancias en el largo plazo.

En suma, estos condicionantes definen un escenario mundial que permite una aproximación para tratar el caso de la integración gasífera en América Latina. En ese sentido, la diversidad de actores, políticas y condiciones objetivas respecto a la futura ecuación de oferta y demanda de gas constituyen claves que, aunque «objetivables», no reducen totalmente las incertidumbres fundamentales.

### ***Antecedentes de la integración gasífera en América Latina y el Caribe***

Las ideas de integración gasífera en la región tienen mucha historia. Sin embargo, ha sido solo a través de proyectos binacionales (el caso Bolivia-Argentina desde los 70, y Bolivia-Brasil durante los 90), o a través de iniciativas privadas en Argentina tras la privatización y desregulación del sector, que la construcción de gasoductos de exportación se ha hecho realidad. En el caso de Brasil, esto fue posible debido a la decisión de este país de expandir su oferta eléctrica en base a gas, ofreciéndolo a los industriales de San Pablo en forma

***En el caso de Argentina, la orientación exportadora constituía, junto con el uso del gas para la generación eléctrica, una estrategia tendiente a valorizar las reservas comprobadas del modo más acelerado posible***

abundante y a precios convenientes, con un dominio relativo sobre las reservas de Bolivia y sobre el sistema de transporte, dada la fuerte presencia de Petrobrás en ambos eslabones de la cadena.

En el caso de Argentina, la orientación exportadora –enfocada principalmente a Chile y, en menor medida, a Brasil y Uruguay– constituía, junto con el uso del gas para la generación eléctrica, una estrategia

tendiente a valorizar las reservas comprobadas del modo más acelerado posible. Esto fue necesario dadas las circunstancias de lenta expansión de los sectores de consumo residencial, comercial e industrial en Argentina, y

la precariedad del esquema macroeconómico de la convertibilidad. Acerca de esto último, conviene señalar que durante los 90 el valor del gas, a un promedio de 1,20 a 1,40 dólares por MBTU en el mercado interno, no ocasionó mayores dificultades debido a la sobrevaluación monetaria: el esquema de tipo de cambio fijo garantizaba por ley la ecuación 1 peso argentino = 1 dólar, a pesar de que los cálculos elementales de medición de la paridad real indicaban una relación de 2 a 1 (Kozulj 1995, 2000b, 2002a, 2002b y 2005a). Durante los 90, estos valores implicaron, prácticamente, una alineación de los valores argentinos con los internacionales.

En 2000-2001, la crisis de la convertibilidad disparó en Argentina una devaluación de alrededor de 200%, pero el gobierno decidió mantener regulado el precio del gas en boca de pozo sobre la base de la Ley de Emergencia Económica. Sin embargo, los productores privados no tardaron en demostrar que podían forzar modificaciones en la decisión de no alterar los precios del gas. En abril de 2004, la escasez de gas condujo a cortes del suministro a usuarios industriales y forzó a Argentina a limitar las exportaciones a Chile: se trataba del único recurso jurídico disponible, ya que las exportaciones de gas desde Argentina estaban supeditadas al abastecimiento interno.

Esta crisis de desabastecimiento no se dio en los meses más fríos del invierno, ni tampoco se generó como consecuencia de un crecimiento inesperado de la demanda, como algunos pretendieron sostener. No fue, tampoco, efecto de la saturación del sistema de transporte, cuya capacidad se hallaba próxima al límite precisamente como consecuencia de la estrategia de las transportadoras de gas de ampliar la capacidad del sistema troncal aumentando la capacidad de compresión<sup>4</sup>, y no construyendo nuevos gasoductos. Aunque los gasoductos se construyeron, se destinaron a la exportación (Kozulj 2005a). Por el contrario, la limitación provino de la capacidad de inyección por parte de los productores de gas. Así se verificaba la declinación de yacimientos gigantes, como Loma de La Lata, en la provincia de Neuquén, que solo dos años atrás había dado lugar a renegociaciones del plazo de concesión con la empresa Repsol. La reacción gubernamental para normalizar la situación de abastecimiento consistió en instrumentar una serie de cambios en la regulación: en 2005 y 2006 los precios del gas retomaron prácticamente el nivel de precios en dólares vigentes durante la convertibilidad (ya en 2005 Repsol reconocía 1,20 dólares por MBTU).

---

4. En este sentido, la exagerada instalación de plantas compresoras en el Gasoducto del Norte, en Argentina, ha provocado su rotura en varias ocasiones y ha merecido la intervención de la justicia ante la empresa transportadora.

Pese a esto, en Argentina las inversiones en exploración, incluso las tendientes a aumentar la capacidad de producción, han sido escasas: antes de la privatización de YPF se perforaban, en promedio, más de 100 pozos al año; desde 1999 la cifra oscila entre 20 y 30 pozos al año. Tampoco se realizó un esfuerzo en exploración de riesgo en la etapa de extracción acelerada de gas y petróleo, es decir entre 1995 y 1999. Todo esto a pesar de que el contexto de nuevos precios internacionales, desde 2002 hasta hoy, implicó un incremento de la renta global de las empresas. Este incremento fue formidable incluso con la parcial «pesificación» (conversión de dólares a pesos sin tener en cuenta la pérdida de valor de la moneda argentina) de los precios del gas entre 2002 y 2004, y a pesar del sistema de retenciones a las exportaciones de crudo implementado por el gobierno.

Por otro lado, el contexto de incertidumbre respecto a la capacidad de Argentina de mantener las exportaciones a Chile hizo que este último, cuya decisión de hacer penetrar el gas se basaba en la hipótesis de una amplia excedencia de gas argentino, comenzara a analizar la posibilidad de importar GNL. En cuanto a las exportaciones de gas natural de Bolivia a Argentina, éstas datan de comienzos de los años 70 y se realizaron siempre en cantidades marginales, más por razones geopolíticas que debido a necesidades reales de abastecimiento.

Por su parte, a partir de 2004 comenzaron a agitarse las aguas también en Bolivia. Muchos sectores, en aquel momento de la oposición, se negaban a exportar gas a Argentina con el argumento de la triangulación con Chile. De hecho, el Gasoducto del Noroeste, incluido en el Plan Energético de Argentina 2004-2008 como la principal obra de expansión de la capacidad de transporte, aportaría entre 20 y 30 millones de m<sup>3</sup>/día, adicionales a los 120 ya existentes, con gas proveniente de Bolivia. Hasta ahora no se ha concretado: primero debido a la incertidumbre y, actualmente, a la espera de que se fijen nuevos acuerdos de precios.

Acercándonos ya al panorama actual, podemos señalar dos hechos que conmocionaron la perspectiva de integración regional. El primero, el anuncio del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, de construir un gasoducto latinoamericano tendiente a resolver el desequilibrio previsible de las demandas conjuntas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Este proyecto se concibió frente a un horizonte de reservas comprobadas y teniendo en consideración la incorporación de Paraguay al consumo de gas natural, así como la decisión del principal proveedor regional –Repsol-YPF– de invertir fuera de la región con

miras al mercado internacional de GNL. En segundo lugar, y en estrecha vinculación con lo anterior, hay que destacar la nacionalización del gas en Bolivia, con el consiguiente cambio de reglas de juego para Petrobrás, Repsol-YPF y Total, y el impacto de esto sobre los consumidores.

De este modo, mientras que los precios de intercambio con Bolivia ya superan la banda de los 3 a 3,40 dólares por MBTU (tanto para el gas con destino a Argentina como para el que va a Brasil), en Argentina los precios se mantienen, por ahora, en torno de 1,2-1,5 dólares por MBTU. En el caso de Brasil, el contrato vigente prevé una actualización trimestral de 11,3%.

Son varias las preguntas que asoman en este contexto: ¿Cuál será el precio regional? ¿A qué precio llegaría el gas de Venezuela a los distintos mercados? ¿Cuál será la actitud definitiva de Brasil respecto al gasoducto latinoamericano? ¿Continuará Chile planificando la expansión de su demanda en base a GNL o buscará alternativas de autosuficiencia por medio del carbón?

¿Qué sucederá con la estabilidad política regional, habida cuenta del conflicto entre Venezuela y Perú, del apoyo venezolano a Bolivia y de las –reales o aparentes– tensiones entre ambos países y EEUU, donde, además, se acusa a China de inmiscuirse en la región<sup>5</sup>? Éstas son solo algunas de las incógnitas que hacen compleja una predicción confiable del futuro de la integración. Sin embargo, tras esta confusión algo está claro: todo favorece el aumento de la renta gasífera y petrolera, no importa quién se apropie de ella o a través de qué mecanismos. Evo Morales habla de un precio del gas de entre 5 y 7 dólares por MBTU. Con esos valores, si las empresas privadas negocian una participación de 30%, podrían obtener más de lo que consiguen en Argentina. A continuación, analizaremos estos temas a partir de los proyectos anunciados y otros factores que determinan las posibilidades regionales en el actual contexto mundial.

***¿Cuál será el precio regional? ¿A qué precio llegaría el gas de Venezuela a los distintos mercados? ¿Cuál será la actitud de Brasil respecto al gasoducto latinoamericano?***

### ***Los proyectos de integración gasífera regional***

Si se considera el conjunto de proyectos, hoy se está estudiando la realización de más de 22.000 km de nuevos gasoductos de integración (XM). El 74% de

---

5. V. *Newsweek*, 24/4/2006.

ellos tienen a Brasil como paso o destino. El megaproyecto venezolano implicaría poco más de 40% de aquel total, lo cual es lógico: Venezuela concentra más de 66% de las reservas latinoamericanas de gas y Bolivia posee 13%. En ambos casos, el consumo es reducido. En cambio, Argentina, Brasil y Chile representan cerca de 15% de las reservas (Argentina, 10%): la proyección de sus demandas confirma la imposibilidad a largo plazo de un esquema conjunto de autosuficiencia en materia de producción y reservas de gas<sup>6</sup>.

Veamos caso por caso. En Argentina, sería casi imposible hacer retroceder el gas en la matriz energética dado que, aun si prosperaran los proyectos nucleares e hidráulicos más promisorios, la penetración en los sectores industrial, vehicular, residencial y comercial haría muy difícil lograr semejante meta. En el caso de Chile y Brasil, esto implicaría un retroceso importante. En un reciente estudio desarrollado en Chile por la consultora Synex, se recomienda no proseguir con la línea de instalar nuevos ciclos combinados a gas y se sugiere redimensionar los proyectos de importación de GNL solo como respaldo del suministro actual cuando pierdan vigencia los contratos, en 2012-2013 (Centro de Estudios Públicos). En el caso de Brasil, la decisión del gobierno de Bolivia de aumentar los precios y nacionalizar las reservas y la producción de las empresas concesionarias (entre las cuales se encuentra Petrobrás) ha desatado diversas reacciones. Entre ellas, podemos identificar líneas de

***La discusión del grado de penetración deseable del gas en Brasil es una cuestión de vieja data, que generó debates entre diversos sectores dentro de Petrobrás y de Eletrobrás, más propensos a la autarquía***

pensamiento opuestas dentro de la propia Petrobrás y posturas divergentes acerca de quién tendría que absorber los mayores costos, si los consumidores o la empresa a través de una disminución relativa de la captación de la renta petrolera.

La discusión del grado de penetración deseable del gas en Brasil es una cuestión de vieja data, que generó debates entre diversos sectores dentro de Petrobrás y de Eletrobrás, más propensos a la autarquía. Si la integración a través del proyecto binacional fue aceptada, ello se debió, principalmente, a la idea de que, al participar Petrobrás en el *upstream* en los yacimientos de Bolivia y en el control del gasoducto Gasbol, esa autarquía no se hallaba amenazada. Tal percepción se reforzaba por el

---

6. Esto es así al menos sobre la base de las reservas hoy dadas a conocer, e incluso si se tiene en cuenta como posibilidad el desarrollo de las reservas brasileñas costa afuera, en Santos.

hecho de que Bolivia es un país pequeño y altamente dependiente de las exportaciones de gas para obtener recursos financieros. Durante la década del 90, Petrobrás resistió los embates de las corrientes privatizadoras y se convirtió en una multinacional estatal (aunque con una importante participación accionaria privada), con fuertes intereses en Bolivia y Argentina, entre otros países. El liderazgo regional en materia energética lo dictaba la prospectiva de su demanda, la fuerza de su diplomacia y el tamaño de su economía.

La reorganización de Pdvsa después del fallido golpe contra Chávez puso a Venezuela en condiciones únicas para captar y acrecentar una formidable renta petrolera. La disposición para utilizar dicha renta y favorecer así el proyecto político chavista quedó clara a partir del anuncio del proyecto de gasoducto latinoamericano y del apoyo al actual presidente de Bolivia, Evo Morales, en la nacionalización de los hidrocarburos. Se evidenció, también, en los acuerdos y propuestas de suministro petrolero a Centroamérica y el Caribe, y en las facilidades concedidas a Ecuador en materia de refinación. Desde un punto de vista general, esto puede significar el primer intento de desafiar el poder negociador de Brasil en el actual contexto latinoamericano, al menos en materia energética. Se dice que Venezuela recibió de China 1.000 millones de dólares de inversión en el sector petrolero y 250 millones en asistencia técnica<sup>7</sup>.

En el caso de Argentina, los anuncios acerca de una posible compra de acciones de Repsol-YPF por parte del gobierno o de inversionistas nacionales han sido desmentidos. Lo cierto es que Argentina no controla sus recursos energéticos, aunque sí logra, al menos en parte, captar la renta e influir en la formación de precios regionales más bajos. Una pregunta crucial es si la recompra forzada de acciones o una demanda ante las instancias arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones no es en realidad una estrategia que beneficie a las empresas. Si bien éste puede no ser el caso de Petrobrás, sí puede ser el de Repsol, sobre todo si se tiene en cuenta que la tenencia minoritaria de sus acciones está concentrada en sectores financieros (BBVA, La Caixa), mientras que una parte mayoritaria está dispersa en bolsa. Los anuncios de inversión en exploración para la región (trátase de Argentina, Bolivia o Brasil) demuestran la estrategia de diversificación de activos anunciada por Repsol. Ésta consiste en extraer las reservas ya descubiertas y operadas por regímenes de concesión y monetizarlas, pero solo hasta que éstas declinen, reemplazándolas después por otras en países con mayor prospectiva geológica y menores desafíos políticos.

---

7. *Newsweek*, 24/4/2006, p. 18.

En ese contexto, otros países aportan aún más complejidad al panorama de la integración. En el caso de Colombia, hay tres posibilidades para respaldar la provisión del vasto sistema de transporte creado a mediados de los 90 a través del «Plan de masificación del gas». Una de ellas se vincula con las reservas de Cusiana, que podrían dar lugar a una intensa valoración por parte de la British Petroleum a través de la instalación en 2009 de una planta de GTL para sustituir el diesel proveniente de derivados de petróleo. Otra posibilidad reside en las aún no comprobadas, pero probables y abundantes, reservas costa afuera, ubicadas en proximidad de la península de La Guajira. Una tercera alternativa es la provisión de gas desde Venezuela, para lo cual se ha firmado un acuerdo de integración bilateral destinado a la construcción de un gasoducto entre ambos países. Esta última opción explica, al menos en parte, el hecho de que estos dos Estados –cuyas relaciones nunca han sido fáciles y que además están gobernados por regímenes políticos de tendencias ideológicas opuestas– hayan suavizado sus contactos. A esto se suman las recientes conversaciones y ofertas de México para la construcción de un gasoducto desde su territorio hasta Panamá.

En general, cabe aclarar que el excesivo énfasis en los aspectos ideológicos no coincide necesariamente con las realidades objetivas. No hay que olvidar que la vasta red de gasoductos entre la ex-Unión Soviética y el resto de Europa fue construida en pleno auge de la Guerra Fría. Por lo tanto, una lección importante es que, cuando priman intereses mayores, los conflictos políticos, reales o creados, se pueden dejar de lado.

Por último, hay que incluir en este panorama el controvertido uso futuro –y la real cuantía– de las reservas de gas de Perú en Camisea. Tras el triunfo del ex-presidente Alan García, la influencia de Venezuela parece haber perdido el peso que hubiera tenido de haber triunfado en las urnas Ollanta Humala. Sin embargo, el aprovechamiento de las reservas de Camisea para conformar el «anillo energético», junto con los recursos de Argentina, Bolivia y Brasil, podría reaparecer, aunque también es factible que surjan otras opciones para la valorización de esas reservas.

### ***Reflexiones finales***

La integración parece hoy más necesaria que nunca, aunque también luce incierta ante las numerosas opciones y variantes en estudio. Una cosa es segura: la integración no proveerá más gas a menores precios. Por el contrario, todo indica que los primeros pasos ya perfilan la conformación de un

marco de precios regionales más caros. Esto será así sea cual fuere el carácter de las empresas que la emprendan y el color político de los gobernantes que la impulsen.

De todos modos, el ingreso de las reservas de Venezuela en el escenario de abastecimiento de la región puede ser lo más conveniente para todos. En caso contrario, la otra opción posible para el largo plazo es el GNL, un bien transable a escala global, de alto precio y que debe ser adquirido en un escenario mundial por demás complejo e incierto.

En ese contexto, la construcción del gasoducto latinoamericano equilibraría el balance regional de fuerzas y aseguraría una provisión de gas a muy largo plazo. La cuestión pasa por saber si Brasil es capaz o no de aceptar este proyecto y si EEUU permitirá que siga avanzando. Hoy es difícil discernir si los simulacros de defensa frente a una eventual invasión estadounidense por parte del gobierno de Chávez y las amenazas veladas de Washington constituyen un *bluff* o si, en verdad, se acercan tiempos de peligrosas definiciones. ☒

### **Bibliografía**

- Ayoub, Antoine: *Le pétrole: économie et politique*, Bibliothèque des Matières Premières, Économica, París, 1993.
- Centro de Estudios Públicos: «Proyecto GNL: ¿Le conviene a Chile?», Synex, Ingenieros Consultores, Santiago de Chile, enero de 2006.
- Huntington, Samuel P.: *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Huntington, Samuel P.: *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*, Paidós, Buenos Aires, 2004.
- Kozulj, Roberto: «Uso y abuso de la paridad cambiaria como instrumento de política económica» en *Desarrollo y energía* vol. IV N° 5, IDEE-FB, 1995.
- Kozulj, Roberto: «Analizando el motor del crecimiento económico pasado en función del desarrollo sustentable» en Alberto Barbeito et al. (comp.): *Globalización y políticas de desarrollo territorial*, Universidad de Río Cuarto, Córdoba, 1997.
- Kozulj, Roberto: «Megalópolis, cambio tecnológico y crecimiento económico: desde los años dorados a la crisis actual» en Luis E. de Marco (comp.): *Humanismo económico y tecnología científica: bases para la reformulación del análisis económico* vol. I, CIEC, Córdoba, 1999.
- Kozulj, Roberto: «Urbanización y crecimiento: resultados de las correlaciones entre población total, población urbana y en grandes ciudades con el nivel del PBI para series de corte transversal a nivel mundial en el período 1950-1990», Working Papers 03/01, Fundación Bariloche, marzo de 2000a.
- Kozulj, Roberto: «Resultados de la reestructuración de la industria del gas en Argentina», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 14, Cepal, Santiago de Chile, noviembre de 2000b.
- Kozulj, Roberto: «Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 46, Cepal, Santiago de Chile, julio de 2002a.
- Kozulj, Roberto: «Los desequilibrios de la economía argentina: una visión retrospectiva y prospectiva a diez años de la convertibilidad» en *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de México, agosto de 2002b [2001].

- Kozulj, Roberto: «People, Cities, Growth and Technological Change: from the Golden Age to Globalization» en *Technological Forecasting and Social Change* N° 70, Elsevier Science, pp. 199-230, 2003 [2001].
- Kozulj, Roberto: «Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina» en *Olade Online*, junio de 2004.
- Kozulj, Roberto: «Crisis de la industria del gas natural en Argentina», Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Cepal, Santiago de Chile, marzo de 2005a.
- Kozulj, Roberto: *¿Choque de civilizaciones o crisis de la sociedad global? Problemática, desafíos y escenarios futuros*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2005b.
- López Alves, Fernando y Daniel Desein: *Siete escenarios para el siglo XXI*, Sudamericana, Buenos Aires, 2004.
- Repsol-YPF: *Estrategia 2005-2009*, Madrid, 31 de mayo de 2005.
- Roach, Stephen: «Global: It's All About Duration» en *Global Economic Forum: The Latest Views of Morgan Stanley Economists*, en <[www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20010820-mon.html](http://www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20010820-mon.html)>, 20/8/2001.
- XM (consultora del Grupo ISA): «Coordinación e integración de gas y electricidad», Gerencia Centro Nacional de Despachos, Bogotá, 5/6/2006.
- Zakaria, Fareed: *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1988.
- Zakaria, Fareed: *El futuro de la libertad*, Taurus, Madrid, 2005 [2003].



Julio de 2006

Lima

N° 40/41

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS: Pluralismo legal y derechos dinámicos de propiedad, **Ruth S. Meitzen-Dick y Rajendara Pradhan**. Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿sólo un problema de falta de oferta?, **Catherine Guirkinge y Carolina Trivelli**. Redes, organizaciones y movilidad económica en comunidades campesinas (El caso de Huayopampa), **Alejandro Diez**. Elementos para una clasificación de estrategias familiares campesinas en el Alto Tambopata, **Marco Lozano**. Coca e imagen del indio en la obra de Hipólito Unanue: Estereotipos raciales en las últimas décadas del régimen colonial peruano, **José A. Lloréns**. Productores andinos de queso artesanal y liberalización del mercado de los lácteos en el Perú, **Claire Aubron**. La eficiencia técnica en la agricultura peruana (El caso del algodón Tangüis en los valles de Huaral, Cañete y Chíncha), **Carlos de los Ríos**. INTERNACIONAL: Integración económica regional y opinión pública en América del Sur, **Jorge Aragón Trelles y Julio César Postigo Mac Dowall**. De Doha a Hong Kong: El difícil camino hacia la reforma del comercio agrícola en la OMC, **Magda Fritscher y Boris Maraño**. Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile: Externalidades sociales de un modelo «exitoso», **Chris van Dam**. Desarrollo rural vs. proselitismo electoral (El caso del Programa Pioneros Siglo XXI en la provincia de San Luis, Argentina), **Marcelo G. Posada**. Ecología, ritual y parentesco en los Andes: Notas a un debate no perimido, **Pablo F. Sendón**. ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN RURAL EN AMÉRICA LATINA: El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina, **Anthony Bebbington, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar**. Participación, concertación y confrontación en espacios locales (El caso de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del departamento de Puno), **Aldo Panfichi, Juan Luis Dammert**. Concertación local y clientelismo rural en el «norte chico» de Chile: Los campesinos, el Prodecop y los CDL, **John Durston**. Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamoto, Ecuador, **Anthony Bebbington**. RESEÑA: La economía campesina: Un antiguo vecino desconocido, **José Luis Rénique**. Agua: Bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca, **Javier M. Iguñiz Echeverría**.

Debate Agrario es una publicación del Cepes. Av. Salaberry 818, Lima 11, Perú. Tel.: (51-1) 433-6610. Fax: (51-1) 433-1744. Correo electrónico: <[cepes@cepes.org.pe](mailto:cepes@cepes.org.pe)>.

## ***Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra***

*La integración energética debería apuntar a mejorar los niveles de sustentabilidad, con un concepto amplio de desarrollo que contemple la biodiversidad y los aspectos sociales del crecimiento. Sin embargo, los proyectos de articulación energética vigentes, desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana hasta el promocionado Gasoducto del Sur, apuntan solamente a construir infraestructura para bajar los precios e impulsar el crecimiento. Se trata, en suma, de una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, que no tiene en cuenta cuestiones como la eficiencia energética, el cuidado del ambiente o el desarrollo sustentable.*

**Gerardo Honty**

**H**ace más de 30 años, un estudio sobre las tendencias crecientes de consumo puso en alerta a los políticos y científicos de todo el mundo. Difundido con el título *Los límites del crecimiento* (Meadows et al.), el estudio fue realizado por el Club de Roma y se convirtió en un clásico para el análisis de la relación entre producción y ambiente. Durante toda la década de 1970 y buena parte de la de 1980, aquel trabajo impulsó varias teorías y

---

**Gerardo Honty:** coordinador del Programa de Energía del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (Ceuta) e investigador del Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes/D3E). Es autor, entre otros libros, de *Energía, ambiente y desarrollo en el Mercosur* (Coscoroba, Montevideo, 2002); *Energía y ambiente en Uruguay, el frágil y necesario equilibrio* (Nordan, Montevideo, 2003) y *Energía 2025: escenarios para el Mercosur* (Coscoroba, Montevideo, 2005).

**Palabras clave:** energía, integración, desarrollo sustentable, América Latina.

---

estudios que procuraron analizar el problema de los límites que la naturaleza imponía al modelo de desarrollo. En 1990, los fuertes impulsos neoliberales borrarón buena parte de aquellos esfuerzos, y la idea de un crecimiento ilimitado basado en los avances tecnológicos se impuso abrumadoramente en los medios políticos y académicos de todo el mundo.

La energía, muy presente en el trabajo de Meadows, atravesó los avatares de esta trayectoria, pasando del impacto inicial (el libro salió en la época en que se producía el primer gran *shock* petrolero) a la furia expansiva de los 90. Sin embargo, ya en el siglo XXI, pareciera que el tema energético se perfila como el primer recordatorio de aquellos viejos anuncios que afirmaban que en la vida todo tiene un límite.

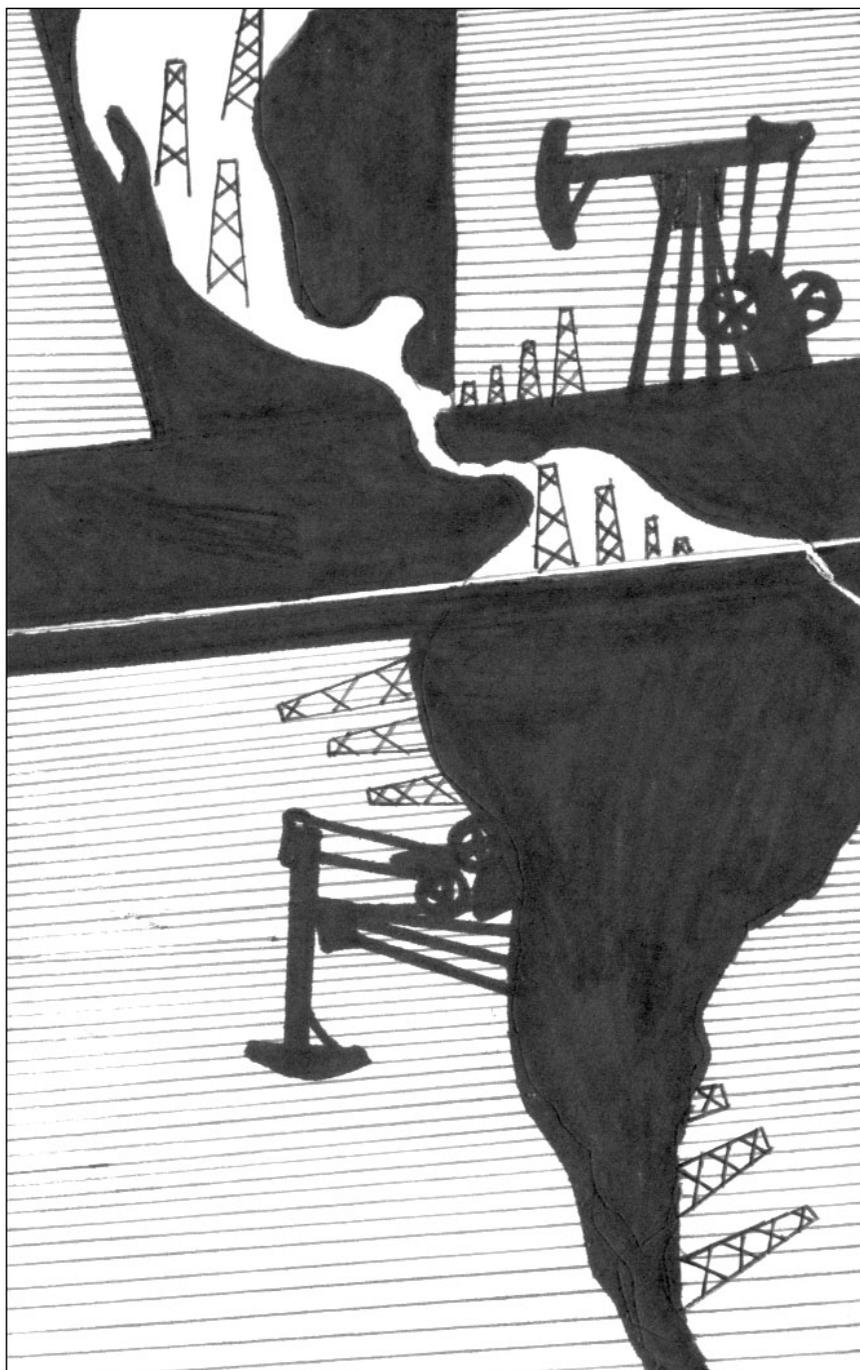
### ***Los límites políticos y los límites físicos de la energía***

Uno de los elementos más conocidos de este límite es el cambio climático. Durante la Cumbre de Río de 1992, los gobernantes de todo el mundo reconocieron lo que hacía más de diez años venían anunciando los científicos: el exceso de dióxido de carbono en la atmósfera estaba provocando un cambio climático que tendría consecuencias negativas para la vida en la Tierra. Sin embargo, cinco años después, las medidas que se anunciaron en Kioto resultaron visiblemente escasas. El pobre compromiso de reducir en 5% las emisiones para el año 2012 era demasiado poco en relación con los esfuerzos solicitados por los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>, que demandaban una reducción inmediata de 60% de las emisiones globales. Hoy, a casi diez años de haberse firmado el Protocolo de Kioto, las amenazas son mayores, ya que todo hace pensar que ni siquiera ese límite será observado por los países firmantes de la Convención de 1992.

A pesar de ello, las hipótesis del IPCC han ido ganando fuerza con los sucesivos reportes. Según muchos especialistas, las consecuencias previstas en la teoría se están cumpliendo en la práctica: cambios en los regímenes de precipitaciones, elevación del nivel del mar, aumento de la temperatura. También se ha determinado de forma concluyente que el uso de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón) es la principal causa del aumento del efecto invernadero que está recalentando la Tierra (IPCC).

---

1. El IPCC reúne a 2.500 expertos y científicos de todo el mundo y actúa como asesor de la Convención de Cambio Climático.



Las fuentes energéticas suelen dividirse en primarias y secundarias. Las primarias son aquellas que pueden tomarse directamente de la naturaleza, mientras que las secundarias requieren una transformación para ser utilizadas. El petróleo, el gas, el carbón, las biomásas, la energía hidráulica y la eólica son ejemplos de fuentes primarias, mientras que la electricidad, la gasolina y el carbón vegetal son ejemplos del segundo grupo. El 90% del total de la oferta de energía primaria que se utiliza hoy proviene de alguna de tres fuentes primarias que suman dióxido de carbono a la atmósfera: petróleo, gas natural y carbón mineral. Los analistas y centros de energía más influyentes auguran un crecimiento de 50% del consumo energético en los próximos 15 años. ¿No habrá un límite político al uso de estas fuentes energéticas? Acuerdos como el Protocolo de Kioto necesariamente deberán profundizarse si se quiere evitar un desastre planetario.

Quizá no sea factible que una organización política internacional como las Naciones Unidas establezca límites al uso de energías fósiles y su consiguiente carga de emisiones contaminantes. Pero sí puede haber un límite real, y es el límite que todo recurso finito tiene: el agotamiento. En la época de Meadows se calculaba el tiempo que demandaría agotar todos los recursos petroleros del planeta y se pronosticaba el fin de los recursos fósiles. Sin embargo, los grandes pozos petroleros del mundo se descubrieron después de la aparición de *Los límites del crecimiento*, y aquellas predicciones resultaron fallidas. A 30 años de aquellos pronósticos, el consumo de petróleo pasó de 2.753 millones de barriles en 1973 a 3.767 millones en 2004.

***El problema es que las grandes reservas petroleras fueron identificadas durante la década de 1970 y hace más de 20 años que, a pesar de los esfuerzos de exploración, no se encuentran reservas de grandes dimensiones***

La extracción<sup>2</sup> diaria de petróleo es del orden de los 75 millones de barriles, y se espera una demanda creciente de 2% anual para los próximos años, por lo que en 2020 se necesitarán unos 100 millones de barriles diarios. Esto requiere de nuevas y urgentes prospecciones y descubrimientos de reservas, pues las actuales ya no pueden aumentar su capacidad de extracción. El problema es que las grandes reservas petroleras fueron identificadas durante la década de 1970 y hace más

de 20 años que, a pesar de los esfuerzos de exploración, no se encuentran reservas de grandes dimensiones.

---

2. Aunque suele hablarse de «producción» de petróleo, la expresión es una falacia, pues el petróleo ya fue producido hace millones de años por la sola acción de la naturaleza; los humanos simplemente lo explotamos. Para adecuar el lenguaje a la realidad, en este artículo llamaremos «extracción» de petróleo, gas natural y carbón lo que en los textos sobre el tema suele llamarse «producción».

de 20 años que, a pesar de los esfuerzos de exploración, no se encuentran reservas de grandes dimensiones. El 80% del petróleo que se consume hoy en el mundo proviene de pozos descubiertos en la década de 1970, que están llegando a su techo de extracción diaria<sup>3</sup>. Esto no quiere decir que el petróleo se haya agotado, pero significa que, a partir de ahora, se podrá sacar menos cada día. Si la curva de consumo de combustible es creciente y la extracción de petróleo es decreciente, se abren dos alternativas: o reducimos el consumo cambiando la dirección de la curva o encontramos urgentemente algún sustituto. La primera opción nos remite a los postulados básicos de *Los límites del crecimiento*. La segunda, como veremos más adelante, también.

En cuanto al carbón y el gas natural, las reservas alcanzarían para extender por unos años más el uso de estos combustibles. Sin embargo, el gas natural bastaría para muy pocos años (unos diez), mientras que el carbón no serviría como sustituto del petróleo en muchos usos, además de que genera una serie de problemas ambientales que lo hacen muy poco recomendable. Por lo tanto, ya sea por razones ambientales o por la escasez de recursos, estamos a punto de perder la base energética que sostiene el crecimiento económico del mundo.

### ***El patrón de crecimiento energético***

Durante muchos años, en América Latina la cuestión energética fue un asunto de los Estados. La explotación y la transformación de los recursos energéticos estaban en manos del sector público, y la participación privada era marginal en el conjunto del negocio. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) eran los agentes financieros que posibilitaban la construcción de infraestructura y los activos energéticos quedaban bajo el control estatal.

Sin embargo, a partir de las reformas iniciadas en Chile a fines de la década de 1980 bajo la influencia de los «Chicago boys», el sector energético comenzó a tomar otra dirección. En parte por razones ideológicas –el neoliberalismo se difundía por la región– y en parte por la corrupción instalada en muchos países latinoamericanos, la banca multilateral de desarrollo cambió su estrategia de financiamiento y comenzó a orientarla hacia el sector privado. A partir de entonces, los proyectos energéticos debieron cumplir con ciertos requisitos

---

3. Para más precisiones sobre el llamado «cenit» o «techo» del petróleo puede consultarse el sitio de la Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo (ASPO, por sus siglas en inglés): <[www.peakoil.net](http://www.peakoil.net)>; en español, <[crisisenergetica.org](http://crisisenergetica.org)>.

básicos para conseguir apoyo financiero: favorecer la inversión privada en el sector, fomentar la libre competencia, instaurar nuevos marcos regulatorios para la energía y promover la integración energética (Banco Mundial; BID 2000). En el marco de estas reformas, las empresas estatales y los recursos energéticos comenzaron a ser privatizados –en muchos casos volvieron a servir para enriquecer a políticos corruptos– y las grandes corporaciones de la energía fueron ocupando lugares que, hasta pocos años antes, eran considerados «estratégicos». Aun cuando se mantuvieran algunas empresas de carácter público o mixto, éstas debían actuar con «orientación comercial» para garantizar el funcionamiento del nuevo sistema.

***Lo que ocurrió en la práctica fue que los oligopolios públicos fueron sustituidos por monopolios u oligopolios privados, como sucedió en Argentina***

En teoría, los poderes ejecutivos de los países, generalmente a través de sus ministerios de Energía, mantenían las riendas de la política energética por la vía de la regulación y el control. En la práctica, sin embargo, la necesidad de captar inversiones y mantener los capitales en el país llevó a los gobiernos a dejar de lado las «razones de Estado» y priorizar las necesidades comerciales de las empresas. La reforma, además, suponía la ruptura de los oligopolios o monopolios estatales que, según la teoría, distorsionaban los mecanismos de mercado. Pero lo que ocurrió en la práctica fue que los oligopolios públicos fueron sustituidos por monopolios u oligopolios privados, como sucedió en Argentina.

***Las iniciativas regionales***

Con el impulso de la banca internacional, se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa), un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países sudamericanos, que contó con apoyo financiero del BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. El objetivo es claro. En el marco del proceso de «integración energética» (el Iirsa contiene diversos «procesos sectoriales»), se propone «promover acciones tendientes a crear las condiciones necesarias para que se desarrollen eficientes interconexiones energéticas regionales, en un marco regulatorio que promueva la competencia y el libre comercio»<sup>4</sup>.

---

4. Fuente: <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>.

Pero no es la única iniciativa en ese sentido. El Mercosur, nacido en 1991 con el objetivo de integrar comercialmente a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, también tuvo su capítulo energético. En dos documentos (Memorando 10/98 y Memorando 10/99) se fijaron las pautas para la integración eléctrica y gasífera. Allí se plantearon los objetivos generales: abrir la competencia en el mercado de generación; declarar sujetas a reglas de libre comercio las transacciones que realicen los agentes de mercado reconocidos de los distintos países, y fomentar la competitividad del mercado de producción de gas natural, sin la imposición de políticas que puedan alterar las condiciones normales de competencia.

Como se observa, hay dos grandes objetivos, tanto en el plano internacional como en el regional: abrir los mercados a la libre competencia y fomentar la interconexión como ejes para las estrategias energéticas.

En 1980, se consumieron en América Latina un total de 247 Mtep (millones de toneladas equivalentes de petróleo). Para 2004, el consumo había ascendido a 483 Mtep, la mitad de ellos de petróleo. Es habitual que se señale una relación prácticamente directa entre el crecimiento del sector energético y el desarrollo. Así, las inversiones en el sector se han justificado en la necesidad de generar empleo, brindar servicios energéticos a la mayoría de la población y generar riqueza para la sociedad. Sin embargo, la historia latinoamericana de los últimos 25 años demuestra que se ha duplicado el consumo de energía sin haber avanzado mucho en la reducción de la pobreza.

No hay, en la historia reciente de la región, una relación directa entre la energía y los indicadores sociales. Esta situación pudo haberse corregido internalizando otros valores a la hora de decidir sobre proyectos energéticos: observando a qué sectores de la economía estaba dirigido el nuevo consumo, de qué manera se distribuiría su producto en la sociedad, quiénes serían los más favorecidos. Por ejemplo, una inversión energética que incida en el sector del transporte público de personas tendrá mayores efectos sobre los sectores de bajos recursos que otra relacionada con la industria del aluminio. En el primer caso, la relación es directa (inversión-beneficiario) mientras que en el segundo es indirecta (inversión-puesto de trabajo-beneficiario), pero además tiene un bajo índice de ocupación en relación con la energía consumida.

Las industrias han tenido diferentes niveles de consumo energético y de empleo según la rama. Un estudio sobre Brasil (Bermann) demuestra que, mientras ramas como la metalúrgica tienen un nivel de empleo de seis trabajadores

por tep/año, la textil puede dar trabajo a 248 personas por cada tep/año de energía consumida. Por lo tanto, la incidencia del aumento de consumo energético y del empleo depende, aun dentro del sector industrial, de la rama a la que se aplique.

Otro indicador asociado es la eficiencia energética. En América Latina, el consumo de energía aumenta cuando crece la economía, pero no cae en la misma proporción cuando hay recesión. De manera que la tendencia del consumo energético es siempre creciente, aun cuando la economía no crezca. Hoy se consume 7% más de energía que en 1980 para generar la misma unidad de producto, lo que demuestra que la región ha perdido grados de eficiencia energética (Cepal 2002).

### ***¿Integración regional o interconexión energética?***

Como resultado de la creación de mercados competitivos, la privatización, la interconexión y el crecimiento del consumo, llegamos a la mitad de la primera década del siglo XXI con la mayoría de los activos energéticos en manos de unas pocas grandes compañías, además de un proyecto de integración energética sostenido sobre la base de las necesidades empresariales y no de proyectos políticos nacionales que busquen complementarse. La integración energética puede hacerse con distintos objetivos y de distinta manera, y no todas las opciones generan los mismos resultados.

#### ***La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural***

se optimizarían los recursos energéticos, entendiendo por esto que en cada momento se toma la fuente de energía más barata, independientemente del país donde se encuentre, por lo cual se hace más «eficiente» todo el sistema. Aunque esto puede ser cierto, si no se acompaña con una política común para la distribución de los beneficios del uso de la energía, entonces resulta en un mero abaratamiento de los costos de producción para las grandes industrias.

La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable. Su objetivo principal es lograr el acceso a las fuentes energéticas disponibles a los precios más bajos. Según la teoría «integracionista», de esta manera

Por otro lado, la interconexión energética supone que cada país cuenta con un cierto excedente y que se dispone a comercializarlo en un intercambio del cual todos se beneficiarán. El problema que enfrentamos hoy en el Cono Sur es que no hay prácticamente excedentes para negociar, pues todos los países han explotado al máximo sus capacidades para abastecer su demanda interna. Hay solo dos excepciones: los excedentes hidroeléctricos de Paraguay (obligado, por los tratados de Itaipú y Yacyretá, a vender a un precio irrisorio toda su energía a Brasil y Argentina) y el gas natural de Bolivia (explotado por las empresas extranjeras hasta el decreto de nacionalización de Evo Morales del 1º de mayo pasado).

### ***Los nuevos gobiernos «progresistas»***

Los últimos acontecimientos en la región (propuestas de nuevos gasoductos, nacionalización de hidrocarburos en Bolivia) han reforzado los enfoques nacionalistas en relación con el manejo de la energía, revelando una lucha sin cuartel entre los gobiernos para asegurarse la disponibilidad de las fuentes energéticas. En estas circunstancias, las reservas gasíferas de Bolivia tienen un papel relevante y las posiciones asumidas por Morales han provocado una fuerte sacudida política.

Esto ocurre en un momento particular desde el punto de vista político. La llegada de Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez y Evo Morales al gobierno hacían prever un mejor entendimiento, dados los perfiles pretendidamente progresistas de sus programas y discursos. Sin embargo, la convivencia de estos mandatarios en el poder ha coincidido con el peor momento de los proyectos de integración. La energía es uno de los temas centrales de la disputa.

La primera gran desavenencia ocurrió en diciembre de 2005, cuando Argentina, Brasil y Venezuela anunciaron un megagasoducto de 10.000 kilómetros de extensión, que uniría Puerto Ordaz, en Venezuela, con Buenos Aires, en Argentina, pasando por varias ciudades brasileñas. El proyecto incluye preguntas que se mantienen sin respuesta. Por ejemplo, ¿cómo va a hacer Venezuela para suministrar todo ese gas siendo que sus reservas son «asociadas», lo que significa que solamente se puede extraer gas junto con petróleo? Teniendo en cuenta que Venezuela tiene una cuota de explotación petrolera fijada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo y que, por lo tanto, no puede aumentar su comercialización de crudo, esto sólo sería posible si se descubrieran nuevos yacimientos gasíferos no asociados. Otra debilidad del

proyecto es que las ciudades consumidoras del gas transportado por el ducto se ubican lejos, al sur, lo que hace que el precio al que llega el combustible sea excesivamente alto; y es mucho más económico el traslado del gas natural licuado en barcos cisterna.

Todo hacía sospechar que Brasil y Argentina intentaban presionar a Bolivia –Morales ya se perfilaba como presidente y se conocían sus planes de subir los precios y nacionalizar los hidrocarburos– para que mantuviera los valores de venta acordados. Sin embargo, poco después de asumir, el líder del Movimiento al Socialismo tomó la decisión de nacionalizar el gas natural. Uno de los primeros en acusar el golpe fue la empresa brasileña Petrobrás<sup>5</sup>. Y aunque Lula fue muy moderado en sus declaraciones, varios miembros de su gobierno, y buena parte de la opinión pública brasileña, consideraron que la actitud de Morales lesionaba los intereses nacionales y que el gobierno debía tomar medidas drásticas.

Paralelamente, Uruguay y Paraguay se consideraron excluidos de un proyecto del cual, al comienzo, ellos formaban parte (recordemos que el memorando de mediados de 2004 en que se promovió el «anillo energético» había sido firmado por todos los países del Mercosur). Esto, sumado a otros desaires que venían sufriendo los países «chicos», llevó a los presidentes de Uruguay, Paraguay y Bolivia a resucitar un viejo proyecto: el UruPaBol. Aunque el nombre no convencía demasiado pues remitía a la dictadura<sup>6</sup>, la idea de promover un gasoducto que uniera la región gasífera de Tarija, en Bolivia, con Asunción y Montevideo, ofrecía un contraataque prolijo y factible a la prepotencia de los socios poderosos. Agregando un poco más de leña al fuego, el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, pidió que el gasoducto se construyera sin pasar por Argentina debido al conflicto que mantienen hoy ambos países por la instalación de plantas de celulosa sobre el río Uruguay.

La guerra de declaraciones y proyectos y los tiros enviados por elevación entre los presidentes, en medio de cumbres con rostros sonrientes y fotos en todos los periódicos, se fueron haciendo habituales durante 2006: amenazas veladas, mensajes contradictorios entre distintos miembros de un mismo

---

5. «Es probable que Bolivia solicite alteración de precios, pero no vamos a aceptar. Tenemos que partir del principio de que la regulación será respetada. Si no, ¿cuál sería la alternativa? ¿Pensar en armas de destrucción masiva?» Declaraciones del presidente de Petrobrás, José Sérgio Gabrielli, a *Folha on line*, 3/5/2006.

6. Aunque data de 1963, el acuerdo conocido como UruPaBol tuvo su auge en los 70, durante la etapa de gobiernos militares en el Cono Sur.

gobierno y una retórica teñida de nacionalismo han puesto la integración latinoamericana en una encrucijada difícil.

### ***El camino de la sustentabilidad***

Uno de los desafíos más importantes para el sector energético latinoamericano es conciliar su esperado crecimiento con el desarrollo sustentable. La Organización Latinoamericana de Energía (Olaed) estima que el consumo energético se duplicará hacia 2020. La Agencia Internacional de Energía opina algo similar: según sus cálculos, la oferta total de energía en la región pasará de los 583 Mtep de 1997 a unos 1.102 Mtep en 2020 (International Energy Agency).

Según los planes, este crecimiento estará sustentado, principalmente, en el uso de recursos fósiles (fundamentalmente petróleo y gas natural) y en la energía hidroeléctrica. La penetración de las llamadas fuentes renovables «modernas», como la eólica y la solar, no será significativa. Con este objetivo es que se está previendo la construcción de los gasoductos que analizamos anteriormente, a los que hay que sumar las represas hidroeléctricas y, en Brasil, la explotación de los recursos agroenergéticos para la fabricación de biocombustibles.

Los impactos ambientales de este desarrollo pueden ser significativos. El caso de las fuentes hidroeléctricas es un buen ejemplo. Las grandes represas ya construidas, como Itaipú o Yacyretá, han generado enormes daños sociales y ambientales. Solamente en Brasil, más de un millón de personas fueron desalojadas para la construcción de represas y han sido inunda-

***Solamente en Brasil, más de un millón de personas fueron desalojadas para la construcción de represas y han sido inundadas áreas de reservas de importancia fundamental***

das áreas de reservas de importancia fundamental para la conservación de la biodiversidad. En la actualidad, en Brasil hay dos grandes complejos hidroeléctricos en discusión: Belo Monte, con un potencial de generación de 11.000 MW, que inundará, según distintas estimaciones, entre 400 y 1.200 km<sup>2</sup>, y Rio Madeira, con un potencial de 6.500 MW y más de 200 km<sup>2</sup> inundados. En ambos casos, se trata de ríos de la cuenca amazónica con una enorme riqueza en biodiversidad. Por otro lado, se los considera como proyectos iniciales, que podrían ampliarse agregando nuevas presas en línea, lo que aumentaría consecuentemente su impacto ambiental.

Brasil tiene planeado aumentar en 30.000 MW su capacidad de generación instalada en los próximos diez años, lo que equivale a 50% de su capacidad actual. Para lograrlo, es necesario acelerar los trámites y facilitar la construcción de las obras; los temas ambientales parecen haber sido relegados a un segundo plano. «Los organismos ambientales parecen estar más preocupados por el estrés de los peces, cobras y lagartos que por garantizar que no falte energía eléctrica en las casas de los consumidores», dijo el presidente de la empresa estatal Eletrobrás, Aloisio Vasconcelos<sup>7</sup>. Con estas palabras, protestaba por la lentitud para obtener la autorización ambiental para la construcción de represas.

Pero, más allá de las protestas, lo cierto es que los trámites se están acelerando tanto que la justicia del estado de Pará se vio en la obligación de intervenir en la autorización de Belo Monte pues no se habían cumplido algunos pasos legales clave, como la consulta previa a las poblaciones indígenas damnificadas. La presión sobre los ecosistemas es muy grande. Tanto, que el ministro de Minas y Energía de Brasil, Silas Rondeau, prepara un proyecto de ley para crear «áreas de reserva para la preservación de parques de energía», una especie de ataque preventivo ante la posibilidad de que se establezcan áreas naturales protegidas. «En caso de que en un determinado lugar haya un potencial eléctrico para la generación de energía, el área será reservada para la construcción de una usina. Entonces, va a quedar claro que el área no podrá ser de preservación ambiental», afirmó el ministro a la Agencia Brasil (27/4/2006).

Pero el caso de las hidroeléctricas no es el único. El *boom* de los biocombustibles (bioetanol y biodiesel) parece no tener límites.

Brasil será, dentro de 20 o 30 años, la potencia energética más grande del planeta. Alcanzamos la autosuficiencia en materia de petróleo, en dos años vamos a producir la mayor parte del gas que consumimos y somos los más competitivos en lo que hace a la producción de etanol y biodiesel. Brasil registra una revolución energética. Ya hicimos la del etanol, y ahora vamos a hacer la del biodiesel.

Esto declaró Lula el pasado 25 de mayo al diario *Clarín* de Argentina, reafirmando una pretensión que su país viene impulsando con fuerza. Líder mundial en producción y exportación de alcohol combustible, Brasil espera obtener unos 16.000 millones de litros de etanol de la cosecha 2005-2006, de los cuales 2.500 millones serán exportados a Estados Unidos, Corea del Sur, la India, Suecia y Japón.

---

7. En *O Globo*, 9/1/2006.

Este desarrollo no será inocuo para los ecosistemas brasileños. Cálculos recientes (Honty et al.) indican que, para sustituir 50% del combustible utilizado por el sector de transporte, serían necesarias, dependiendo del cultivo elegido, entre 18 y 224 millones de hectáreas (esta última cifra equivale a aproximadamente el total de tierras cultivadas hoy en ese país). Si se introdujeran manejos y estándares ambientales y sociales del tipo de la producción orgánica, estos requerimientos serían aún mayores. ¿Cómo, entonces, va a hacer Brasil para abastecer su propio mercado interno y convertirse en «la potencia energética más grande del planeta» sin producir una catástrofe ambiental? La cuestión está por verse.

Aquí, entonces, volvemos a los límites del crecimiento de los que hablábamos al principio. El petróleo se acaba, y hay dos alternativas: reducimos el consumo o encontramos sustitutos. Pero el «sustituto», como se ejemplifica con el caso del biocombustible brasileño, puede resultar también muy limitado si se tienen en cuenta los grandes volúmenes de combustibles que se requerirán en unos pocos años. Aun contando con biocombustibles alternativos, parece evidente que el crecimiento tiene un límite.

### ***Integración y sustentabilidad***

Al iniciarse la transformación de los sectores energéticos de la región se introduce una nueva dinámica en el proceso de integración. Los agentes privados, que son los actores de los sectores eléctrico y de gas en los países de la región, son los que están en mejores condiciones para concretar las oportunidades de comercializar los intercambios a gran escala. Éstos, sin embargo, están limitados por las restricciones reglamentarias que se introducen a su accionar. Los beneficios asociados a la comercialización de la energía están relacionados con la posibilidad del comercializador de «arbitrar» (comprar en un mercado para vender en el otro, quedándose con la diferencia de precio) entre precios diferentes, propios de cada mercado. (BID 2001.)

Claramente, los beneficios que el BID percibe en la privatización del sector energético están vinculados a la reducción de los precios. Analizado desde la perspectiva de la sustentabilidad, un «arbitraje» de este tipo no considera los costos ambientales, ni tampoco el costo de agotamiento que permita dar cuenta del uso de un recurso no renovable. Obviamente, esto sucede también en la comercialización de la energía dentro de cada uno de los países. Sin embargo, la integración actual, con sus requerimientos de sistemas regulatorios simétricos y compatibles, impide la introducción de normas correctivas en el ámbito nacional. Es más: la energía barata es uno de los diferenciales que los gobiernos pueden ofrecer a los potenciales inversores, sobre todo a aquellas empresas energointensivas, como las dedicadas al aluminio, la metalúrgica y el cemento.

¿Cómo podría evitarse atentar contra el ambiente? Uno de los mecanismos más mencionados para que la economía se haga cargo de los impactos ambientales es la internalización de los costos ambientales: es decir, fijar un precio que dé cuenta de daños tales como la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire o el uso de recursos no renovables. La integración energética actual, orientada esencialmente a reducir costos de la energía, inhibe a los países de utilizar este tipo de instrumentos pues desestimula la inversión en el sector; de adoptar estos mecanismos, el país se convertiría en «incompetente» debido a los mayores precios.

Si los países de América Latina quieren desarrollar un proceso de integración energética sustentable, deberían avanzar en acuerdos políticos más profundos, que permitan trascender lo inmediato del precio por una visión de más largo plazo. La internalización de costos ambientales, los estándares de eficiencia energética y la igualación de normas sobre emisiones de gases y efluentes son algunos de los elementos que faltan en los marcos regulatorios nacionales y que deberían concertarse entre todos los países, pues individualmente no tienen la capacidad de maniobra necesaria para imponerlos en el marco de una economía globalizada.

Además de las cuestiones ambientales, la integración energética debería orientarse por algunos indicadores sociales. El Iirsa, de acuerdo con sus definiciones, supone que por el mero hecho de concentrar infraestructura sobre un cierto «eje» (por ejemplo, San Pablo-Santiago) se generará un desarrollo

*El viejo y fracasado  
enfoque de los «polos  
de desarrollo» vuelve,  
ahora transformado en  
«ejes de desarrollo»*

económico que va a permear, gotear, hacia toda la sociedad. El viejo y fracasado enfoque de los «polos de desarrollo» vuelve, ahora transformado en «ejes de desarrollo». Es imprescindible, entonces, establecer evaluaciones de impacto social antes de la instalación de la infraestructura, pues los ejemplos

que se observan demuestran un gran movimiento de capitales con muy poco «goteo» al conjunto de la sociedad. Por ejemplo, establecer con seriedad cuál es la relación entre la generación de empleos y los kilovatios consumidos de un determinado emprendimiento puede dar una primera idea sobre los rendimientos sociales de una inversión.

En general, se puede afirmar que la visión que asocia linealmente el crecimiento del intercambio y el consumo de energía con el «desarrollo» pasa por alto algunos problemas clave. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

la importación de energía aumenta la dependencia de un país; la exportación de energía tiene una incidencia fuerte en la balanza de pagos, pero también convierte al país productor en sumamente vulnerable ante cambios en las economías importadoras; puede haber un alto consumo energético, pero restringido a cierto sector de la población, ya sea por una cuestión de precios o de accesibilidad; finalmente, el uso, la explotación y la transformación de la energía siempre tienen impactos ambientales que no se contabilizan en la balanza de pagos.

Tomando en cuenta este tipo de problemas, la Olade y la Cepal crearon un conjunto de indicadores para medir la sustentabilidad del desarrollo energético según tres dimensiones, particularmente en los países de América Latina (Cepal 1996). Los indicadores de la dimensión económica son la participación de las importaciones en la oferta energética, el aporte de las exportaciones energéticas al PIB y la intensidad energética del PIB (energía consumida por unidad de producto). Los indicadores de la dimensión social son la cobertura eléctrica y el consumo de energía útil en los hogares. Finalmente, los indicadores de la dimensión ambiental son el alcance del uso de recursos fósiles y leña, la participación de los recursos renovables y las emisiones de dióxido de carbono del sistema energético.

A partir de esos indicadores, la Cepal ha analizado en diferentes trabajos el desarrollo energético de los países de la región. En esta nueva perspectiva, Venezuela, por ejemplo, con las reservas fósiles más importantes de América Latina, tiene un índice de sustentabilidad energética muy bajo, mientras que Costa Rica cuenta con un índice mayor (Salgado/Altomonte).

Más allá de las debilidades o carencias que puedan presentar estos estudios, es evidente que éste es el camino correcto si queremos avanzar en un uso sustentable de la energía. El objetivo de la integración debería ser aumentar los niveles de sustentabilidad energética aprovechando las diferencias existentes entre los países. Pero para eso es necesario contemplar el concepto de desarrollo sostenible en todas sus dimensiones y hacer un uso de la energía que las promueva en su totalidad. Si el único factor que se considera para el diseño de una estrategia de integración es el menor precio relativo que se pueda obtener de la energía para aplicarla en procesos productivos, sin medir su impacto social o ambiental, el resultado va a ser muy pobre, tal como hemos visto hasta ahora.

### ***Interconexión sin integración***

Todo indica que asistimos a una interconexión física más que a una integración energética, que no se puede alcanzar solo con la creación de infraestructura y

con el establecimiento de marcos regulatorios que equiparen los mercados para hacerlos más competitivos. Este modelo de integración energética fomenta un estilo de desarrollo basado en un uso intensivo de la energía y una presión extrema sobre los ecosistemas y los recursos naturales.

Por los encontronazos entre nuestros gobernantes de los últimos tiempos, parece difícil encontrar la armonía necesaria para lograr avances en el sentido de una integración más comprometida. Sin embargo, si no se consigue reencauzar la dinámica expansiva de los sectores energéticos hacia estrategias de integración que atiendan a la conservación de los ecosistemas y una mejor distribución de los beneficios de la energía, los resultados no van a ser buenos. Los países con recursos fósiles, como Bolivia y Perú, una vez que se extienda la tecnología de licuefacción del gas, podrían encontrar mejores mercados en países de mayor demanda y poder adquisitivo, como México y EEUU. Brasil, por su parte, avanzará en su frontera agrícola sobre el Amazonas para obtener las materias primas que le permitan fabricar los

***Brasil avanzará en su frontera agrícola sobre el Amazonas para obtener las materias primas que le permitan fabricar los biocombustibles necesarios para vender a aquellos países obligados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero***

biocombustibles necesarios para vender a aquellos países obligados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, como Japón y los integrantes de la Unión Europea. Mientras tanto, para alimentar el consumo interno impulsado por la expansión de la economía basada en industrias energo-intensivas, se construirán grandes presas hidroeléctricas, usinas nucleares y termoeléctricas que generarán grandes impactos ambientales y pocos efectos positivos en los indicadores sociales más urgentes, como la pobreza y el desempleo.

Está bastante claro que los países de América Latina, actuando individualmente en un contexto de globalización, no tienen la capacidad suficiente para desmarcarse de un futuro como el que se acaba de esbozar. Pero también está claro que no cualquier integración puede ofrecer un marco adecuado para avanzar en una estrategia sustentable: la situación de la integración energética actual es un vivo ejemplo de ello. Sentar las bases para una nueva forma de entender la integración no es una tarea fácil. Sin embargo, algunos esbozos de regionalismos alternativos se han comenzado a desarrollar. Uno de ellos es el «regionalismo autónomo», un esquema

basado en la complementariedad productiva de las biorregiones, la desvinculación selectiva frente a la globalización y la construcción social de la integración (Gudynas). Esto implica una integración política, capaz de ganar soberanía ante los poderes extrarregionales a costa de perder soberanía en la intrarregión. Es decir, abandonar la estrecha visión de las decisiones «nacionales» y ubicarlas como decisiones «supranacionales» entre vecinos<sup>8</sup>. Sin embargo, la realidad parece estar muy lejos de estas ideas, y los horizontes que se extienden delante de nosotros no son muy auspiciosos si continuamos con esta interconexión física que no integra. ☐

### **Bibliografía**

- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente: «Estrategia para el sector energía: Informe de estrategia del BID», Washington, DC, 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Integración energética en el Mercosur ampliado*, BID, Washington, DC, 2001.
- Banco Mundial: *La función del Banco Mundial en el sector de la electricidad: Políticas para efectuar una reforma institucional, regulatoria y financiera eficaz*, Banco Mundial, Washington, DC, 1993.
- Bermann, Célio: *¿Energía para quem é para qué?*, Livraria da Física, San Pablo, 2002.
- Cepal: *Energía y desarrollo sustentable*, Cepal / Olade / GTZ, Quito, 1996.
- Cepal: *Globalización y desarrollo*, Cepal, Brasilia, 2002.
- Gudynas, Eduardo: *Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo*, Prodena, La Paz, 1999.
- Honty, Gerardo, Virginia Lobatto y Jorge Mattos: *Energía 2025. Escenarios energéticos para el Mercosur*, Coscoroba, Montevideo, 2005.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Working Group I: *Climate Change 2001: The Scientific Basis: Summary for Policymakers and Technical Summary of the Working Group I Report*, IPCC, Ginebra, 2001.
- International Energy Agency: *World Energy Outlook*, IEA, París, 2000.
- Meadows, Donella, Dennis Meadows, Jorgen Randers y William Behrens: *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Olade: «Energía en cifras 2002» en <<http://www.olade.org.ec/php/index.php?arb=ARB0000175>>.
- Salgado, René y Hugo Altomonte: *Indicadores de sustentabilidad, 1990-1999*, Cepal, Santiago de Chile, 2001.

---

8. Un mayor desarrollo de estas ideas puede verse en: *Sustentabilidad 2025*, <<http://ambiental.net/sustentable2025>>.

# ***La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía***

*La energía ha irrumpido en América Latina como un factor de decisiva importancia para la gobernabilidad democrática. Al examinar el panorama regional, es evidente una pugna entre dos enfoques. Quienes, como el gobierno de Venezuela, conciben la energía como un recurso de poder, asumen una visión restringida que la ubica como una herramienta de influencia regional, en el centro de la competencia entre los países. En cambio, la visión que la postula como un recurso sociopolítico permite aprovecharla para una integración más amplia, que contribuya a crear condiciones de seguridad y desarrollo humano, más allá de lo económico.*

**Elsa Cardozo**

**D**espués de muchos años, alrededor de 30, durante los cuales permaneció relegada a discusiones y foros técnicos, la cuestión energética emerge con enorme fuerza en la agenda mundial, ligada a distintos ámbitos de altísima sensibilidad internacional: comerciales y financieros, ambientales, socioculturales, políticos, estratégicos e institucionales. Las interdependencias energéticas –simétricas y asimétricas, positivas y negativas– vinculan como nunca antes al mundo entero, a la vez que ponen en evidencia la volatilidad del orden globalizado. Combustible y lubricante (igual que el petróleo), esta

---

**Elsa Cardozo:** venezolana, licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente se desempeña como directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana. Es autora de los libros *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana* (UCV, Caracas, 1992), *Latinoamérica en transición* (Panapo, Caracas, 1995); *Esteban Gil Borges* (Biblioteca Biográfica Venezolana, Caracas, 2005) y *Cuatro escritos / Cuatro momentos* (UCV, Caracas, en prensa). Es columnista del diario *El Nacional*.

**Palabras clave:** energía, integración, gobernabilidad, Venezuela.

---

dimensión de las relaciones internacionales contiene tanto las oportunidades para impulsar la integración virtuosa como los riesgos de producir grandes daños y perjuicios en cada uno de los ámbitos a los que se encuentra vinculada.

Lo que es cierto para el mundo se manifiesta con especial intensidad en América Latina, donde la energía se hace presente en la redefinición de numerosas coordenadas del mapa regional. En cada uno de los ámbitos que afecta, aparece como factor generador de prometedoras relaciones a la vez que de nuevos temores: de integración y de conflicto, de seguridad e inseguridad, de gobernabilidad e ingobernabilidad.

Ciertamente, la riqueza energética –que incluye los revalorizados hidrocarburos– posiciona a Latinoamérica como una región con un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Así, más allá de las posibilidades que se abren para los países mejor dotados, la integración energética del conjunto se presenta como una oportunidad para mejorar no solo las condiciones del desarrollo y la proyección económica, sino también la convivencia social y la organización política.

Pero, al mismo tiempo, la enorme –pero desigual– dotación de energéticos podría reproducir, también a gran escala, la llamada «maldición de los recursos naturales» que en materia de hidrocarburos ha sido identificada dentro del síndrome del «petroestado» (Karl) y la «petropolítica» (Friedman), entre otras caracterizaciones sobre los perversos efectos de esta riqueza en países institucionalmente frágiles. América Latina está especialmente expuesta a esos males, debido a la vulnerabilidad de sus instituciones y al germen de inconformidad. Esto se explica, en parte, por el hecho de que se ha mantenido por más de una década como la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y porque, aunque los conflictos propiamente internacionales se han reducido a su mínima expresión, en cambio han proliferado las disputas subnacionales.

Con el objetivo de analizar oportunidades y dificultades, las siguientes páginas presentan un panorama resumido del nuevo y complejo papel que cumplen los recursos y proyectos energéticos en la integración, además de sus efectos sobre la seguridad y, por lo tanto, la gobernabilidad regional. En torno de esos tres conceptos –seguridad, gobernabilidad e integración– se examinan las condiciones, tendencias y opciones regionales vistas a través del factor energético.

### ***La energía como cuestión de seguridad regional***

El tratamiento del tema de la energía se vincula regionalmente a los cambios en las concepciones de seguridad (Buzan; Buzan et al.; Sisco/Chacón Maldonado). Inspirándonos en las tesis de Kirsten Westphal (2006), conceptualizaremos el vínculo energía-seguridad en dos tipos de visiones básicas. En primer lugar, a partir de una visión restringida –su concepción, los asuntos que abarca y las estrategias que contempla–, la energía se vincula a la seguridad misma del Estado y a la competencia internacional por recursos considerados estratégicos; desde este punto de vista, la posesión de energéticos confiere un valioso y codiciado recurso económico y de poder nacional. En cambio, desde una visión amplia, el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía para las personas, en esferas que van desde las necesidades individuales primarias hasta las relativas a la convivencia en una comunidad mundial cosmopolita (Held). Los energéticos son considerados, desde esta perspectiva, un recurso necesario para el desarrollo humano. Las dos visiones tienen consecuencias diferentes. En el primer caso, prevalece una perspectiva de control y competencia, que puede conducir a posiciones de confrontación por la procura o la defensa de recursos energéticos para la seguridad nacional; en el segundo, predomina una perspectiva más bien concertadora y cooperativa, de aprovechamiento y complementación de los recursos energéticos en busca de seguridad para la sociedad y sus miembros.

***Desde una visión amplia, el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía para las personas***

En el modo en que se ha percibido la cuestión energética en la región se combinan, en diferentes proporciones, elementos de estas dos visiones. Sin embargo, el peso de cada una implica importantes diferencias en la concepción de la agenda de seguridad regional, nacional y subnacional. Veamos esto en las más relevantes de las múltiples dimensiones y significaciones de la seguridad que se manifiestan hoy en Latinoamérica.

En el modo en que se ha percibido la cuestión energética en la región se combinan, en diferentes proporciones, elementos de estas dos visiones. Sin embargo, el peso de cada una implica importantes diferencias en la concepción de la agenda de seguridad regional, nacional y subnacional. Veamos esto en las más relevantes de las múltiples dimensiones y significaciones de la seguridad que se manifiestan hoy en Latinoamérica.

La primera dimensión y significación de lo energético, la propiamente *estratégica*, es la más ligada a la seguridad, ya que se refiere a las vulnerabilidades y

potencialidades de cada país. Cuando prevalece una óptica restringida, la situación puede llegar a plantearse en términos defensivos y hasta de confrontación frente a los intereses de empresas y gobiernos que compiten regionalmente por el control de fuentes y facilidades de distribución de energía, trátase de países que son grandes productores o de aquellos grandes consumidores netos.

Desde una perspectiva más amplia, lo estratégico se entiende en el sentido de aprovechar la coyuntura de alta valoración de los recursos energéticos para construir oportunidades de asociación, beneficiosas para lograr suministros y precios estables, mercados seguros y reducción de los riesgos sociales y ambientales en la exploración y el transporte de los recursos provenientes del sector energético.

En todo caso, la región –tan rica en recursos de la más variada índole– es objeto de la competencia cada vez más abierta entre grandes empresas y países. En ese turbulento contexto, lo energético, pese a su potencial para el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo del conjunto, tiende a convertirse en un factor de competencia que opera como combustible en un ambiente de creciente volatilidad subnacional y reaparición de algunas tensiones internacionales. El caso boliviano ilustra la preeminencia de lo competitivo en tres niveles: el de los reclamos locales, en los que se mezclan cuestiones de identidad, ambientales, económicas y sociopolíticas; el de la reivindicación nacionalista que plantea la recuperación del control público del sector; y el de la competencia internacional por la seguridad de suministros y la influencia en la industria gasífera boliviana, evidenciada por la disputa entre las empresas estatales venezolana (Pdvsa) y brasileña (Petrobrás).

Pero la dimensión estratégica no es la única relevante en el análisis del tema. La significación *económica* de los recursos energéticos se refiere a la seguridad del mercado en cuanto al nivel de los precios, la capacidad de consumo y pago de los compradores, y la confiabilidad de los abastecedores. Se trata de una preocupación justificada tanto para los productores como para quienes deben adquirir un recurso indispensable. Desde luego, todo depende de cómo se mire: desde la perspectiva restringida de la seguridad energética, la estrategia económica enfatiza políticas defensivas (de control, aprovechamiento y protección de fuentes propias) y ofensivas (de búsqueda y consolidación de fuentes y medios de suministro). Desde la perspectiva más amplia, en cambio, se promueve la cooperación en procura de la complementación de intereses. Para países que dependen de la venta o la compra de energéticos, una cierta mezcla de esas dos visiones ha sido históricamente inevitable.

En América Latina, la cuestión energética como tema de interés económico común apareció, en un principio, ligada a proyectos de generación e interconexión binacional y plurinacional, y luego, desde hace poco más de veinte años, dentro de los esquemas de integración regional, como la Organización Latinoamericana de Energía o la Corporación Andina de Fomento. Fuera de la región, el caso más relevante es el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, a cuya creación en 1962 hizo decisivos aportes Venezuela. Cabe destacar que la organización misma era una iniciativa de cooperación entre grandes exportadores, a la que Ecuador también estuvo asociado entre 1973 y 1992. En materia de cooperación energética, Venezuela ha ofrecido –a veces junto con México– facilidades petroleras a países de la cuenca del Caribe, menos desarrollados y altamente dependientes de las importaciones de hidrocarburos desde el *boom* de precios de la década de 1970. En los últimos años, ha sido precisamente la posición venezolana la que ha planteado el giro más importante en la concepción sobre seguridad energética, al aproximarse ostensiblemente hacia un enfoque más restringido y competitivo. Es curioso, pues esa reorientación viene acompañada por convenios de cooperación en número y amplitud sin precedentes.

Justamente, es la dimensión *política* de la seguridad la que mejor explica la aparente contradicción que acompaña la fórmula venezolana de cooperación y competencia. En esta dimensión, es posible diferenciar también dos maneras de asumir el tema. De un lado, se lo asocia, de forma restringida, al control sobre los recursos naturales en el marco de reclamos nacionalistas y de rechazo a negociaciones con empresas transnacionales, y particularmente a la política exterior de Estados Unidos. Esta perspectiva explica los graves conflictos que se han desarrollado en Bolivia, Ecuador y Perú en los últimos años a raíz de políticas energéticas impopulares. Desde otro ángulo, más bien amplio, son consideradas las posibilidades y responsabilidades de los gobiernos nacionales en procura de las mejores oportunidades de estabilidad energética a través de las modalidades de cooperación e integración que resulten más eficientes.

También en esa dimensión, las dos visiones están presentes en desiguales proporciones y a través de diversas manifestaciones del control político sobre la riqueza energética de la región. Quizá la más generalizada e interesante es la de las llamadas «renacionalizaciones» que se vienen produciendo a través del fortalecimiento de las empresas petroleras nacionales. Esas iniciativas se materializan de diferentes formas: desde el control estatal con foco comercial y amplio margen para las negociaciones con transnacionales, como en el caso de la brasileña Petrobrás, hasta el control estatal con fuerte condicionamiento

político, que favorece negociaciones internacionales orientadas por criterios políticos antes que comerciales, como es el caso de Pdvsa. Entre los riesgos que plantea la ola renacionalizadora en medio de una sostenida racha de altísimos precios para los hidrocarburos, se encuentra el descuido de los aspectos relativos a la reinversión y la seguridad jurídica, que pueden poner en riesgo el negocio. Al mismo tiempo, se potencia el peligro de que, en medio de la fragilidad de las instituciones que caracteriza a los principales países productores, la abundancia de recursos en manos de los gobiernos acelere el síndrome de debilitamiento institucional y, con él, la erosión de la democracia.

***Entre los riesgos que plantea la ola renacionalizadora en medio de una sostenida racha de altísimos precios para los hidrocarburos, se encuentra el descuido de los aspectos relativos a la reinversión y la seguridad jurídica, que pueden poner en riesgo el negocio***

Ligadas al aspecto político aparecen, con fuerza creciente, las significaciones *ambientales* y *socioculturales* de la seguridad energética. La perspectiva restringida de seguridad las subsume en la razón política de recuperación del control de los recursos propios, en el discurso de las reivindicaciones nacionales y en el rechazo a las empresas transnacionales (a la globalización) y a EEUU. Desde un enfoque más amplio, la preocupación por las implicaciones ambientales del auge del negocio energético y la diversidad de reivindicaciones socioculturales que potencia podría ser cultivada en beneficio de la seguridad humana, que promueve medidas orientadas a la protección institucional de las libertades vitales –incluidas las individuales, políticas, socioeconómicas y culturales– y a la reducción de la vulnerabilidad de las personas en todos los ámbitos, a través de políticas de desarrollo humano (PNUD).

Finalmente, volvamos a la dimensión *institucional*. De decisiva importancia, esta dimensión plantea los problemas de la seguridad y la cuestión energética en términos comprensivos, en torno de los cuales también es posible diferenciar dos posturas muy diferentes. Desde la concepción restringida, se considera lo institucional como un aspecto instrumental, es decir, un medio al servicio de la competencia por el control estratégico, económico y político de recursos energéticos para el bien del Estado. En la concepción amplia, lo institucional es una pieza de creciente importancia para el proceso de construcción social de oportunidades que permitan mejorar las condiciones de vida, así como manejar y reducir insatisfacciones y conflictividades.

La seguridad, en suma, puede ser concebida en sentido amplio como multi-dimensional, cooperativa (por preventiva, multilateral y fomentadora de la confianza), democrática (por renovadora y preservadora de las instituciones democráticas) y humana (por su orientación a proteger y promover condiciones de autonomía humana) (Jácome 2006). Desde esta perspectiva, la seguridad acaba integrándose en la cuestión de la gobernabilidad, que viene adquiriendo nuevas facetas y una escala cada vez más amplia.

### ***El creciente peso de lo energético en la gobernabilidad democrática***

Una mirada panorámica a Latinoamérica en los primeros años del siglo XXI permite observar importantes problemas que no dudaríamos en considerar cuestiones de gobernabilidad: nos referimos a la pérdida de eficacia y credibilidad de las instituciones, mientras crece la cantidad y la variedad de las exigencias y las manifestaciones de inconformidad de una población insatisfecha e impaciente.

Ahora bien, la perspectiva de la gobernabilidad ha sufrido importantes cambios desde su llamativo papel en la década de 1980 (Achard/Flores; Crozier et al.). Ya en 1995, se presentaba más amplia en sus dimensiones (Arbós/Giner; Jácome 1997). Como escribía entonces Manuel Rojas Bolaños (1995), «no es solo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, *accountability*), sino la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad».

***Reaparece la perspectiva de gobernabilidad restringida al control gubernamental: por diferentes razones y con diversos propósitos políticos, es lo que ocurre en Venezuela y Colombia***

Una década más tarde, reaparece la perspectiva de gobernabilidad restringida al control gubernamental: por diferentes razones y con diversos propósitos políticos, es lo que ocurre en Venezuela y Colombia. Constatamos también que, en el marco de graves crisis de representación y debilitamiento de los partidos políticos, hay una gran movilidad y ambigüedad respecto a quiénes son los «actores estratégicos», y que las «reglas del juego» mismas están sujetas a revisión. Esto ocurre en

circunstancias en las que hay graves dificultades para concertar y, por tanto, se genera una enorme incertidumbre y amenazas de ruptura que, para mayor complicación, pueden venir revestidas de procedimientos constituyentes y

constitucionales. Es, entonces, una suerte de nueva visión restringida de la gobernabilidad que emerge con mucha fuerza, como respuesta a diversas manifestaciones sociales de insatisfacción y conflictividad.

Por otra parte, sometida a una fuerte presión, se mantiene la visión amplia, multidimensional y democrática de la gobernabilidad (Filmus). Desde esta perspectiva, el desafío principal es procurar respuestas a las urgencias sociales, económicas, culturales y políticas, pero a través de una institucionalidad que amplíe las capacidades y posibilidades para el desarrollo individual y social autónomo (Sen) y que no solo esté sustentada en reglas y normas formales, sino en actitudes y valores compartidos.

En una u otra vertiente de la gobernabilidad –como gobernabilidad restringida o controladora, o como gobernabilidad amplia o democrática– la cuestión energética es atendida con diferentes propósitos y a través de variadas estrategias.

En el caso de la gobernabilidad restringida, se observa un mayor acento en la participación del Estado en los beneficios de la explotación de los recursos naturales; la preeminencia de criterios políticos en el manejo del sector energético; la vinculación de este sector a una agenda de seguridad nacional concebida de manera restringida; la asociación de los reclamos sociales, culturales e incluso ambientales a la agenda de reivindicaciones nacionalistas. Estas manifestaciones se ven en Venezuela (Njaim) y, desde hace pocos meses, en Bolivia; se expresa parcialmente en gobiernos como los de Ecuador y Argentina, y en organizaciones y movimientos subnacionales que actúan en varios otros países, así como en foros y agrupaciones de alcance transnacional.

Aun admitiendo el papel central del Estado y la permanencia del sector energético bajo control público, la gobernabilidad como concertación democrática se distancia de modo obvio de la descripción precedente: baste decir que coloca al sector energético –con todas las urgencias que plantea, como en el caso de Chile, tan dependiente de las importaciones de gas– en el marco de una agenda amplia de seguridad, cuyo objetivo es crear condiciones de desarrollo humano institucionalmente consolidadas, y cuyos procedimientos son los de la negociación y la concertación. La energía es, en esta concepción, un elemento valioso para desarrollar la capacidad de dar respuestas representativas, eficaces y legítimas por parte de gobiernos muy presionados, en el ámbito nacional e internacional (tanto más si no cuentan con recursos energéticos propios).

De las dos vertientes descritas derivan dos formas diferentes de asumir la cuestión energética a escala regional (y mundial). Recordemos, antes que nada, que si hay un sector para el cual es evidente la necesidad económica y el atractivo político-estratégico de buscar acuerdos, es el energético. Es una oportunidad para la complementación, que los altos precios de los hidrocarburos hacen deseable y factible en el marco de importantes crisis energéticas recientes, como la eléctrica que padeció Brasil entre 2001 y 2002 y la de gas que sufrió Argentina entre 2003 y 2004, que aún se hace sentir en Chile.

El panorama actual es elocuente: la inclusión de la cuestión energética en proyectos de integración deja una primera impresión sobre su importancia. Los más ambiciosos son el Plan Puebla-Panamá, iniciado en 2001, y la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana, lanzada en 2000. El primero se propone, entre otros objetivos de integración, la interconexión energética desde el sur de

*Los esquemas de integración –muy lentos en asimilar el tema energético– han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y, a partir de 2004, por el impulso a proyectos de interconexión gasífera*

México, atravesando el istmo centroamericano, hasta Colombia; el segundo contempla, entre sus propuestas de interconexión física, la integración energética. A pesar de estos esfuerzos, los esquemas de integración –muy lentos en asimilar el tema energético– han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y, a partir de 2004, por el impulso a proyectos de interconexión gasífera, que forman parte de lo que se denomina en el mundo la «geopolítica de los ductos», que se viene manifestando con creciente intensidad en América Latina.

A pesar de las concepciones diferentes sobre la seguridad, la gobernabilidad y la integración energética, dos altos funcionarios de Venezuela y de Chile han manifestado recientemente que la energía se está convirtiendo en el germen y el sistema nervioso de la integración. Ciertamente, la búsqueda de un trato preferencial por parte de los países consumidores más vulnerables ante los altos precios de los hidrocarburos, el interés de los grandes productores y consumidores en los proyectos de gasoductos, y el activismo del gobierno venezolano a través de los más diversos acuerdos (de cooperación, complementación, integrales de cooperación y «tipo Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA–») le han conferido un nuevo dinamismo a la integración energética. Claro que este dinamismo también viene marcado por visiones diferentes sobre la gobernabilidad a escala regional y mundial.

Desde la visión restringida y de control de la gobernabilidad, la integración energética asume fuertes rasgos de competencia política, a partir de una concepción de lo energético como un recurso que, por su valor estratégico y su peso económico, se convierte no solo en una palanca para apoyar posiciones nacionales y regionales frente al mundo; también en una verdadera arma política que, tanto en el ámbito nacional como desde los espacios integrados, permite promover intereses propios y enfrentar a otros actores. Tal formulación de la integración energética apunta, estratégicamente, a forjar una alianza regional defensiva vinculada a la concepción de gobernabilidad restringida que la inspira, y a generar un polo de poder energético latinoamericano capaz de desafiar el orden mundial; en lo político, promueve un modelo particular de organización que se aleja de las prácticas democráticas, así como de la institucionalidad internacional y de la supranacionalidad que la acompaña en materias como comercio y derechos humanos; mientras que, en lo social y cultural, impulsa la proyección de una nueva identidad regional alrededor de viejos y nuevos símbolos y liderazgos. Además de la integración entre Venezuela y Cuba, a la que se ha añadido Bolivia, alrededor de la diplomacia petrolera venezolana se van construyendo otros apoyos.

En contraste con esta dinámica, a partir de la concepción –y de la frágil práctica– de la gobernabilidad en sentido amplio, la integración energética se concibe de forma muy diferente. Sin dejar de considerar su importancia estratégica y económica, se la considera una palanca para la negociación internacional y una posibilidad para el logro o la consolidación de la diversificación económica y política de la economía nacional y las relaciones con el mundo. La integración energética no es vista como una alianza (frente a) sino como un régimen (negociado con), cuyo objetivo nacional es lograr condiciones de autonomía y cuya meta regional es crear un espacio de complementación y estabilidad. Aunque no deja de estar presente en ella la competencia por liderazgos subregionales y regionales, lo energético no se define como un arma de influencia, sino como un recurso de concertación, generador de interdependencias, oportunidades para el manejo y la reducción de conflictos, capaz de crear nuevos ámbitos de coincidencia. En esta perspectiva se ubican los países centroamericanos, México y Colombia, asociados en el Plan Puebla-Panamá, y, parcialmente, países con balances energéticos diferentes, como Chile y Brasil.

Ante un panorama global de fuerte competencia por las fuentes de energía, y en un contexto regional de crecientes contrastes entre grandes productores y consumidores, tiende a prevalecer en América Latina una visión poco amplia,

cuando no restrictiva y muy pragmática, de la integración energética o, en otros términos, de la gobernabilidad energética regional.

### ***Obstáculos y posibilidades energéticas para la gobernabilidad***

Una mirada al mapa de la gobernabilidad latinoamericana ofrece un balance poco alentador, sea que se observe país por país, sea que se mire el conjunto de la región o los fragmentados acuerdos de integración de los países andinos y del Mercosur. El factor energético no ha desempeñado, hasta ahora, el papel de generador de «interdependencias positivas» que –se creía– podría haberse derivado de la autosuficiencia regional. Las crisis energéticas en el Cono Sur y Brasil y el impacto de los altos precios de los hidrocarburos en las economías más frágiles, sumados a la bonanza fiscal y la orientación internacional del gobierno venezolano, han contribuido, en cambio, a que la necesidad y la competencia por los recursos hayan hecho de la energía un factor de creciente articulación regional pero, también, de explosivo potencial conflictivo.

En ese cuadro se mezclan, en efecto, razones nacionales, regionales, hemisféricas y globales. La competencia por las fuentes de energía es global y encarnizada, no solo como efecto de los grandes consumos de China y la India, sino debido a la geopolítica energética que despliegan esos países junto a Rusia, Europa y EEUU. La «geopolítica de los grandes ductos» proyectados para Asia, Rusia, Europa, Medio Oriente y África evidencian la magnitud de la competencia. A este cuadro complejo se suman los altos precios, el peso político que concentran los grandes productores regionales y la disposición de algunos de ellos –como Rusia y Venezuela– a utilizar los hidrocarburos como instrumento de presión política.

La transformación de la cuestión energética en un asunto de seguridad mundial tiene una influencia directa en Latinoamérica, particularmente en aquellos países que, por ser grandes productores o grandes consumidores, acogen esa perspectiva, con la reducción de miras que supone en materia de seguridad, integración y gobernabilidad. Si a ese cuadro general añadimos la campaña antiglobalización y de rechazo a las políticas de EEUU, no resulta extraño que la energía se convierta en un recurso de atractivo no solo desde el punto de vista económico, sino también con un alto valor simbólico en la movilización de apoyos en torno de esta perspectiva más restringida de la seguridad y la gobernabilidad. Una mirada a los países latinoamericanos evidencia el contraste entre, por una lado, un gran productor y exportador como Venezuela, cuyo modelo político la impulsa a movilizar ingentes recursos al exterior y,

por el otro, los consumidores netos, como Uruguay y Paraguay –para no hablar de los países de Centroamérica y el Caribe–, que necesitan soluciones rápidas para enfrentar dificultades energéticas ante el riesgo de que peligran los lentos procesos de reconstrucción democrática.

Por eso, más allá de los meros balances energéticos, la situación regional es complicada y poco prometedora para las perspectivas más amplias. La inconformidad, o incluso la conflictividad sociopolítica, que se extiende por países de Centroamérica y la región andina, y también en Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay e incluso Chile, crea presiones sobre los gobiernos. Estas presiones se potencian debido a las nuevas formas de vinculación transnacional entre grupos y movimientos, en foros y congresos internacionales. Esos espacios son muy vulnerables al mensaje que conjuga las insatisfacciones e impaciencias nacionales con lemas «anti-» (globalización, libre comercio, EEUU); muchas veces incluyen también posiciones que reducen las cuestiones de la gobernabilidad, la seguridad y la integración a sus expresiones menos constructivas.

Así como la gobernabilidad, a escala local y nacional, puede verse beneficiada o perjudicada por la abundancia o la carencia de energía, por la mayor o menor participación del país y la sociedad en los beneficios del negocio, y por los efectos de la explotación y el transporte sobre el ambiente de las regiones afectadas, cabe anotar también que la gobernabilidad regional puede resultar profundamente afectada –para bien o para mal– por la forma que asuma la integración energética: como una alianza concebida en términos defensivos y ofensivos, o como un régimen concertado para construir complementación, mejores condiciones de vida y mayor capacidad de negociación.

En el primer caso, la integración, pensada como alianza (o confederación), tal y como la promueve Venezuela, preserva para este país el papel de gran suministrador energético, no solo por sus propios recursos, sino por los que se suman a través de los recientes acuerdos –ALBA– con Bolivia. Lo hace esencialmente a partir de acuerdos bilaterales, que convierten al gran suministrador en el centro de una rueda cuyos rayos lo vinculan a los beneficiarios de los convenios energéticos (el tan criticado esquema de *hub-and-spokes*). Esta forma de relación se aleja estructuralmente de la integración amplia debido, en primer lugar, al peso que otorga a una de las partes, pero también a causa de las dependencias energéticas y financieras que genera y al discurso y la práctica política que anuncian la disposición a utilizar esos vínculos en relaciones de gobierno-gobierno y gobierno-actores subnacionales.

La fragmentación de la Comunidad Andina y las graves divergencias en el seno del Mercosur crean un ambiente regional favorable para que este modelo de alianza energética se establezca. La conflictividad subnacional y las urgencias de muchos países contribuyen también a que prevalezca una aproximación pragmática y no concertada, que deja de lado los acuerdos subregionales y regionales, incluidos los compromisos con la democracia. En este contexto, el papel en la construcción de gobernabilidad democrática de una verdadera integración energética dependerá de la concepción y el acatamiento de un marco legal adecuado, de la transparencia en el manejo institucional del negocio en sus relaciones privadas-públicas y locales-nacionales, y de la conducción de las negociaciones nacionales e internacionales requeridas.

En cuanto a la gobernabilidad local, la integración energética regional podría constituir una importante contribución para el desarrollo y la incorporación de actores y recursos locales a la dinámica económica regional. Para ello es fundamental que los proyectos, desde su formulación hasta su ejecución, promuevan acuerdos y generen reglas y procedimientos que permitan atender con eficiencia y legitimidad los componentes ambientales, socioculturales y políticos que implican, a escala local, la exploración, el transporte y el aprovechamiento de los recursos energéticos.

A escala nacional, la integración energética regional puede convertirse en un factor dinamizador de las actividades económicas vinculadas a la exploración y explotación de estos recursos y, por lo tanto, puede generar prosperidad y mejores condiciones ambientales y culturales de vida.

En suma, la integración energética, ampliamente concebida, es una posibilidad para promover nuevas y virtuosas interdependencias que amplíen los ámbitos de cooperación y contribuyan a la moderación de los conflictos. Solo así podrá contribuir a reducir roces, competencias y recelos ante el riesgo de que se genere dependencia, o frente al control por parte de los grandes productores de la región. De ese modo, la integración permitirá contener y prevenir la manifestación, a escala regional, de la destrucción de la gobernabilidad democrática que suelen dejar como estela los *booms* energéticos. □

### ***Bibliografía***

- Achard, Diego y Manuel Flores: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, PNUD / Fondo de Cultura Económica, México, 1997.  
Arbós, Xavier y Salvador Giner: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

- Banco Mundial: *Programa de Energía, Ambiente y Población*, disponible en <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/E596D29E5D18784985256D66006A1DE9?Opendocument>>, s/f, consulta: 18/08/2005.
- Buzan, Barry: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1983.
- Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde: *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1998.
- Cepal: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, septiembre de 2005, disponible en <[www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279\\_e\\_.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_.pdf)>.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Filmus, Daniel: *Gobernabilidad democrática: conceptualización*, s./f., disponible en <[www.ciprodeh.org/hn/derechos\\_humanos/gobernabilidad\\_democratica.htm](http://www.ciprodeh.org/hn/derechos_humanos/gobernabilidad_democratica.htm)>, consulta: 01-05-2006.
- Friedman, Thomas L.: «The First Law of Petropolitics» en *Foreign Policy (on line)*, 5-6/2006, en <[www.foreignpolicy.com/users/login.php?story\\_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3426](http://www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=3426&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3426)>, consulta: 18/5/2006.
- García Prince, Evangelina: «Requisitos políticos e institucionales de la gobernabilidad democrática», s./f., en *El gusano de luz*, <[www.elgusanodeluz.com/www/articulos.asp?id=624](http://www.elgusanodeluz.com/www/articulos.asp?id=624)>, consulta: 12/4/2006.
- Held, David: *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, traducción de S. Mazzuca, Paidós, Barcelona, 1997.
- Hirst, Mónica: «De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica» en *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol / Cerec, Bogotá, 2003.
- Jácome, Francine: «Democracia y gobernabilidad. Apuntes para el caso venezolano» en Richard S. Hillman y Elsa Cardozo (eds.): *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia en Venezuela*, Fondo Editorial Trópikos, Caracas, 1997.
- Jácome, Francine: «Venezuela, reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad?», 2006, en <[www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad5.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad5.pdf)>, consulta: 12/5/2006.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.
- Mayntz, Renate: «Nuevos desafíos de la teoría de governance» en *Instituciones y Desarrollo* Nº 7, 2000, disponible en <[www.iigov.org/revista/?p=7\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=7_02)>, consulta: 16/5/2006.
- Njaim, Humberto: *La gobernabilidad en Venezuela. Un desastre previsible*, inédito, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, PNUD, Nueva York, 2004, disponible en <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/?CFID=1017062&CFTOKEN=65210007>>, consulta: 15/5/2006. [Hay versión en español: PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004, disponible en <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>>.]
- Rojas Bolaños, Manuel: *La gobernabilidad en Centroamérica*, Flacso, San José de Costa Rica, 1995.
- Romero, Carlos: «Venezuela y Estados Unidos, una seguridad compleja» en <[www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad7.pdf](http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Policypaper-seguridad7.pdf)>, 2006, consulta: 12/5/2006.
- Sen, Amartya: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- Sisco, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado: «Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad» en *Revista Venezolana de Ciencia Política* Nº 25, 1-6/2004.
- Westphal, Kirsten: «Energy Relations in the Wider Region of Europe and the Americas in Comparative Perspective: Going on Global or Dominating Regional?», informe presentado en la conferencia internacional «International Relations in Eastern Europe», German Association of Political Sciences, 2006.

# **Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas**

**Raúl Sohr**

*La energía es una fuente de poder y, como tal, es motivo de fricciones y conflictos. En Sudamérica, la energía puede ser también el eje de proyectos de integración que garanticen la seguridad a los Estados asociados. Para ello, es necesario dejar atrás la visión de la energía como una simple materia prima y adoptar una perspectiva estratégica: un proyecto de integración energética debe descansar en sólidas decisiones políticas, con una planificación para varias décadas que deje de lado el «patriotismo económico», profundice iniciativas novedosas, como la tecnología del etanol en Brasil, y avance en la búsqueda de fuentes variadas y, de ser posible, renovables.*

## **Energía y poder**

Para Lenin, la fórmula del éxito en la emergente Unión Soviética era simple: «socialismo = soviets + electrificación». El poder político y los medios para mover la industria serían las claves para la construcción del nuevo sistema social. Claro que, en realidad, la ecuación de Lenin era minimalista, ya que se necesita más que un buen gobierno y energía para asegurar el bienestar de un pueblo. Pero aunque ambos factores no son condición suficiente para el éxito, nadie pone en duda que son necesarios.

---

**Raúl Sohr:** sociólogo y periodista chileno; es director del Instituto de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional (Ideesi) de la Universidad La República. Entre sus libros se destacan *Historia y poder de la prensa* (Andrés Bello, Barcelona, 1998), *Las guerras que nos esperan* (Ediciones B, Barcelona, 2000), *Claves para entender la guerra* (Random House Mondadori, Santiago, 2003), *El fantasma del terrorismo* (Random House Mondadori, Santiago, 2005) y la novela de «eco-ficción» *La muerte rosa* (Plaza & Janés, Santiago, 2003). Correo electrónico: <rsahr@chilevision.cl>.

**Palabras clave:** energía, poder, seguridad, integración, América Latina.

---

En inglés, la energía eléctrica se denomina simplemente *power*, es decir, «poder». El fluido eléctrico es, en efecto, una forma de energía que se obtiene de distintas fuentes, sobre todo a partir de hidrocarburos. Entre ellos, el petróleo, la fuente primaria más versátil, domina el mercado energético. La mayor parte del crudo –60% de las reservas– se concentra en Oriente Medio, cuyas fronteras e historia estuvieron, durante el siglo XX, marcadas por el petróleo. Algunos lo llaman «oro negro», otros lo han llegado a denominar «excremento del demonio», y lo cierto es que el petróleo puede ser una bendición o una maldición: el devenir político de Irak, Arabia Saudita, Irán, Kuwait y el resto de los países del Golfo Pérsico está determinado por su condición de grandes productores de la materia prima más cotizada.

Hay, claro, otros elementos asociados de manera directa al poder: uno de ellos es el armamento. Hasta cierto punto, es posible establecer una analogía entre la energía y las armas. Para muchos, el petróleo, igual que otras fuentes energéticas, es simplemente una mercancía más. Su adquisición es transada en los mercados internacionales y su precio se fija por la oferta y la demanda. Así ocurre en tiempos normales.

Sin embargo, la energía también puede utilizarse como un arma. Hay quienes señalan que la clave del éxito bélico no radica en el campo de batalla sino en la logística. Con ello quieren decir que de nada sirve un ejército valeroso si no dispone de los insumos necesarios para combatir. La ausencia de carburantes para los blindados puede paralizar incluso a poderosas maquinarias de guerra, como le ocurrió en ciertos frentes a la Wehrmacht hacia fines de la Segunda Guerra Mundial. En Vietnam, Estados Unidos dedicó gran parte de su esfuerzo a romper el flujo de pertrechos entre el norte y el sur. Entre 1965 y 1973, con el objetivo de destruir las líneas de abastecimiento comunistas, se lanzaron más de dos millones de toneladas de bombas sobre Laos y Camboya; este último país recibió el equivalente a más de la mitad de las bombas lanzadas sobre Japón durante la Segunda Guerra Mundial. El esfuerzo apuntaba a bloquear la llamada «ruta de Ho Chi Minh» que, con un ancho promedio de ocho kilómetros, corría a lo largo de un millar de kilómetros bajo el denso follaje. Por allí pasaba un oleoducto bien camuflado, que fue fundamental para la circulación de los 10.000 camiones indispensables para montar el asalto final a Saigón. El general estadounidense Carl Stiner, quien comandó las fuerzas especiales durante el conflicto, resumió así la importancia del abastecimiento: «Es creíble el planteo de que si EEUU hubiera encontrado una forma efectiva de bloquear la ruta de Ho Chi Minh en 1962 o 1963, la intervención masiva

estadounidense, cuatro años más tarde, no hubiese ocurrido, y quizás la guerra de Vietnam hubiese concluido de manera más feliz»<sup>1</sup>.

Está claro que, en una guerra, disponer o no de petróleo puede marcar la diferencia entre la victoria y la derrota. Pero contar con armamento poderoso, al igual que disponer de hidrocarburos, puede tener doble filo: puede constituir

***En una guerra,  
disponer o no de  
petróleo puede  
marcar la diferencia  
entre la victoria  
y la derrota***

tanto una fortaleza (cuando se puede hacer pleno uso de los recursos) como una vulnerabilidad (si no se tiene la capacidad de defenderlos). Un ejemplo de esto último son aquellos países con armas de destrucción masiva (nucleares, químicas o biológicas) que no son capaces de protegerlas, como ocurrió con Irak en 1981, hace

exactamente 25 años, cuando Israel destruyó hasta sus cimientos el reactor nuclear de Osirak, a punto de ser puesto en marcha. Así quedó sepultada la voluntad de Saddam Hussein de contar con la «primera bomba atómica islámica»<sup>2</sup>. Hoy, Irán enfrenta un dilema similar.

Lo mismo sucede con los hidrocarburos. El poder que otorga esta fuente de energía es tal que también puede invitar a países más poderosos a buscar su control, a través de tratados internacionales o de la fuerza. Arabia Saudita optó por la primera alternativa: la familia real estableció una alianza con EEUU en la década del 30 y la convergencia de intereses –protección política a cambio de petróleo– se reflejó en la famosa empresa Arabian Oil Company. Irán siguió otro camino: no hubo acuerdo con EEUU, debido a la marea nacionalista que llevó al gobierno a Muhammad Mossadeq, quien, nombrado primer ministro tras las elecciones de 1951, nacionalizó el petróleo. En represalia, Londres y Washington instigaron un golpe militar y en 1953 se estableció una férrea dictadura con un papel protagónico para la Savak, la policía secreta. El régimen dictatorial fue depuesto solo en 1979 y dio paso a un intolerante gobierno dominado por fundamentalistas islámicos.

Pero ésta no es la única consecuencia política de la posesión de grandes reservas de hidrocarburos. Aquellos países con abundantes reservas de petróleo y gas, como Rusia, las utilizan para influir en las relaciones con sus vecinos. La decisión de disminuir el flujo del abastecimiento a Ucrania y Georgia

---

1. Tom Clancy y Carl Stiner: *Shadow Warriors: Inside the Special Forces*, Sidgwick & Jackson, Londres, 2002.

2. Raúl Sohr: *Las guerras que nos esperan*, Ediciones B, Barcelona, 2000.

contribuyó a que estas ex-repúblicas soviéticas recordaran cuánto dependen aún de la voluntad de Moscú. En América Latina, el presidente venezolano Hugo Chávez ha ganado aliados en el Caribe y algunos países de Sudamérica con una política de venta de petróleo a precios preferenciales, e incluso ha intentado ampliar ese capital político en EEUU y Gran Bretaña con ofertas para vender crudo a sectores populares a valores inferiores a los del mercado.

Por supuesto, también hay casos de cooperación, cuyo eje integrador han sido los acuerdos de explotación de materias primas. Es lo que ocurrió entre Francia y Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial. Allí donde algunos veían una amenaza, otros vieron una oportunidad y, después de tres guerras devastadoras y en menos de un siglo, París y Berlín decidieron hacer del Viejo Continente, al fin, un ámbito de paz. La clave fue colocar sus respectivas industrias del carbón y el acero bajo una autoridad común. Robert Shuman, ex-ministro de Relaciones Exteriores francés y arquitecto de la naciente unificación, vaticinó que Europa se construiría «a través de realizaciones concretas creando desde el comienzo una solidaridad de hecho»<sup>3</sup>.

### ***Una opción política***

La Europa de los 25, con una moneda y un Banco Central común, es el resultado de la voluntad política explícita de los Estados que la integran. Su principio rector es el bien común colectivo, que descansa en una «solidaridad de hecho». En esta perspectiva, la filosofía por la cual se rigen los Estados es determinante.

Si la energía es considerada como una simple materia prima, desprovista de importancia estratégica, la visión integradora se debilita. Desde una perspectiva mercantilista, las empresas explotadoras de yacimientos y fuentes de energía deben plantearse el mejor retorno posible para sus inversiones, lo que los anglosajones llaman «*shareholder value*». Si la exportación fuera de la región es lo que arroja mayores réditos, eso es lo que les cabe hacer. En cambio, si se adopta un prisma integrador, en el que la seguridad y el progreso colectivo adquieren más peso, el avance se mide no solo en divisas sino también sobre la base de un balance general de los beneficios de tratados que faciliten el comercio, la apertura de fronteras, los emprendimientos conjuntos y, en general, fomenten una atmósfera de distensión y buena vecindad que profundice la confianza mutua.

---

3. Josepha Laroche: *Politique internationale*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1998.

Un ejemplo de los beneficios de la disminución de los antagonismos es lo que, luego del fin de la Guerra Fría, se llamó el «dividendo de la paz». Hoy, los presupuestos de defensa de Sudamérica representan, sumados, 25.000 millones de dólares. En ese sentido, una mayor integración no significará la desaparición del gasto militar de los países, pero facilitará su disminución, al tiempo que incrementará la seguridad nacional de los Estados.

Como se sabe, la seguridad es un concepto amplio que abarca muchos aspectos de la vida de los países. Aunque la dimensión militar de la seguridad es la que suele recibir más atención, todo depende de las circunstancias, pues la seguridad alimentaria o sanitaria pueden resultar tanto o más decisivas. Y, si se trata del desempeño económico, la seguridad energética es clave, pues repercute en todas las esferas de la vida nacional, y también, como se reseñó más arriba, en el plano de la capacidad de disuasión bélica.

La pregunta, entonces, es cuál es el precio que un país está dispuesto a pagar por su seguridad. Los militares suelen pensar que ningún precio es demasiado alto. En el área de defensa, el personal, los arsenales y los costos operativos son absorbidos totalmente por el Estado. El caso de la energía es diferente, pues suelen ser las empresas privadas y estatales, que a menudo operan con estrictos criterios de mercado, las que se ocupan de las inversiones, aunque solo en la medida en que obtengan una alta rentabilidad. En caso contrario, es una tarea para el Estado. Como consecuencia, la seguridad energética de un país puede quedar en manos de agentes económicos que responden, como es natural, al estímulo del mayor retorno posible. La seguridad de la nación no es, claro, un tema que preocupe a las juntas de accionistas.

Un proyecto integrador energético para Sudamérica es una decisión política estratégica de largo alcance, grandes costos y muchos riesgos, que supone una planificación para varias décadas e implica fortalecer los instrumentos integradores para la explotación de los recursos. Supone, entre otras cosas, robustecer las empresas estatales a cargo de los yacimientos y la generación de energía. En caso contrario, es necesario pagar subsidios que cubran la brecha entre los precios de mercado y los acuerdos de cooperación regional. Semejante esquema encontrará importantes escollos para su financiamiento por parte de la banca privada y multilateral. Por ello, será un acto de voluntad política que, en algunos casos, resultará difícil de justificar ante electores demasiado inclinados al «patriotismo económico».



### ***La integración energética en América Latina***

Los países sudamericanos, con excepción de Chile y Uruguay, cuentan con diversos grados de autonomía energética. Sus urgencias son diferentes: Paraguay, por ejemplo, tiene más electricidad de la que requiere, pero carece de petróleo. Por eso se ha planteado la creación de un «anillo energético», entre

***Los países sudamericanos,  
con excepción de Chile  
y Uruguay, cuentan con  
diversos grados de  
autonomía energética***

otras posibles formas de cooperación, que permita el empleo más efectivo de los recursos conforme a la vasta, y a veces difícil, geografía de la región. El principio integrador descansa en la idea de generar asociaciones que aporten beneficios a todas las partes.

Pero la energía puede ser también un obstáculo a la integración o una palanca de presión de un país sobre otro. Bolivia lo entendió así cuando puso en boca la consigna: «Ni una molécula de gas para Chile», en referencia a la decisión de no exportar gas a ese país hasta que se satisfaga su demanda de una salida soberana al océano Pacífico. Se llegó incluso a plantear que el gas era «el mejor embajador boliviano». Cuando antes de su llegada a la Presidencia le preguntaron a Evo Morales por qué se oponía a la construcción de un gasoducto que, partiendo de Bolivia, desembocara en un puerto chileno, respondió con una pregunta: «¿Qué pasaría si Chile comprase gas boliviano para alimentar su grandes minas y un día, a causa de una huelga, por ejemplo, se suspendiese el abastecimiento? ¿Qué haría el gobierno chileno al ver que cada día se pierden millones y millones de dólares?»<sup>4</sup>. El escenario de Morales guarda semejanzas con las causas de la Guerra del Pacífico (1879-1883), que costó a La Paz su salida al mar. La conclusión de Morales fue: es preferible guardar el gas bajo tierra antes que entrar en una relación que podría concluir en un conflicto.

Por otro lado, las actitudes nacionales frente a los hidrocarburos deben considerarse en un escenario en el cual el petróleo se acabará. Las predicciones varían: hay quienes creen que en diez años la demanda excederá a la oferta de crudo, mientras que otros sitúan ese momento crítico dentro de dos décadas. Y en materia energética, como dice el tango, veinte años no son nada. Harry Shimp, ex-presidente de la empresa británica BP Solar, vaticina: «En 20 o 25 años las reservas de hidrocarburos líquidos comenzarán a disminuir, de manera que

---

4. Entrevista con el autor, Santiago, 2004.

tenemos esta ventana de tiempo para convertir a las energías renovables». En realidad, petróleo siempre habrá, pero no en las cantidades requeridas, con precios cada vez más altos y dificultades crecientes para su extracción.

Una de las causas de la creciente escasez es el vertiginoso aumento de la demanda. China, uno de los mayores consumidores de materias primas del mundo, no hace más que acrecentar su apetito: ha triplicado su consumo de electricidad desde 1990 hasta hoy. La demanda de fluido eléctrico creció 15% en 2003 y la de petróleo, 10%. Ese mismo año, China dejó de ser un país exportador de petróleo y se convirtió en un importador neto. De hecho, varias de las ciudades de ese país se vieron obligadas a establecer racionamientos eléctricos. Hoy, China es el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo, detrás de EEUU y superando a Japón. Todo esto sucede a pesar de que el consumo per cápita chino alcanza apenas 12% del estadounidense y un cuarto del nipón. Como efecto de esta mayor demanda mundial, a la que se suma la inestabilidad política en Oriente Medio, el alza de precios causa estragos en diversas economías.

Como ya se señaló, la energía abre una oportunidad para la integración, pero los obstáculos para concretarla son considerables. Con la excepción de Bolivia y Venezuela, el resto de los países sudamericanos no dispone de excedentes significativos. Y, como la caridad comienza por casa, la obligación de cualquier gobierno es asegurar primero el abastecimiento interno al mejor precio posible, de lo que depende la competitividad económica y el bienestar de la población.

En definitiva, cualquiera sea el nivel de integración que se alcance, la seguridad de cada uno de los países –y del conjunto de la región– provendrá de la diversidad. Eso significa contar con fuentes variadas y renovables. Hay muchas: las más desarrolladas son la hidráulica, la eólica, la geotérmica, la biomasa y la fotovoltaica. La más popular es la hidroeléctrica, aunque la que proviene de grandes represas no se suele considerar como energía alternativa.

Un campo enorme de cooperación es el empleo del etanol en reemplazo del petróleo. Brasil se encuentra a la vanguardia mundial en este tema. El programa de utilización de la caña de azúcar para la producción de etanol comenzó en los 80, no como un estímulo ecologista sino como consecuencia de una estrategia del gobierno militar, que buscaba una mayor seguridad energética luego del *shock* petrolero de 1973. En aquella época, para intentar reducir la dependencia del crudo proveniente de Oriente Medio, los agricultores

recibieron subsidios para sembrar caña de azúcar. También se subsidió el precio del etanol, al tiempo que aumentaba el parque de vehículos que lo empleaba, que llegó a ser mayoritario. Más tarde, a mediados de los 90, la baja del precio del petróleo, el alza del precio del azúcar y las crecientes reservas de hidrocarburos descubiertas por Petrobrás marcaron la declinación del etanol. Sin embargo, en 2003 comenzó un repunte en el empleo de este combustible, gracias a una nueva tecnología, que permite utilizar etanol, gasolina o una mezcla entre ambos. Así, en 2005, 53% de los autos vendidos en el país (866.000) empleaban este nuevo sistema.

En cuanto a la energía nuclear, que ya tiene cuatro reactores en Sudamérica, dos en Argentina y dos en Brasil (dos más están previstos, uno en cada país), subsisten serias reservas. Los partidos verdes, tanto en el ámbito internacional como en el local, repudian el uranio que, enriquecido, es una de las sustancias más contaminantes y destructivas. De hecho el gobierno alemán, al igual que otros de Europa, paralizó la construcción de nuevas centrales nucleares y, si se siguen los planes actuales, para el año 2030 habrán desaparecido las aún existentes. La lucha contra la proliferación de armas nucleares ha reforzado las presiones de EEUU contra el enriquecimiento del uranio. Brasil, por ejemplo, enfrenta gestiones de ese país para que abandone sus programas en esta área, una petición que se ha hecho aún más urgente en el marco de los intentos por negar a Irán la capacidad de enriquecer uranio para su futuro reactor atómico.

La integración económica y política sudamericana ha vivido altos y bajos; en los últimos años, más bajos que altos. Por el momento, el reto de la integración energética parece ambicioso. Una condición indispensable para semejante proceso es la existencia de liderazgo, de al menos un Estado que asuma la iniciativa y algunos de los costos, tanto políticos como económicos. Su ausencia no impide, mientras tanto, profundizar lazos bi- y trilaterales, ni tampoco obstaculiza la posibilidad de avanzar en el desarrollo y la explotación de fuentes energéticas alternativas y renovables. ☐

# ***El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica***

*Impulsada por el gobierno de Venezuela, Petroamérica es una propuesta de integración energética que se inscribe en el ALBA, que busca enfrentar las iniciativas integracionistas motorizadas por Estados Unidos. Si bien todavía es un proyecto en formación, Petroamérica se ha diversificado en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina. El artículo sostiene que, más allá de las ventajas o desventajas de la iniciativa, el intento de vincularla a un proyecto político y una determinada orientación económica afecta negativamente su viabilidad y pone en riesgo una idea que, en otras circunstancias, podría contribuir a la integración regional.*

**Eduardo Mayobre**

## ***Petroamérica: orígenes y estrategia***

**P**etroamérica es una propuesta del gobierno venezolano para la integración energética de América Latina y el Caribe. Según un estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela de 2003, se trata del «proyecto de creación de una empresa multinacional que estaría conformada por el conjunto

---

**Eduardo Mayobre:** economista y licenciado en Filosofía, integró el directorio del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y se desempeñó como director en el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Trabajó también como viceministro de Hacienda de Venezuela, jefe de la Oficina Central de Presupuesto y presidente del Instituto de Comercio Exterior.

**Palabras clave:** energía, integración, Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Petroamérica.

---

de empresas estatales de la región, destinada a atender proyectos de inversión que promuevan la integración energética a la vez que garanticen el incremento del valor agregado del petróleo crudo y gas, con la producción de subproductos petroquímicos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe»<sup>1</sup>.

Sin embargo, Petroamérica es una idea en formación que evoluciona de acuerdo con las circunstancias que enfrentan los países de la región y el desenvolvimiento de los mercados petroleros internacionales. En la medida en que se ha ido concretando, se fue diversificando en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias, en los que Venezuela ha ocupado siempre un papel protagónico: Petrocaribe abarca los países insulares del Caribe (con excepción de Trinidad y Tobago y Barbados), Guyana y Surinam; Petrosur incluye a los socios del Mercosur; y en Petroandina participarían los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Se ha mencionado, además, la posibilidad de establecer un mecanismo similar con los países de Centroamérica, y es notable la ausencia de México, segundo productor de petróleo de América Latina, en todo el proceso<sup>2</sup>.

Las definiciones no son las mismas en cada caso. De acuerdo con Petróleos de Venezuela (Pdvsa), Petroamérica es «una propuesta de integración energética de los pueblos del continente, enmarcada en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y fundamentada en los principios de solidaridad y complementariedad de los países en el uso justo y democrático de los recursos en el desarrollo de sus pueblos», y «está concebida como un habilitador geopolítico orientado hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente»<sup>3</sup>.

---

1. República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Relaciones Exteriores, Despacho del Viceministro, Equipo de Investigación Energética: «Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe», Caracas, agosto de 2003.

2. En los primeros días de noviembre de 2005, la prensa publicó declaraciones del presidente de México, Vicente Fox, sobre una iniciativa energética dentro de la segunda fase del Plan Puebla-Panamá que, además de las facilidades del Acuerdo de San José, contempla el establecimiento de una refinería con capacidad para 250.000 barriles diarios, con un costo de 3.200 millones de dólares, e instalaciones gasíferas. El portavoz del presidente mexicano, Rubén Aguilar, afirmó que este programa no busca «atajar» una eventual influencia del presidente de Venezuela en la región (*El Nacional*, 7/11/2005). El retiro de Venezuela del G-3, que conformaba junto con México y Colombia, en mayo de 2006, hace menos probable que se inicien programas de cooperación entre ambos países en este sector.

3. Fuente: <www.pdvsa.com>, consulta: 29 de septiembre de 2005.

Petrosur, por su parte, sería «un habilitador político y comercial promovido por la República Bolivariana de Venezuela, dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad». Petrocaribe «es una iniciativa de cooperación energética solidaria propuesta por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña, la mayoría de ellos consumidores de energía y sin el control estatal del suministro de los recursos». Finalmente, Petroandina sería una «plataforma común» o «alianza estratégica» de entes estatales petroleros y energéticos de los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela «para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos»<sup>4</sup>.

Como puede apreciarse, Petroamérica tendría como base un acuerdo de integración enmarcado en un esquema más amplio (el ALBA), mientras que en Petrosur predominaría la complementariedad, en Petrocaribe la cooperación y en Petroandina, la alianza estratégica entre entes estatales.

El proceso de negociación, que se ha acelerado en los últimos meses, también presenta diferentes grados de avance según el caso. Mientras Petrocaribe es prácticamente una realidad, Petrosur se encuentra en una etapa de proyectos y Petroandina es todavía una propuesta con pocas probabilidades de prosperar debido al retiro de Venezuela de la CAN anunciado en abril de 2006. En ese contexto, a finales de mayo del mismo año se acordó la creación de una empresa con el nombre de Petroandina, que conformaría una alianza estratégica entre Pdvsa y la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos<sup>5</sup>.

***Mientras Petrocaribe es prácticamente una realidad, Petrosur se encuentra en una etapa de proyectos y Petroandina es todavía una propuesta***

En tanto conjunción de todas las iniciativas anteriores, Petroamérica se mantiene, por ahora, como una aspiración a la coordinación. Muchas de las acciones que han sido presentadas como parte de la propuesta no implican la constitución de una empresa regional o subregional de energía: se trata de

---

4. *Ibíd.*

5. *El Universal*, Caracas, 28/5/2006.

programas de asociación o cooperación, en los que, en algunos casos, las partes involucradas son los gobiernos nacionales o sus agencias, y no las empresas petroleras estatales.

En cuanto a la estrategia del gobierno venezolano en relación con Petroamérica, las acciones y propuestas reseñadas demuestran que se irá conociendo y concretando de manera gradual. Sus características, en efecto, aún no están claramente perfiladas. Según los voceros, aspira a fortalecer la integración de una forma innovadora, no solo por vía de los indicadores económicos derivados del comercio internacional, sino a través de la solidaridad, en aras de superar los graves efectos del subdesarrollo. La energía como factor movilizador de la estructura comercial, industrial, de transporte y de servicios tiene en los países de América Latina y el Caribe un peso específico muy grande, y Venezuela se encontraría en condiciones de proveer excedentes crecientes que procuren el desarrollo en el marco de una solidaridad regional integracionista. La propuesta venezolana se basaría en la complementación económica, la cooperación y la solidaridad, más que en la competencia, y se inscribiría en la visión de largo plazo del ALBA<sup>6</sup>.

Los avances concretos han sido diferentes en cada caso. Petrocaribe, creada el 29 de junio de 2005, ha significado un incremento en el suministro de petróleo venezolano financiado en términos concesionales para 14 países del Caribe, además de la promesa de Pdvsa de cooperar en su almacenamiento, refinación y transporte, siempre que las transacciones se realicen a través de empresas estatales. Petrosur, mientras tanto, ha tenido como resultado tangible el inicio de la construcción de una refinería en Pernambuco para el tratamiento de petróleos pesados, en la que participan paritariamente Pdvsa y Petrobrás. Venezuela, además, ha adquirido participación en dos refinерías en Uruguay y Argentina, con el objeto de modernizarlas y adaptarlas. En realidad, se trata de acciones relativamente pequeñas si se tiene en cuenta la envergadura de los negocios que manejan empresas como Pdvsa y Petrobrás. Por otro lado, hay que señalar que los acuerdos con los países del Caribe representan una continuación de las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, con el añadido de una cooperación en el aspecto empresarial.

En contraste, el proyecto de Gasoducto del Sur, que llevaría gas desde Venezuela hasta Brasil, Uruguay y Argentina, con la posibilidad de interconectarse

---

6. Declaraciones de Alí Rodríguez Araque, ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, 29 de junio de 2005 en <<http://www.mre.gov.ve/Noticias/A2005/Bole180.htm#02>>.

con los gasoductos provenientes de Bolivia y Perú, constituye un megaproyecto cuyo costo se estima en 20.000 millones de dólares y que cubriría, aproximadamente, 8.000 kilómetros. Esta iniciativa de largo plazo ha copado el centro de la atención política y mediática respecto a las actividades del conjunto de programas de Petroamérica, a pesar de que aún no cuenta con estudios de factibilidad y prefactibilidad. Los presidentes de Venezuela, Brasil y Argentina se han reunido varias veces para discutirlo y, en mayo de 2006, después de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, invitaron a este último país a sumarse al proyecto.

***El Gasoducto del Sur constituye un megaproyecto cuyo costo se estima en 20.000 millones de dólares y que cubriría, aproximadamente, 8.000 kilómetros***

### ***Los proyectos de integración***

Desde la década de 1950, la integración de América Latina y el Caribe se ha concebido como el avance hacia un mercado común que abarque la totalidad, o la mayoría, de los sectores económicos. En general, se ha tendido a emular el modelo europeo: una integración progresiva que se inicie en la liberación del comercio, prosiga con la creación de un área de libre comercio, se fortalezca con una unión aduanera, se consolide como un mercado común y culmine con una unión económica. Este proceso sería complementado con una integración institucional que, eventualmente, desembocaría en una unidad política o una comunidad de naciones.

Con este enfoque, se crearon asociaciones regionales y subregionales que han conformado un mapa de la integración latinoamericana: se pueden identificar zonas de mayor integración, representadas por acuerdos subregionales como el Sistema de Integración Centroamericano, la Comunidad Andina de Naciones, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Sur (Mercosur). A estas iniciativas se suma uno de los acuerdos más antiguos y de mayor cobertura geográfica: la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

En la última década del siglo xx, además de estos esquemas subregionales, se concretaron agrupaciones y acuerdos entre países que propiciaban el libre comercio y la complementación económica, tales como el G-3 y los tratados de México y Chile con diferentes naciones de la región. Uno de ellos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan o Nafta, por sus siglas en inglés), incluyó a países desarrollados –Canadá y EEUU–, lo que significó un

cambio conceptual de gran significación. Por otra parte, en los últimos años se planteó la integración entre los dos grupos subregionales de mayor importancia económica, la CAN y el Mercosur, lo que continuó con una declaración acerca de la intención política de conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones.

Paralelamente, se desarrollaron acciones y programas de integración en áreas y sectores específicos, que no siempre se conformaron de acuerdo con los grupos de países que habían adoptado esquemas formales de integración. Esta diferencia entre esquemas generales y acciones específicas o sectoriales de integración fue recogida conceptualmente en el Convenio de Panamá de 1975, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). En ese tratado, se contempló tanto el fortalecimiento y acercamiento de los procesos de integración como la necesidad de «propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas»<sup>7</sup>. La propuesta de Petroamérica se inscribe, entonces, en este segundo supuesto, considerado en el Convenio del SELA como complementario de los procesos formales de integración.

Esto significa que la participación en las empresas multinacionales latinoamericanas no está limitada ni queda determinada por la pertenencia de un determinado país a un proceso formal de integración. Se trata de un esquema más flexible, que permite la conformación de acuerdos en áreas de interés común entre naciones que hayan firmado diversos acuerdos de integración formal. Aun más: aunque los procesos de integración económica y los proyectos como Petroamérica y sus variantes son, en principio, complementarios, cada uno de ellos puede existir –y subsistir– sin necesidad de los demás.

### ***El ALCA, el ALBA y Petroamérica***

Además de los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe y del Tlcán, desde 1994 se ha planteado la posibilidad de formar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que incluiría a todos los países del continente (con la excepción de Cuba). Impulsada por EEUU, la iniciativa fue acordada en la Cumbre de las Américas celebrada en 1994 en Miami. Desde entonces, se inició un proceso de negociaciones formales con el objetivo de establecer el área hemisférica de libre comercio a partir del año 2005. Se realizaron después otras dos Cumbres de las Américas, en las que participaron

---

7. Convenio de Panamá, constitutivo del SELA, artículo 5, numerales 1 y 2.

jefes de Estado y de Gobierno. Y, para hacer más expeditas las negociaciones, el Congreso estadounidense aprobó una autorización de promoción del comercio, la *Trade Promotion Authority* (TPA), antes denominada «vía rápida». A pesar de ello, las negociaciones se estancaron y no concluyeron en la fecha prevista.

En noviembre de 2005, se realizó una nueva Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, pero no se lograron avances decisivos sobre el ALCA. Por el contrario, la diferencia de enfoques se hizo explícita, a punto tal que en la declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno se dividieron las posiciones: un grupo de países (conformado por 29 de los 34 participantes, incluidos EEUU y Canadá) manifestó que aspira «a examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones». Otro grupo (conformado por los cuatro miembros plenos del Mercosur y Venezuela<sup>8</sup>) señaló «que no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo» y destacó la importancia de lograr previamente un acuerdo en el marco de las negociaciones globales que se realizan en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, la propuesta de EEUU permanece sobre la mesa de negociaciones: en la declaración de Mar del Plata se incluyó el ofrecimiento de Colombia de celebrar una reunión de funcionarios «para evaluar la situación general de ALCA, sacar conclusiones y hacer recomendaciones a sus respectivos gobiernos»<sup>9</sup>.

El ALCA se inspira en el Tlcán, el acuerdo entre EEUU, Canadá y México que entró en vigencia en 1994. Aunque se denomina oficialmente «área de libre comercio», lo cierto es que abarca, al menos en su propuesta, una serie de asuntos que tradicionalmente no se incluían en tratados de este tipo, como el comercio de servicios, los regímenes de inversiones, las compras estatales y los derechos de propiedad intelectual. Por ello, se lo ubica dentro de los llamados esquemas de «nueva generación». En algunos asuntos, la propuesta del ALCA aspira a cubrir aspectos que aún no han sido resueltos en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe, que son de factura más tradicional. Desde un punto de vista más general, su principio rector es el predominio del libre mercado y de la democracia representativa.

---

8. Previamente, durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca, España, el 14 y 15 de octubre de 2005, se había anunciado que Venezuela se incorporaría a partir de diciembre de 2005 como miembro pleno del Mercosur.

9. Rueda de prensa del ex-canciller argentino Rafael Bielsa al concluir la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (*El Nacional*, 6/11/2005).

Como resultado del estancamiento de las negociaciones, EEUU comenzó a impulsar Tratados de Libre Comercio (TLC), por separado, con los países de Centroamérica y el Caribe y con los socios de la CAN (excepto Venezuela). En diciembre de 2003, concluyeron las negociaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y un mes después, con Costa Rica: fue el origen del Área de Libre Comercio de Centroamérica, a la que se sumó también República Dominicana, y que fue ratificada por el Congreso de EEUU y la mayoría de los países signatarios. En cuanto a las naciones andinas, en los primeros meses de 2006 Washington suscribió TLC con Colombia y Perú. Las negociaciones con Ecuador, que se encontraban avanzadas, se suspendieron en mayo de este año a raíz de las sanciones de ese país contra la empresa petrolera estadounidense Occidental. Bolivia, que asistía como observador, no ha mostrado interés en participar en conversaciones formales. Finalmente, los países del Caribe angloparlante están comprendidos dentro de la llamada Iniciativa del Caribe. De esta manera, EEUU ha tratado de lograr, de forma parcial y fragmentada, los objetivos que se había propuesto con el ALCA. El panorama está claro: si se tiene en cuenta que en el año 2003 Washington suscribió un TLC con Chile, sólo quedarían fuera de los acuerdos los socios plenos del Mercosur, además de Bolivia y Venezuela.

La alternativa propuesta por Venezuela es el ALBA, que excluiría a EEUU y Canadá. Aunque las características de la iniciativa no han sido definidas del

***El ALBA podría  
constituir una red de  
acciones de integración  
que cumpliría un papel  
similar al contemplado  
en el Convenio  
Constitutivo del SELA  
para las empresas  
multinacionales  
latinoamericanas***

todo, se ha señalado a Petroamérica y sus variantes como uno de sus elementos decisivos: Petrocaribe ha sido descrito como un instrumento propiciador del proyecto y se ha señalado que los acuerdos de complementación firmados con Cuba en abril de 2005 son una muestra de lo que sería el ALBA. Sin embargo, Cuba y Bolivia son, hasta ahora, los únicos países de la región que han manifestado explícitamente su apoyo a la iniciativa.

El ALBA se ha planteado como compatible con los acuerdos y procesos de integración latinoamericanos y caribeños existentes. En ese sentido, podría constituir una red de acciones de integración que cumpliría un papel similar al contemplado en el Convenio Constitutivo del SELA para las empresas multinacionales latinoamericanas.

Además de la presencia de Cuba y la ausencia de EEUU y Canadá, la diferencia entre el ALCA y el ALBA parece radicar en el papel que se le atribuye al libre mercado. Mientras en la propuesta estadounidense se privilegia la apertura de los mercados, la venezolana se inclina por los acuerdos entre Estados o empresas estatales: de hecho, la participación en Petrocaribe está condicionada a que los acuerdos de suministro petrolero se realicen a través de empresas estatales.

Una de las iniciativas promovidas en el marco del ALCA fue la Integración Energética Hemisférica (IEH). Su objetivo es consolidar y coordinar una política internacional «orientada a impulsar procesos de integración, apertura de mercados y transformación de los Estados productores en Estados normadores, fiscalizadores y reguladores, dejando los sectores productivos en manos privadas»<sup>10</sup>. Se basa en una evolución que fue descripta de la manera siguiente: «la modernización del sector energético en América Latina se inicia en Chile en 1982, luego continúa en Argentina, Costa Rica, México y Perú en 1992; en 1994 lo hacen Bolivia, Colombia y Honduras; entre 1995 y 1998 continúan Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Panamá y Uruguay». Como consecuencia, en la mayoría de los casos se habrían producido transformaciones estructurales, tales como «cambios en los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de los hidrocarburos (*upstream*); liberalización de las barreras de entrada a la actividad del transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos (*downstream*); incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo; y privatizaciones de empresas estatales».

Como puede observarse, el enfoque de la IEH es diferente del de Petroamérica, ya que está orientado al predominio de la inversión privada en el sector energético, incluidos los hidrocarburos. Esta perspectiva, sumada a los obstáculos que se presentaron en las negociaciones del ALCA, dificultó su avance. Por otro lado, el hecho de que en algunos países de América Latina (incluidos México y Venezuela, los dos mayores productores de hidrocarburos) la Constitución reserve la actividad petrolera a empresas estatales limitó el alcance de la iniciativa. Sin embargo, en

***El enfoque de la IEH es diferente del de Petroamérica, ya que está orientado al predominio de la inversión privada en el sector energético, incluidos los hidrocarburos***

---

10. V. Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, Iniciativa Energética Hemisférica: *Avances, retos y estrategias*, Secretaría Coordinadora, marzo de 2001, p. 4.

la mayoría de los países que habían emprendido acciones de «modernización» en beneficio de la inversión privada, éstas permanecen vigentes, aunque en algunos de ellos los cambios políticos recientes han significado una tendencia a regresar a políticas en las cuales se reafirma la presencia del Estado como productor o administrador. Venezuela, por ejemplo, fue uno de los primeros países en seguir esta tendencia, a pesar de que en 1998 había sido designada como punto focal de la Secretaría Coordinadora de la IEH.

### ***Modalidades de integración regional***

Para entender las posibilidades y la viabilidad política de Petroamérica, es necesario repasar antes las modalidades que pueden adoptar los procesos de integración y su evolución en nuestra región. La integración se puede enfocar y llevar a cabo desde tres perspectivas: la política, la económica y la de cooperación. En América Latina, desde mediados del siglo xx han predominado los mecanismos económicos. La razón es muy simple: cuando comenzó el proceso de integración no existía en el continente una homogeneidad política, un punto de vista común que permitiera emprender una acción conjunta. En términos generales, los gobiernos de la región se dividían en democráticos y dictatoriales, con objetivos y estilos diferentes entre sí. Esto hacía muy difícil un acercamiento político entre ellos y el enfoque económico fue una manera de superar ese obstáculo. En efecto, presentar la integración como un asunto técnico y de complementariedad de intereses económicos –tal como hizo la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, principal promotora de la integración en sus etapas iniciales– permitió establecer un diálogo constructivo entre gobiernos de diferente tipo.

No obstante, en los primeros proyectos había un trasfondo político implícito. Se concebía la integración como un instrumento de los países en desarrollo para superar su atraso, y como un mecanismo de defensa frente a la influencia de los países desarrollados, en particular de EEUU. Por eso, la mayoría de las dictaduras de la época se mostraron poco entusiastas con este tema. Casi todas ellas carecían de legitimidad institucional y popular, debilidad que intentaban compensar con el apoyo que les otorgaba el gobierno estadounidense, ante el cual se presentaban como aliados en la lucha contra el comunismo. Fue entonces recién a fines de los 50 y principios de los 60 –cuando comenzaron a extenderse los gobiernos democráticos en la región– que la integración cobró impulso: se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (antecedente de la Aladi) y el Pacto Andino.

A la falta de homogeneidad política hay que sumar la inestabilidad de América Latina durante la segunda mitad del siglo xx. Algunos países de larga tradición democrática, como Uruguay y Chile, pasaron a ser gobernados por dictaduras, mientras otros de pasado dictatorial, como Venezuela, mantuvieron regímenes democráticos. Esto condujo a que se diseñaran mecanismos que se presentaban como políticamente neutros con el objetivo de poder mantener la continuidad de los proyectos de integración.

En términos económicos, la integración contemplaba como objetivo la ampliación de los mercados y la industrialización. Se trataba, en general, de una sustitución de importaciones ampliada a nivel regional o subregional, que suponía un cierto grado de planificación e intervención del Estado. Los regímenes dictatoriales que se instalaron entre finales de la década de 1960 y comienzos de los 70 se mostraron nuevamente críticos ante estas iniciativas: intentaban congraciarse con EEUU y las instituciones financieras multilaterales, para lo cual adoptaban políticas de apertura y libre mercado. Un caso emblemático es Chile, que se retiró del Pacto Andino luego del golpe militar de 1973 porque el acuerdo dificultaba las inversiones extranjeras y la adopción de políticas económicas abiertamente liberales.

Un enfoque político de la integración comenzó a adoptarse en la década del 80, luego del fin de las dictaduras, cuando los nuevos procesos de integración fueron presentados como promotores de la democracia en el continente. Éste es el caso del Mercosur, el primer acuerdo subregional que adoptó la llamada «cláusula democrática», de acuerdo con la cual quedan excluidos los países con regímenes autoritarios. Sin embargo, los mecanismos de integración siguen siendo fundamentalmente económicos.

En la década del 90, luego de la caída de los regímenes socialistas en Europa, se presentaron dos novedades políticas. Por un lado, se intentó ligar el concepto de democracia con el de libre mercado,

*En la década del 90, luego de la caída de los regímenes socialistas en Europa, se buscó dejar atrás la idea de la integración como la unidad de los países en desarrollo frente al poder económico de las naciones industrializadas*

lo que se vio reflejado en el ámbito mundial en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por otro, se buscó dejar atrás la idea de la integración como la unidad de los países en desarrollo frente al poder económico de las naciones industrializadas. Esto se vio reflejado en las iniciativas norteamericanas del Tlcán y el ALCA: así fue como EEUU, que hasta entonces no había intervenido oficialmente en la

integración, pasó a desempeñar un papel activo en ella, tratando de determinar su orientación política, lo que tuvo un efecto desestabilizador en los esquemas subregionales existentes.

Desde el punto de vista económico, la década del 90 significó la generalización y consolidación de las políticas de apertura y libre mercado iniciadas por los gobiernos dictatoriales, en parte debido a las condiciones impuestas por la comunidad financiera internacional para resolver el problema de la deuda. Los procesos subregionales de integración se adaptaron al nuevo enfoque: esto permitió una revitalización del comercio entre sus miembros y la atracción de nuevas inversiones extranjeras, muchas de las cuales aprovecharon los programas de privatización de empresas públicas que formaban parte de la nueva orientación. Se introdujo, además, el concepto de «nuevo regionalismo» con el objetivo explícito de hacer irreversibles las reformas.

Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. En casi todos los países se produjeron crisis financieras de gran magnitud, que hicieron patente la vulnerabilidad de las economías nacionales, y se agudizaron los problemas sociales. Esta situación provocó una reacción que, a inicios del siglo XXI, se ha manifestado en la elección en varios países de gobiernos que intentan encontrar caminos distintos de la ortodoxia del Consenso de Washington, pero a la vez diversos entre sí.

Los enfoques económico y político no son los únicos posibles para avanzar en los procesos de integración. La otra modalidad es la cooperación, entendida como el emprendimiento de proyectos conjuntos entre países o grupos de países. En términos teóricos, las iniciativas de este tipo deberían ser más fáciles de llevar a cabo que la integración política o económica, puesto que no exigen una coordinación de carácter general; se evalúan de acuerdo con los beneficios que aportan a cada uno de los participantes y pueden realizarse independientemente de los cambios que ocurran en los países. En esta línea, Enrique Iglesias<sup>11</sup> propuso que en las actuales circunstancias, en las que no se producen avances en la integración formal, se recurra a los proyectos de cooperación.

Hasta ahora, sin embargo, éstos han tenido poco éxito. La mayoría de los que han progresado contaron con financiamiento de los organismos multilaterales,

---

11. Actualmente, titular de la Secretaría General Iberoamericana. Antes, fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Ronda Uruguay, canciller de Uruguay y secretario ejecutivo de la Cepal. Ideas expresadas en una conferencia en la Universidad Metropolitana, Caracas, abril de 2006.

lo que imponía a los países participantes una disciplina exigida por un tercero. Éste fue el caso, por ejemplo, de proyectos como Yacyretá e Itaipú, y de algunos otros en Centroamérica. En general, sin embargo, los proyectos entre países latinoamericanos no han prosperado. Un ejemplo es el SELA: los Comités de Acción fueron creados para promover proyectos de cooperación, pero la mayoría de las empresas e instituciones creadas desaparecieron o languidecen por falta de apoyo. Una excepción es el Acuerdo de San José, que provee financiamiento de manera unilateral a los países de Centroamérica por parte de los principales productores de petróleo de la región, México y Venezuela.

En suma, se podría decir que la integración política exige un mayor compromiso de parte de los participantes y que, por lo tanto, es la más difícil de lograr, sobre todo cuando los países están sometidos a cambios constantes. Hay más probabilidades de avanzar en ella cuando los socios enfrentan una amenaza externa (como la de la Unión Soviética, en el caso de Europa Occidental), una calamidad común (como la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, también en Europa) o una tutela externa (como los países socialistas del Consejo de Ayuda Mutua Económica). La integración económica es más factible si se han identificado complementariedades y posibles beneficios conjuntos y se mantienen orientaciones de desarrollo compatibles. La cooperación, finalmente, debería ser la forma de acercamiento más fácil, pues en principio se basa en intereses o beneficios previamente identificados, y se apoya en proyectos concretos que no interfieren en la marcha general de las políticas de los países que participan.

### ***La viabilidad política de Petroamérica***

Utilizando los conceptos ya desarrollados, podríamos caracterizar Petroamérica como un conjunto de proyectos de cooperación, adaptados a las características de las diferentes subregiones, que tienen como rasgo común el objetivo de contribuir a la integración energética del continente. En ellos participa, siempre de manera destacada, Venezuela, el principal país exportador de hidrocarburos de la región. Dentro de esta descripción, la viabilidad de los proyectos estaría determinada por su factibilidad técnica, económica y financiera<sup>12</sup>. Si se cumpliera con todas ellas, la viabilidad política no debería constituir un obstáculo: el aprovechamiento de las complementariedades sería beneficioso para todos los participantes.

---

12. No consideramos en este trabajo dichas factibilidades ni el impacto ambiental de los proyectos porque se carece de elementos de juicio suficientes. No obstante, se ha producido un debate público al respecto que podría estar relacionado con su viabilidad política.

En efecto, la demanda previsible de energía –tanto en la región como fuera de ella– exigirá un incremento acelerado de la oferta. Si, como sostienen los cálculos más autorizados, esto efectivamente ocurre, los actores involucrados considerarían positivas las acciones que contribuyeran a la solución de los problemas de abastecimiento energético. En el caso de los proyectos de cooperación que incorporan componentes de concesionalidad de parte de Venezuela, como por ejemplo Petrocaribe, la viabilidad estaría condicionada por el apoyo político interno que generen los programas en ese país. Y esto, a su vez, depende en buena medida de la continuidad de los ingresos petroleros excedentes en los que dichos programas se sustentan.

Sin embargo, la propuesta de Petroamérica no ha sido planteada por las autoridades venezolanas solo como un conjunto de proyectos de cooperación con

***La propuesta de Petroamérica no ha sido planteada por las autoridades venezolanas solo como un conjunto de proyectos de cooperación con beneficios para todos los involucrados***

beneficios para todos los involucrados. Por el contrario, ha sido presentada en el marco del ALBA, lo que implica la adopción de ciertas posiciones en relación con los aspectos políticos y económicos.

Además de circunscribirse al ámbito latinoamericano y del Caribe, el ALBA se ha propuesto como la base de un compromiso político, en contraste con el enfoque «economicista» que se atribuye a los procesos de integración existentes. Este compromiso, según las autoridades venezolanas, implica un rechazo al ALCA, lo que a su vez conlleva un repudio a los TLC firmados entre muchos países latinoamericanos y EEUU. En ese sentido, Petroamérica incorpora elementos de confrontación con la política estadounidense y pone a los posibles participantes ante la disyuntiva de elegir entre una asociación con Washington y el enfoque «alternativo» propuesto por Caracas.

Tomando en cuenta las posiciones adoptadas en la última Cumbre de las Américas y la proliferación de TLC, la incorporación de un «compromiso político» en los procesos de integración implicaría reducir la cobertura geográfica a la que se aspira o, en todo caso, aguardar un cambio en la orientación política de los países. Respecto a la extensión geográfica, en las actuales circunstancias habría que descartar a México, Centroamérica y las naciones andinas como potenciales participantes del ALBA o de alguna variante de Petroamérica: deberían, por lo tanto, considerarse solamente los actuales beneficiarios de

Petrocaribe y los eventuales socios de Petrosur. En cuanto a posibles cambios políticos en los países, el gobierno de Bolivia, recientemente elegido, muestra una mayor afinidad hacia la propuesta del ALBA. Y aunque podrían darse giros políticos similares en otros lugares, no se pueden descartar cambios en sentido contrario: se ha hablado, por ejemplo, de la posibilidad de negociaciones de TLC entre EEUU, Paraguay y Uruguay.

En términos económicos, la disyuntiva es clara. Petroamérica propone el control por parte de empresas estatales de las inversiones y del incremento de la producción en el área energética, mientras que el ALCA, la IEH y las instituciones multilaterales propician el incremento de la inversión privada. De adoptarse el criterio impulsado por Venezuela con carácter normativo, como ocurre con Petrocaribe, esto incidiría en la orientación económica de los esquemas subregionales de integración. De alguna manera, se volvería a la orientación inicial del Pacto Andino, contraviniendo las reformas «aperturistas» adoptadas en los 90.

El problema es importante, porque influye en las políticas nacionales referidas al sector energético. Como ya señalamos, en la década del 90 muchos países adoptaron estrategias agresivas de prescindencia de la gestión directa estatal en las actividades productivas. Un nuevo cambio, esta vez en dirección opuesta, podría generar resistencias en muchos de ellos. Ésta ha sido la experiencia, por ejemplo, de Bolivia, donde los cambios de orientación política respecto al sector energético, y en particular los hidrocarburos, generaron un periodo de fuerte inestabilidad política. En la primera reunión de ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Caracas en septiembre de 2005, en la que se trató explícitamente la estrategia de Petroamérica propuesta por Venezuela, la declaración final incluyó, entre los principios por los cuales debía regirse la integración energética, «el respeto a los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos».

El contraste se hace evidente en el caso de Petrobrás, si se toma en cuenta que la empresa de hidrocarburos de Brasil es una compañía parcialmente pública y parcialmente privada. La mayoría de los proyectos de cooperación y complementariedad de Petroamérica requieren de la participación activa de Brasil: mientras Venezuela es el principal productor y exportador de productos energéticos de la región, Brasil es el principal consumidor e importador. El hecho de que la mayor empresa de hidrocarburos brasileña sea de capital mixto genera incertidumbre respecto a la orientación de la estrategia. Esto

no ha sido pasado por alto. En mayo de 2006, las autoridades bolivianas, partidarias del enfoque estatal, declararon que Bolivia no participaría en el proyecto del Gasoducto del Sur mientras la mayoría accionaria de Petrobrás fuera privada.

Un problema adicional es el de la distribución de la propiedad en cada uno de los proyectos. En los países en los cuales se otorga primacía a la propiedad estatal en el área de los hidrocarburos –Venezuela y, probablemente, Bolivia– se estipula que, en las empresas mixtas que operan en el territorio nacional, el Estado debe tener mayoría accionaria. De aplicarse este criterio por ejemplo al Gasoducto del Sur, sería necesario crear un conjunto de empresas para su operación que conformarían una sucesión de mayorías nacionales adaptadas a los territorios que cubra el proyecto, lo que gerencialmente parece algo engorroso. Aunque esta hipótesis luce rebuscada, el problema se presenta actualmente, y de manera dramática, en el caso de Bolivia.

Enfocando la cuestión de una manera general, es evidente que, al intentar conferir a los proyectos una significación de compromiso político, se pierde la flexibilidad propia de las iniciativas de cooperación. Este obstáculo está particularmente presente en proyectos de largo plazo, como el Gasoducto del Sur, debido a la posibilidad de que se produzcan cambios en la orientación política de los gobiernos participantes, lo cual será inevitable si los países involucrados se atienen a regímenes democráticos, que suponen una alternancia en el poder.

Si, adicionalmente, los proyectos implican necesariamente una orientación predeterminada de las políticas económicas, las dificultades se potencian. Ya hemos visto más de una experiencia al respecto en nuestra región. Se puede citar, *per contra*, la iniciativa de promover una orientación opuesta a la de Petroamérica: el intento de asegurar (*lock-in*) las políticas de apertura y privatización de los 90 por medio del «nuevo regionalismo», el ALCA, la IEH y la frustrada «Ronda del Milenio» de la OMC. Estas iniciativas no solo han fracasado en la región, sino que han generado una reacción que se expresa de manera parcial en proyectos como Petroamérica. Por eso, si se asocian con orientaciones políticas y económicas poco flexibles, los planes de largo plazo, como el Gasoducto del Sur, aun si tuvieran una factibilidad técnica y económica que no se ha demostrado, corren el riesgo de ser abandonados cuando las circunstancias cambien.

En el caso que nos ocupa, la falta de realismo de la propuesta venezolana de adelantar proyectos de cooperación sobre la base de orientaciones políticas y económicas definidas y excluyentes ha afectado –al igual que lo que sucedió con la propuesta «ideologizante» del ALCA– el avance de procesos como la Comunidad Andina de Naciones y el G-3, que habían intentado evitar los peligros de la falta de homogeneidad y estabilidad política en el continente. La heterogeneidad es poco deseable, pero eso no impide que exista, e intentar negarla con un mero acto de voluntad es utópico. En suma, al incorporar a la propuesta de Petroamérica una dimensión política y atarla a una determinada orientación económica, se está condenando al fracaso a una idea que quizás, en otras circunstancias, hubiera sido positiva y beneficiosa para los intereses de la región. ☐

PROBLEMAS DEL  
**Desarrollo**  
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Enero-Marzo de 2006

México, D.F.

Nº 144

ARTÍCULOS: **Susana Valdivieso Canal**, ¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo? **Víctor Ramiro Fernández**, **María Cecilia Güemes** y **José Ignacio Vigil**, Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. **Alma Chapoy Bonifaz**, ¿Podría Asia contribuir a establecer la pluralidad en el sistema monetario y financiero internacional? **Javier Delgadillo Macías**, Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina. **Humberto Márquez Covarrubias**, El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes. **Pareena G. Lawrence** y **Sandra Castro**, Government Intervention in Street Vending Activities in Guayaquil, Ecuador: A Case Study of Vendors in the Municipal Markets. **Eduardo Ramírez Cedillo**, El gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de programa público de empleo (PPE). **Gonzalo Caballero**, Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica. COMENTARIOS Y DEBATES: **Francisco Ballina Ríos**, Diferencias en la administración premoderna, moderna y posmoderna, propuestas para un debate en Latinoamérica. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: **Alicia Girón González**, *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo*, ¿una segunda ruta de la seda?, de Sergio Cesarin y Carlos Moneta.

*Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Torre II de Humanidades, 5to. Piso, cubículo 515. Tel.: (5255) 5623.0105 / 5623.0074. Fax: (5255) 5623.0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <www.iiec.unam.mx/problemas\_del\_desarrollo.htm>. Suscripciones: Torre II de Humanidades, 1er. Piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. o A.P. 20-721, 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5623.0080. Fax: (5255) 5623.0124. Correo electrónico: <ventiiec@servidor.unam.mx>.*

# **¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?**

*Luego de repasar las principales cifras del balance energético en América Latina y el Caribe, el artículo plantea los objetivos que debería asumir la política energética y enumera algunos de sus posibles lineamientos, entre los que se destacan el involucramiento de los actores no estatales, la cooperación con los organismos multilaterales y la priorización de las nuevas tecnologías y los recursos renovables. Se argumenta que la integración energética debe enmarcarse en la integración económica y que constituye, por lo tanto, un objetivo parcial del desarrollo sustentable. Para avanzar en ella es necesario elaborar una política integrada y flexible, orientada de acuerdo con metas explícitas y medibles.*

**José Rafael Zanoni**

## **Introducción**

La integración es un proceso de expresión de la voluntad política, a través del cual los países deciden compartir el futuro, con el objetivo de lograr un desarrollo integral en beneficio de sus habitantes y buscando metas comunes en un sistema global. En este esquema, América Latina y el Caribe constituyen un

---

**José Rafael Zanoni:** economista (Universidad de Los Andes) y doctor en Economía Industrial (Universidad de la Sorbona). Ex-embajador de Venezuela en Irán y Egipto y ex-director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Actualmente, es presidente de la Comisión de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, director de la Agenda Petrolera Internacional, asesor de la Comisión de Energía y Minas de la Asamblea Nacional y asesor académico del Instituto de Estudios Energéticos.

**Palabras clave:** energía, integración, políticas energéticas, América Latina.

---

área de singular importancia para el intercambio comercial de bienes y servicios y para la implementación de nuevas normas, estructuras e instituciones.

La integración energética debe enmarcarse dentro de la integración económica. Constituye un objetivo parcial del desarrollo sustentable, por lo que su análisis debe abordarse como una sucesión de conjuntos incluidos y sus proyectos deben estar estrechamente vinculados al proceso de globalización. En general, el estudio del sector energético muestra la ventaja comparativa de la región en cuanto a la disponibilidad de energía primaria, que la pone en condiciones inmejorables para enfrentar el desafío de la integración energética regional y hemisférica a gran escala, lo que proporciona beneficios relevantes para el desarrollo.

La región es inmensamente rica en reservas de petróleo, gas natural, carbón mineral y potenciales hidroeléctricos. Sin embargo, es dramáticamente pobre en la capacidad instalada de generación de electricidad y, por lo tanto, en el consumo. Como variable explicativa del desarrollo, el bajo consumo de electricidad pone de relieve el significativo atraso de América Latina y el Caribe frente a los países industrializados.

### ***El balance energético latinoamericano en cifras***

De acuerdo con los indicadores de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade), América Latina y el Caribe producen 9% de la energía del mundo; consumen 6,8% y exportan 2,2%. El consumo promedio, aunque creció 3,7% en la última década, aún es bajo si se lo compara con el de las economías industrializadas, y también es dispar entre los diferentes países de la región. Ello se debe a las diferencias en el desarrollo y la situación de pobreza y bajos ingresos, que impiden una expansión significativa de los mercados de bienes y servicios. Es ilusorio pensar que, sin un proceso de desarrollo más agresivo, la región pueda reducir la brecha de consumo con los países industrializados e integrarse más plenamente al mundo globalizado.

En América Latina y el Caribe, el petróleo y sus derivados representan 13,5% de las reservas mundiales y 13,8% de la producción. Es el principal energético regional, tanto para el consumo doméstico (48%) como para la exportación. Los principales exportadores hacia el resto del mundo son Venezuela, México, Colombia, Ecuador y Trinidad y Tobago, que poseen los excedentes más importantes. El comercio extrarregional creció en los últimos años más de 60%.

El gas natural representa 5,7% de las reservas mundiales y 7,7% de la producción. En grado de importancia, es el segundo energético consumido en la región (22%), porcentaje que coincide con la participación en el consumo mundial de gas. La mayor concentración se observa en el Mercosur ampliado (con Bolivia y Chile como Estados asociados).

El carbón tiene baja significación. Las reservas representan 1,7% del total mundial y la producción, 1,3%. Aunque en el ámbito global el carbón ocupa el segundo lugar en la matriz de consumo, en América Latina y el Caribe ocupa el quinto lugar, con 5% del consumo total. Pese a que el carbón de Colombia y Venezuela es de excelente calidad y a que otros países de la región también lo producen, se destina fundamentalmente a la exportación.

El potencial hidroeléctrico se encuentra entre los más importantes del mundo. La producción de electricidad es 6,5% del total mundial, y para ella se aprovecha intensivamente la capacidad de generación hidroeléctrica, que representa 62,7% del total de electricidad producido en la región.

De acuerdo con estas cifras, podemos afirmar que América Latina y el Caribe se caracterizan por la diversidad de fuentes energéticas, renovables y no renovables; el consumo autosostenible en conjunto; la distribución desigual de los recursos energéticos; y la falta de eficiencia y de utilización de tecnologías que ahorran energía.

### ***Los objetivos de la política energética***

La interrelación entre la energía y la dimensión económica del desarrollo sustentable se sitúa en varios planos. En el plano político, el sector energético es objeto de preocupación respecto a situaciones de dependencia y desequilibrio de poderes; ya sea entre países (exportadores o importadores), entre grupos económicos, entre abastecedores y clientes, entre reguladores y regulados, o entre Estados y empresas importantes. En el plano macroeconómico, el sector energético tiene fuertes impactos sobre la balanza comercial y los ingresos fiscales, y también sobre los gastos y las inversiones públicas del Estado. Tales ingresos fiscales, en el caso de los países exportadores de energía, constituyen un instrumento clave para el desarrollo de políticas económicas que garantizan el bienestar y el crecimiento.

Al mismo tiempo, el desempeño del sector energético es crucial ya que genera los insumos básicos para el funcionamiento del conjunto del aparato productivo. Tiene, por lo tanto, que contar con un financiamiento satisfactorio y es

necesario que alcance un funcionamiento que permita que los procesos de producción, distribución y consumo y la asignación de los recursos financieros sean óptimos. Dado que la energía es un factor de producción y un insumo en casi todas las actividades, la productividad de este sector se convierte en un objetivo económico fundamental.

***Dado que la energía es un factor de producción y un insumo en casi todas las actividades, la productividad de este sector se convierte en un objetivo económico fundamental***

La política energética debe tomar en consideración estas interrelaciones y, para ello, debe formular una planificación integrada, flexible y factible, orientada a objetivos explícitos respecto al desarrollo sustentable. Para garantizar estos fines, los Estados deberían fomentar el diseño de un sistema de indicadores que permita medir la situación social y ambiental del desarrollo y facilite la participación de investigadores, científicos y el público en general en el estudio de sus efectos.

Hoy el contexto regional se caracteriza por el avance de los planes de integración del gobierno de Hugo Chávez, que inciden en el Mercosur y en las relaciones entre los Estados de la región, y por numerosos procesos y proyectos, como el Gasoducto del Sur, la instalación de refinerías venezolanas en América Latina, la creación de Petrosur y la nacionalización del gas boliviano.

En cuanto a los objetivos de largo plazo de la política energética, hay que señalar, en primer lugar, que anteponer el desarrollo sustentable implica ampliar el espectro de la estrategia energética. La energía es, en efecto, uno de los determinantes para la resolución de los grandes problemas de pobreza, falta de equidad y otros asuntos vitales para el equilibrio social y económico. Por eso, preocupa enormemente que los esfuerzos dedicados a reorientar a largo plazo la política energética en el sentido de la sustentabilidad hayan sido desplazados por los objetivos de competitividad. Esta fase de transición e implementación de las reformas está todavía en pleno desarrollo. Para los países de América Latina y el Caribe, el desafío es doble: es necesario realizar adecuadamente las reformas y, al mismo tiempo, favorecer los objetivos de largo plazo.

Si se concibe la política energética como un conjunto de estrategias que contribuyen a crear un mundo sustentable, sus objetivos abarcarán los diversos campos de la actividad política, económica y social. La política energética adquiere así un carácter multidimensional, y esto la hace conflictiva.

El otro problema clave es cómo avanzar. Es recomendable hacerlo paso a paso, revisando las políticas anteriores y eliminando los «incentivos perversos», para luego determinar los impedimentos y, finalmente, identificar las posibilidades de introducir «incentivos sanos». Todo esto implica insertar el enfoque político en un contexto más general. Muchos problemas de sustentabilidad en el sector energético están fuertemente relacionados con otros sectores de la actividad económica. Por ello, se necesita un enfoque integral, que vaya mucho más allá de la política sectorial energética y que abarque la política macroeconómica, industrial, de infraestructura social y medioambiental.

La estrategia debe ser sistémica, con la participación de actores en varios niveles: local, nacional, inter- o supranacionales, y de índole privada y pública. Se requiere un esfuerzo de todos los participantes que son sujetos y objetos del desarrollo sustentable: los poderes del Estado y los representantes de los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil. La idea es que, de esta manera, el desarrollo sustentable se convierta en una responsabilidad compartida.

Para lograr esos objetivos, el Estado no puede confiar solo en las fuerzas del mercado. En algunos casos, es necesario que atienda a la eficiencia y actúe con iniciativa propia, organizando mercados donde no los hay y controlando las imperfecciones que se presenten. Esto obliga a una redefinición de los roles entre el sector público y privado, así como de los instrumentos a utilizar de acuerdo con las condiciones de cada país.

### ***Los lineamientos de la política energética***

Podemos destacar los siguientes lineamientos prioritarios de la política energética, que deben combinarse para dar como resultado un enfoque global, racional, eficiente, que ahorre recursos y esté al servicio del desarrollo económico sustentable.

El primero es el uso racional de la energía, que contribuye a mejorar la situación en todos los sectores de la economía: aumenta la productividad, reduce el riesgo de racionamiento o de aumento de costos, incrementa la eficiencia energética, mitiga la contaminación, permite conservar los recursos naturales no renovables y contribuye a reducir el gasto de los hogares.

Otro lineamiento para tener en cuenta a la hora de diseñar la política energética es el uso de las nuevas tecnologías para el aprovechamiento óptimo de los combustibles. El proceso de integración en América Latina y el Caribe debe mirar hacia las tecnologías de la «próxima generación», como el hidrógeno

y la nanotecnología, para hacer frente a los desafíos crecientes de proveer energía limpia, abundante, confiable y costeable a todas las personas. Las nuevas tecnologías aumentan la eficiencia y la vida útil de los motores y facilitan el crecimiento económico mediante la disminución del coeficiente energético (la relación entre la energía y el PIB).

*El proceso de integración en América Latina y el Caribe debe mirar hacia las tecnologías de la «próxima generación», como el hidrógeno y la nanotecnología*

En este contexto, el uso decreciente de materias primas en la manufactura de productos contribuirá a reducir el consumo energético. Una forma de limitar los insumos de materiales en la producción es cerrar la cadena, reciclando los residuos y desechos y devolviéndolos nuevamente al proceso de producción. Un buen cuidado en el hogar, diseños de productos que busquen un alto rendimiento y la sustitución de los materiales, son medidas que generan un uso más eficiente de la materia prima.

Además, deberían controlarse aquellas prácticas que utilizan materiales no recuperables, ya que la reducción de la intensidad de los materiales también tendrá un efecto sobre otros componentes de la cadena (por ejemplo, ahorro energético en el transporte y reducción en la demanda de materia prima necesaria para el abastecimiento del transporte). Con el tiempo, tales acciones harán que disminuya la demanda de materia prima por parte de la sociedad, lo que llevará a un cambio estructural de la economía.

Otro lineamiento para tener en cuenta es la priorización de los recursos energéticos renovables. Las ofertas energéticas que aumentan el rendimiento y reducen las emisiones contaminantes y de gases con efecto invernadero pueden contribuir a los objetivos del desarrollo sostenible. Para hacerlo, es necesario otorgar un papel más importante al gas natural y explorar las prometedoras tecnologías de punta para la producción de energía eléctrica. También sería interesante buscar tecnología alternativa para la generación de la electricidad de los vehículos, apelar a los combustibles alternativos para el transporte y otorgar funciones más amplias a los combustibles fósiles mediante la decarbonización y el almacenamiento del dióxido de carbono separado.

### ***La integración energética***

Entre las líneas de acción de la política energética, una de las claves es la integración, que permite el aprovechamiento energético de grupos de países y

*Entre las líneas de acción de la política energética, una de las claves es la integración, que permite el aprovechamiento energético de grupos de países y regiones, ahorrando costos, ampliando mercados y facilitando la aplicación de políticas globales*

regiones, ahorrando costos, ampliando mercados y facilitando la aplicación de políticas globales. La integración energética es un proceso difícil. Para que sea exitosa, debe estar relacionada con la integración económica, con objetivos claros que permitan revertir las deficiencias económicas, sociales y ambientales de la región y contribuir a aumentar su competitividad.

A fin de avanzar en la integración es necesario considerar las tendencias de las economías y mercados energéticos mundiales, es decir el marco en el que se implementarán las políticas. Entre otros elementos, podemos señalar los siguientes: el crecimiento económico de los países industrializados y las diferencias de dinamismo entre algunas regiones; el incremento de la demanda mundial de petróleo; el crecimiento acelerado de la generación térmica de electricidad en las economías emergentes, lo que ha incrementado la emisión de dióxido de carbono y de otros gases nocivos; el volumen cada vez mayor del comercio internacional de energéticos; la conformación de nuevos mercados de capitales y esquemas de financiamiento; la vigencia de las reglas del mercado respecto del manejo de capitales, combinada con una mayor movilidad en la asignación de recursos y la eliminación de las restricciones para el uso del crédito interno y externo, mientras se flexibilizan las regulaciones para la captación de capitales; la expansión de la globalización, que pone a los países en vías de desarrollo en una situación más difícil, pero que también crea oportunidades para competir por las inversiones extranjeras; y finalmente, la concentración y el difícil acceso al desarrollo tecnológico.

Todos estos elementos inciden en las políticas de integración energética y crean un marco que es necesario considerar a la hora de formularlas. Desde un punto de vista más específico, hay ciertos elementos del entorno que también hay que tener en cuenta. Entre otros, podemos mencionar la reafirmación de la institucionalidad de los mercados energéticos mundiales, la formación de bloques regionales, la internacionalización de la cuestión ambiental, la promoción de una normativa internacional en el marco de la Organización Mundial del Comercio y la redefinición del papel de los organismos multilaterales y de la cooperación internacional, lo que implica darle menos prioridad al financiamiento de proyectos energéticos estatales.

Además de estas consideraciones, es importante destacar que, relacionados con la integración energética, existen muchas ideas y planteos acerca de problemas clave: la consideración del patrimonio y los recursos naturales como de libre disponibilidad, bajo el predominio de las reglas del mercado; el cuestionamiento del control de la renta de los recursos naturales por el Estado; la eliminación de las barreras al comercio de energía; la consagración de un Estado subsidiario, cuya legitimidad de intervención se sustenta en la corrección de las imperfecciones del mercado, y la eliminación de las políticas restrictivas de la inversión extranjera directa con el objetivo de explotar nuevos recursos, ampliar y modernizar las explotaciones existentes y, en general, aprovechar el progreso técnico.

### ***Conclusiones***

El entorno en que se desarrolla la integración energética está condicionado por tres cuestiones básicas: la globalización, la integración económica y el desarrollo sustentable. Estos tres factores impactan de manera desigual en América Latina y el Caribe: uno de los ejes del proceso integrador debe ser la articulación de las políticas nacionales de energía y desarrollo con las políticas globales y regionales, en un contexto en el que la región posee un importante potencial energético que, utilizado de manera racional, puede garantizar un abastecimiento autosuficiente.

Pero, debido a la rapidez de los cambios originados por los procesos de integración y las transformaciones dentro de cada país, los gobiernos difícilmente puedan afrontar la tarea de adecuación y coordinación que se requiere para optimizar el abastecimiento energético. Al parecer, éstos priorizan las reformas internas, donde los problemas son más urgentes. En ese contexto, la planificación del abastecimiento energético va perdiendo importancia y es cada vez menor el interés que se le asigna.

Sin embargo, la energía está en la base misma del desarrollo. La solución de los problemas energéticos nacionales requiere, en un mundo de apertura de mercados, el análisis de la interacción entre los potenciales energéticos externos e internos. Como ya se señaló, la región es inmensamente rica en reservas de petróleo, gas natural y carbón, y cuenta con un gran potencial hidroeléctrico, pero su capacidad de generar electricidad es pobre. Considerando la desigual distribución de los recursos energéticos, los procesos de integración subregional y regional pueden compensar en parte esas carencias, aunque no basten para eliminar el atraso relativo respecto al mundo industrializado.

La integración se vería consolidada si, además, los proyectos consideraran las interdependencias entre las distintas fuentes energéticas con el fin de optimizar el abastecimiento y buscar el costo mínimo, preservando las fuentes agotables. Para ello, los proyectos deben contemplar la viabilidad ambiental, dentro de ciertas normas que no pongan en situación de riesgo las otras dimensiones del desarrollo regional, y no deben olvidar su responsabilidad en lo que atañe a la equidad social. El sector energético tiene la responsabilidad de identificar y proponer soluciones a las necesidades de energía de las áreas urbano-marginales y rurales aisladas.

Aparece también la necesidad de reformular la prospectiva energética dentro del contexto de las políticas de integración, entre bloques o dentro de cada uno de ellos, y de estudiar las cuestiones relativas al uso de los recursos naturales de cada país, la libertad de comercio a través del transporte de energía, el uso de los yacimientos y recursos hidráulicos compartidos, los derechos de aguas y los de paso, la armonización de los procesos regulatorios y la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Al analizar estos aspectos, parece evidente que se imponen cada vez menos restricciones gubernamentales en aras del predominio del interés regional, con el objetivo de garantizar la seguridad energética y los bajos costos. Esto, a su vez, fortalece la cooperación y la posibilidad de que los organismos internacionales de energía profundicen sus actividades y adecuen su organización a los cambios estructurales que se observan en la región: la idea es que estén en mejores condiciones de enfrentar esos procesos, junto a la participación activa del sector privado.

Todos estos elementos deben ser considerados para la formulación de las políticas energéticas, a fin de que se conviertan en un instrumento adecuado para el progreso de los participantes. 

### ***Bibliografía***

- Balassa, Bela: *Hacia una teoría de la integración económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Balassa, Bela: *Teoría de la integración económica*, Uteha, México, 1964.
- Brown, Lester, R.: *Ecoeconomía*, Fundación Polar, 2003.
- Castell, Manuel: *La galaxia Internet*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.
- Cepal: «Energía y desarrollo en América Latina y el Caribe. Notas sobre la economía y el desarrollo», Santiago de Chile, marzo de 1996.
- Ferrer, Aldo: *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

- Figueroa de la Vega, Francisco: «Algunos lineamientos de política energética para el desarrollo sustentable XXIV», Curso Latinoamericano de Economía y Planificación Energética, Instituto de Economía Energética asociado a Fundación Bariloche, Bariloche, diciembre de 1994.
- Figueroa de la Vega, Francisco: «Iniciativas de Olade para la sustentabilidad en la actividad y gases de efecto invernadero», Facultad de Ingeniería Mecánica de la Escuela Politécnica Nacional / Fundación Ecuatoriana de Estudios Energéticos y Medio Ambientales (Fedema), Quito, abril de 1997.
- Kliksberg, Bernardo: «América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social», Washington, D.C., 2000, disponible en <[http://www.uni-koeln.de/phil-fak/lfzl/download/medina\\_text5.pdf](http://www.uni-koeln.de/phil-fak/lfzl/download/medina_text5.pdf)>.
- Olade: «Integración energética en América Latina y el Caribe», Tema focal XXVI Reunión de Ministros de Olade, Quito, junio de 1995.
- Olade: «Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. Enfoques para la política energética», 1997.
- Olade / Cepal / GTZ: «Energía y desarrollo en América Latina y el Caribe» en *Revista Energética*, Olade, 1-4/1995.
- Olade / Cepal / GTZ: «Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo», Cepal, Santiago de Chile.
- Olade / Cepal / GTZ: «Síntesis regional: Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, versión preliminar», Quito, mayo de 1995.
- Olade / Cepal / GTZ: «Seminario Internacional sobre Energía y Desarrollo Sustentable», Río de Janeiro, junio de 1996.
- Olade / Cepal / GTZ: «Opciones de políticas energéticas para el desarrollo sustentable» en *Revista Diálogo*, Unesco, 1996.
- Sen, Amartya: *Ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Sen, Amartya: *Desarrollo y libertad*, Planeta, Bogotá, 2000.
- Seoane, José y Emilio Taddei (comps.): *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Clacso, Buenos Aires, 2001.

REVISTA MEXICANA DE  
**POLÍTICA  
 EXTERIOR**

Octubre de 2005

México

Nº 75

NEGOCIACIONES MULTILATERALES DE DESARME: **Miguel Marín Bosch**, Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme. **Pablo Macedo Riba**, La aplicación de la Convención sobre las Armas Químicas. **Perla Carvalho**, El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. **María Angélica Arce Mora**, Las negociaciones sobre armas pequeñas: una visión histórica. **Luis Alfonso de Alba Góngora**, Las negociaciones sobre armas pequeñas y ligeras: una visión multidimensional. **Socorro Roviroso**, Las minas antipersonal.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Av. Reforma Norte 707, Col. Morelos, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06200, México, D.F. Tel.: 55 26 10 83. Fax: 50 62 30 31.

# **México-Estados Unidos: seguridad y colonialidad energética**

*El artículo sostiene que el gobierno de Estados Unidos, incitado por el poderoso lobby petrolero, impulsa un mercado energético integrado a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. El objetivo es garantizar la seguridad energética estadounidense flexibilizando la normativa en México, donde la Constitución establece la propiedad estatal del petróleo. Para ello, Washington se apoya en la extraordinaria concentración de poder en la Presidencia luego del 11 de septiembre, fenómeno que ha contagiado a sus vecinos. Aquí se sostiene que este esquema es profundamente asimétrico y que, al consolidar la dependencia petrolera del principal consumidor del mundo, propicia una tendencia perezosa en la incorporación de nuevas fuentes de energía.*

**John Saxe-Fernández**

## ***Asimetría y colonialidad energética***

«El reto es cómo esta riqueza, el petróleo, debe orientarse hacia el fortalecimiento de la seguridad energética nacional de nuestros principales socios comerciales.»<sup>1</sup> Con estas palabras, Raúl Muñoz Leos, el ex-gerente de Dupont

---

**John Saxe-Fernández:** es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus libros se incluyen: *La compra-venta de México* (Plaza & Janés, México, 2002) y *Terror e imperio* (Random House-Mondadori, México, 2006).

**Palabras clave:** energía, dependencia, imperio, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, América del Norte.

1. Raúl Muñoz Leos, citado en Rafael Decelis Contreras: *Misivas sin respuestas II*, Costa-Amic Editores, México, 2004, p. 3.

---

designado por Vicente Fox al frente de Petróleos Mexicanos (Pemex), sintetizó de manera diáfana lo que Aníbal Quijano denomina la «colonialidad»<sup>2</sup> que caracteriza el esquema oligárquico-imperial vigente en Latinoamérica. La frase también retrata el pensamiento de la cúpula de los dueños del poder político en México, los neoliberales que, desde la crisis deudora de 1982, han hegemonizado el Estado y prevalecido en la instrumentación del recetario político, económico y de seguridad e integración regional energética dictado por Washington.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) fue establecido entre la clase dominante de una potencia dominante y las clases gobernantes a ella subordinadas de dos economías menores, la canadiense y la mexicana. Las asimetrías entre el hegemon y sus socios comerciales son abismales: la economía estadounidense, caracterizada por una estrecha relación –una virtual simbiosis– entre su aparato empresarial de corte monopólico y su sector estatal, se ha distinguido, desde la Segunda Guerra Mundial, por la permanente movilización bélica-industrial. Su PNB ya rebasa los 12 billones (millones de millones) de dólares y su gasto público es récord: solo el del gobierno federal se estima en 2,3 billones de dólares en 2005, lo que equivale al PNB de Alemania. La erogación militar calculada para 2006 es de 470.000 millones de dólares, es decir más de la mitad del PNB mexicano. La cifra es superior al expendio castrense combinado del resto del mundo.

Durante el limitado debate que se suscitó en México antes de la formalización del Tlcan, un empresario llamaba la atención a quienes minimizaban la percepción de la asimetría entre las dos economías utilizando parámetros como el PNB y arguyendo que la mexicana solo era veinte o treinta veces menor que la estadounidense. El empresario señalaba que la distancia es mucho mayor: basar la diferencia en el PNB equivaldría a medir la riqueza comparativa de dos personas de acuerdo con los pagos de intereses que perciben anualmente, en lugar de comparar la riqueza real acumulada por cada una de ellas. Sería mejor, en cambio, comparar la riqueza de los dos países, que incluye el valor monetario de carreteras, puertos, aeropuertos, edificios, plantas industriales, sectores habitacionales, flota vehicular y otros bienes. Con esta medición<sup>3</sup>,

---

2. Aníbal Quijano: «América Latina en la economía mundial» en *Problemas del Desarrollo* vol. XXIV N° 95, México, 10-12/1993; «Coloniality of Power and its Institutions», University of New York at Binghamton, Nueva York, abril de 1999 (mimeo).

3. El cálculo se basa en metodología elaborada por Seymour Melman del Departamento de Diseño Industrial de la Universidad de Columbia, Nueva York. V. S. Melman: *Profits Without Production*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1987.

se estima que la riqueza acumulada en EEUU es 200 o 300 veces mayor que la mexicana. El empresario se preguntaba: «¿Se asociaría usted con alguien 250 veces más rico? De hacerlo, ¿sería usted realmente su ‘socio’ o su ‘empleado’?»<sup>4</sup>.

El Tlcan no es producto de la globalización, sino una creación de las cúpulas de poder económico y político de EEUU y las clases dirigentes subordinadas de Canadá y México. En este contexto, conceptos como «presidencia imperial» y su relación con el capital monopólico, o la noción de imperio<sup>5</sup> resultan más adecuados para describir y explicar estos mecanismos de «integración» comercial y energética. Alejándose del «globalismo pop», varios estudiosos se preguntaban: después de todo, ¿qué es lo que distingue a un imperio de una alianza o un tratado de libre comercio? Su respuesta resulta crucial:

un imperio es el principal actor en el sistema internacional y su poder está basado en la subordinación de diversas elites nacionales que, ya sea bajo compulsión o por convicciones compartidas, aceptan los valores de aquellos que gobiernan el centro dominante o metrópolis. La inequidad de poder, recursos e influencia es lo que distingue a un imperio de una alianza (aunque los tratados de alianza a menudo formalizan o sirven de disfraz para una estructura imperial).<sup>6</sup>

Éste es el caso del Tlcan y del Tlcan-plus, conocido como «Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte» (Aspan).

### ***Inseguridad, vulnerabilidad e «integración» energética***

En 1973, la exitosa aplicación de un embargo petrolero a EEUU por parte de los países exportadores de petróleo coligados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue interpretada como una debacle estratégica en lo que por aquel entonces ya se percibía como una gran vulnerabilidad: la dependencia estadounidense del abastecimiento externo de petróleo, que llegaba a 25,5% de su consumo total.

Así, se acentuó en Washington la percepción de las fragilidades derivadas de la centralidad del petróleo para el funcionamiento de la economía y el aparato

4. Me he referido extensamente a este asunto en J. Saxe-Fernández: «After the Cold War. New Strategies in Latin American-United States Relations» en *International Journal of Politics, Culture and Society* vol. 8 Nº 2, invierno de 1994, Nueva York, p. 232 y ss.

5. J. Saxe-Fernández: «La presidencia imperial en México» en *Nueva Sociedad* Nº 188, Caracas, 11-12/2003; «Irak & Gewaltgeschäfte» en *Das Argument* Nº 263, Berlín, 2005, pp. 108-116; «Presidencia imperial y capital monopolista» en *Mundo siglo XXI* Nº 4, primavera de 2006, Instituto Politécnico Nacional, México, pp. 13-19.

6. Lloyd Gardner, Marilyn B. Young et al.: *The New American Empire*, The New Press, Nueva York-Londres, 2005, pp. xii-xiii.



militar. Los grandes intereses del gas y el petróleo, por medio de su cabildo (el American Petroleum Institute), intensificaron su influencia en la política exterior, en busca de esquemas de seguridad energética. Se apeló a la combinación de instrumentos de seguridad nacional e integración comercial como medios efectivos para lograr el acceso y el control de los recursos energéticos de México, Canadá y el Hemisferio Occidental<sup>7</sup>.

Para analizar este punto hay que tener en cuenta que el predominio de EEUU posterior a la Segunda Guerra Mundial se cimentó en la reestructuración de la geografía internacional de la energía, cuando el carbón fue desplazado por el petróleo como principal insumo energético<sup>8</sup>. Desde entonces, fue frecuente el uso de instrumentos económico-comerciales y de seguridad nacional para garantizar el suministro energético. Un ejemplo es el golpe de Estado, que se usó por primera vez en 1953 para impulsar el ingreso de las empresas estadounidenses a Irán luego de la nacionalización del petróleo en aquel país.

Como ya se señaló, fue luego de la crisis de 1973 cuando se comenzó a intentar reducir la creciente dependencia de EEUU respecto del petróleo de Oriente Medio. Así fueron proliferando las propuestas de las grandes empresas petroleras, gasíferas y eléctricas estadounidenses y de sus firmas asesoras de Wall Street, para lograr garantías de abasto y acceso a los depósitos de combustibles fósiles de México y Canadá, a través de esquemas de integración en América del Norte. Una de ellas, presentada por Blyth, Eastman y Dillon en 1979, poco antes del arribo de Ronald Reagan a la Casa Blanca, planteó el meollo de lo que luego sería el Tlcan:

Nuestra dependencia de las importaciones de petróleo de Medio Oriente no tendría razón de ser si contáramos con una política norteamericana de energía que reconociera la disponibilidad de recursos energéticos suficientes en nuestro continente que, *ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México*, pudiera satisfacer casi todos los requerimientos de energía de esos tres países (...) Lo que se necesita es una especie de mercado común que integre los vastos recursos energéticos de América del Norte, mediante un sistema (...) que dé cabida a las aspiraciones de estos países al libre comercio.<sup>9</sup>

---

7. Se contemplaron esquemas similares en torno de Venezuela y otros países de América del Sur y África Occidental.

8. Véase J. Saxe-Fernández: *Petróleo y estrategia*, Siglo XXI, México, 1980, p. 120 y ss.

9. Kenneth E. Hill: *North American Energy: a Proposal for a Common Market between Canada, Mexico and the United States*, Blyth, Eastman, Dillon Investment Research, Nueva York, 1979, p. 1; citado en J. Saxe-Fernández: *Petróleo y estrategia*, cit., p. 171.

### ***La Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte***

Fomentar un mercado energético integrado en América del Norte en un contexto desregulado ha sido una meta perseguida de manera paciente y persistente por los oligopolios de la industria del gas y del petróleo de EEUU a través de diversos mecanismos<sup>10</sup>. En la medida en que EEUU fue aumentando su dependencia estratégica del abastecimiento petrolero y de gas de ultramar, y frente a los signos de agotamiento de sus campos a principios de la década de 1970, se acentuaron las presiones sobre México para que ajustara su política a las necesidades de su gigante vecino. Se presionaba para que este país abriera su sector energético –incluido el eléctrico–, constitucionalmente reservado al Estado. Y aunque México mostró reticencia a formalizar un apartado sobre energía en el Tlcan, el resultado se acercó a lo buscado: un estudio de la Comisión de Comercio Internacional para el Congreso de EEUU sostuvo que, si bien México «por razones de seguridad nacional» excluyó el petróleo del acuerdo de libre comercio, en los hechos puso en marcha «mecanismos alternativos que, sin modificar la Constitución y conservando para Pemex el control nominal sobre el hidrocarburo», permitieron «la participación extranjera en ese sector, por medio de empresas conjuntas, arrendamientos, contratos para la exploración y subcontratación de diferentes servicios»<sup>11</sup>. Esta agenda fue impulsada en silencio, para evitar costos político-electorales, desde mediados de la década de 1970; durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se llevó adelante de manera más intensa y abierta.

***Fomentar un mercado energético integrado en América del Norte en un contexto desregulado ha sido una meta perseguida de manera paciente y persistente por los oligopolios de la industria del gas y del petróleo de Estados Unidos***

La diferencia entre la desregulación del aparato legal mexicano y la preservación y el fortalecimiento de EEUU es patente. Mientras en México se desmantelaba el aparato regulatorio, EEUU cambió su legislación para reglamentar,

---

10. Sobre los mecanismos para la desnacionalización de Pemex y la integración energética subordinada con EEUU, v. J. Saxe-Fernández: *La compra-venta de México*, Plaza & Janés, México, 2002. Para algunos detalles sobre el *modus operandi* del Banco Mundial en el sector, v. J. Saxe-Fernández y Gian Carlo Delgado: *Imperialismo económico en México*, Debate, México, 2005. Estudios de primer orden sobre las implicaciones para América Latina de una ampliación del Tlcan por medio del Alca son ofrecidos por Jaime Estay y Germán Sánchez (coords.): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2005.

11. *La compra-venta de México*, cit., p. 195.

ordenar y ajustar cualquier tipo de inversión extranjera directa (IED) en sectores estratégicos como la alta tecnología, el petróleo, el gas y la electricidad. El Estatuto Exon-Florio de 1988, incorporado a la Ley de Defensa Nacional, permite que el gobierno restrinja o imposibilite cualquier IED que pueda amenazar la seguridad. Además, los Departamentos de Defensa, Justicia y Comercio –y ahora de Homeland Security– participan en un comité que cuenta con poderes para suspender o prohibir cualquier compra o fusión extranjera de empresas estadounidenses, si la operación es considerada una amenaza a la seguridad. El veto a la compra de la petrolera Unocal por parte de una empresa china o la veda a la participación árabe en varias administraciones portuarias son manifestaciones recientes del nacionalismo económico. Esto, desde luego, se acentuó de manera significativa tras el 11 de septiembre.

Poco antes de los atentados terroristas, EEUU había formulado planteos para superar los obstáculos en materia de energía y lograr una profundización de la agenda empresarial-estatal de la integración por medio de una comunidad de América del Norte, es decir, una profundización de la integración a través de un Tlcan-plus o Aspan<sup>12</sup>.

Sin autorización legislativa y prácticamente a espaldas de la opinión pública, George W. Bush lanzó un programa trinacional de cumbres con México y Canadá con el objetivo de implementar la Aspan, oficialmente inaugurada en la cumbre de Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005. Allí se instruyó a los respectivos equipos para integrar grupos de trabajo que desarrollaran planes de acción para cada uno de los temas incluidos en las «agendas de prosperidad y seguridad», estableciendo metas específicas, así como acciones para alcanzarlas y un calendario para su instrumentación. Tres meses después, se comunicó el establecimiento de 20 grupos de trabajo para una gama amplia de temas, económicos, políticos y de seguridad, entre los que se destaca el «desarrollo de un enfoque común en materia de seguridad a fin de proteger a América del Norte».

Uno de los impulsores de la «comunidad» fue Robert Pastor, ex-miembro del Consejo de Seguridad Nacional de Bill Clinton y vocero del Foreign Relations Council<sup>13</sup>. El fundamento de la Aspan gira en torno de los intereses

12. Sobre el contexto histórico-estratégico del Tlcan, v. *La compra-venta de México*, cit. Sobre la Aspan, v. Oficina de la Presidencia: «Primer reporte sobre la Aspan», boletín informativo, 27 de junio de 2005.

13. Véase R. Pastor: «North America's Second Decade» en *Foreign Affairs*, 1-2/2004. Una adaptación de este trabajo apareció en el número inaugural de *Norteamérica* año 1 N<sup>o</sup> 1, 1/2006, pp. 209-219. El nombre de esta revista es un reflejo de las aspiraciones de la Aspan. La publica el Centro de Estudios de América del Norte de la UNAM (Cisan), con el apoyo del Center for North American Studies de la American University, y se publica bajo la «presidencia editorial» del director del Cisan y del propio Pastor.

corporativos y bancarios aglutinados en el Council on Foreign Relations (CFR) liderado por William Weld y Pastor. La propuesta fue originalmente difundida en agosto de 2001 por el Institute for International Economics, organismo también financiado por grandes empresas y al servicio de ellas, comprometido con la promoción del Tlcan<sup>14</sup>.

Sin embargo, la iniciativa fue congelada después de los ataques terroristas y de que en EEUU se instaurara un estado de excepción formalizado en la «*Patriot Act*» e implementado por medio de decretos ejecutivos, *signing statements* y otros mecanismos que amplían de manera inusitada los poderes del Ejecutivo en detrimento del Legislativo y el Judicial. Aunque la tendencia del Ejecutivo a la usurpación de funciones de las otras dos ramas del gobierno no es nueva en la historia estadounidense, después del 11 de septiembre se intensificó notablemente. Bush «parece no contemplar límites a su presidencia imperial», sostuvo *The New York Times*. «Bush se está otorgando a sí mismo el poder de interpretar la Constitución. Silenciosamente está ejerciendo esa autoridad en un grado sin precedentes en la historia de EEUU», agregó, citando a diversos constitucionalistas, *The Boston Globe*. Por medio de lo que se conoce como *signing statements* (notas del presidente que condicionan su firma dirigidas al vasto aparato burocrático, incluida la comunidad de inteligencia), el Ejecutivo se arroga la facultad de anular cualquier ley sin recurrir al veto, lo que conllevaría el riesgo de que el Legislativo pueda insistir<sup>15</sup>. Mediante ese dispositivo, desde que asumió el poder el presidente ha desobedecido, sin apelar ni una sola vez al veto, al menos 750 leyes, con el argumento de que tiene la autoridad para hacer a un lado cualquier legislación que no se corresponda con su interpretación de la Constitución<sup>16</sup>. Según Bill Keller, director editorial de *The New York Times*, con la excusa del 11 de septiembre el gobierno de Bush ha creado «un Poder Ejecutivo extraordinariamente poderoso, eximido de los controles y contrapesos habituales de nuestro sistema de gobierno»<sup>17</sup>.

---

14. Véase R. Pastor: «Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New», Institute for International Economics, Washington, D.C., agosto de 2001.

15. Charlie Savage: «President Cites Powers of his Office» en *The Boston Globe*, 20/4/2006.

16. *The Boston Globe* ejemplifica: el 30 de diciembre de 2005, una ley del Congreso estipuló que «los estadounidenses encargados de interrogatorios no pueden torturar a los prisioneros o someterlos a tratos crueles, inhumanos y degradantes». Pero Bush firmó un *signing statement* que dice: «El presidente, como comandante en jefe, puede dejar sin efecto la prohibición de torturar y decidir que el uso de técnicas de interrogación fuertes ayudan a evitar ataques terroristas». En diciembre de 2004, aunque la ley determinaba «la prohibición de que las tropas estadounidenses en Colombia participen en cualquier combate contra los rebeldes, excepto en caso de autodefensa. El número de tropas no debe superar los 800», el *signing statement* corrigió: «Solo el presidente, como comandante en jefe, puede establecer restricciones en el uso de las fuerzas armadas, así que la rama ejecutiva considerará esta ley como un consejo».

17. Citado en «Acusa NYT los excesos de Bush» en *Reforma Internacional*, México, 1/7/2006, p. 1.

***El estado de excepción  
instaurado en Estados  
Unidos se ha implantado  
de manera casi silenciosa  
en México y Canadá,  
utilizando la Aspan  
como catapulta y disfraz***

El estado de excepción instaurado en EEUU se ha implantado de manera casi silenciosa en México y Canadá, utilizando la Aspan como catapulta y disfraz. En México, por ejemplo, los senadores Sadot Sánchez Carreño y Carlos Madrazo Limón plantearon iniciativas para sancionar la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución, que regula las medidas que aplicaría el presidente en caso de contingencias altamente riesgosas, generadas a partir de hechos como la invasión, la perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en serio peligro. En ese caso, sería «imperativo suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que impidan hacer frente a la situación rápida y fácilmente»<sup>18</sup>. En Canadá, la instauración del Homeland Security State (su Ley de Seguridad Pública –*Public Safety Act*– es un reflejo de la «*Patriot Act*» estadounidense)<sup>19</sup> se profundizó por medio de iniciativas planteadas en el Parlamento el 15 de noviembre de 2005 bajo la Ley para la Modernización de Técnicas de Investigación<sup>20</sup>.

A diferencia del Tlcan, la Aspan no es un tratado o un acuerdo, sino que está constituido por mecanismos e iniciativas económicos, políticos, policíacos y militares impulsados, *de facto*, por la Casa Blanca, el primer ministro de Canadá y el Ejecutivo de México. Se trata de un conjunto de acuerdos ejecutivos que se ponen en marcha y que son revisados y ampliados cada seis meses, bajo el impulso y el apoyo de las grandes empresas estadounidenses y sus contrapartes o subsidiarias mexicanas y canadienses. Aunque Vicente Fox sostuvo que «se trata de algo trascendente (...) que va mucho más allá de la relación que hemos tenido hasta hoy», lo cierto es que las medidas adoptadas, que en los hechos amplían la jurisdicción territorial del Ejecutivo estadounidense hacia México y Canadá, no han sido presentadas ante el Poder Legislativo mexicano para su discusión y aprobación. Esto es así pese a que se incluyen medidas como la creación de un paraguas de protección de la infraestructura energética mediante mecanismos de seguridad marítima, aérea y terrestre de los tres países, en el contexto de un amplio perímetro de seguridad manejado desde el recién creado Comando del Norte.

---

18. Eduardo Reyes Lara: «La iniciativa de ley sobre estados de excepción» en *La Jornada*, 10/7/2005, p. 14.

19. Connie Fogal: «Towards the Canadian Homeland Security State» en <[www.globalresearch.ca](http://www.globalresearch.ca)>, 17/11/2005.

20. Significativamente, los únicos detalles que se conocen provienen de la prensa y de internet y de planteamientos del Canadian Council of Chief Executives, integrante de la Aspan: <[www.ceocouncil.ca/en/view/?document\\_id=365&area\\_id=7](http://www.ceocouncil.ca/en/view/?document_id=365&area_id=7)>.

### ***La asimetría de la ecuación energética***

Lo que tanto los impulsores empresarial-estatales de la integración energética de América del Norte de finales de los 70, como los de principios del siglo XXI (que plantean una integración profunda por medio de una comunidad que haga desaparecer las diferencias nacionales)<sup>21</sup> dejan convenientemente a un lado son las abismales asimetrías.

En ese sentido, una revisión de la ecuación energética y de seguridad resulta esclarecedora. En primer término, cabe recordar que la producción petrolera de EEUU continental llegó a su punto culminante (*peak*) a principios de la década de 1970, cuando comenzó un declive exponencial que se extiende hasta hoy. Aplicando a los campos petroleros la curva de distribución estadística de Gauss<sup>22</sup>, el geólogo H. King Hubbert predijo que los principales campos petroleros estadounidenses llegarían a su techo (*peak oil*) aproximadamente en 1970 y que, de ahí en adelante, experimentarían un acelerado agotamiento. El uso de esta misma técnica estadística, aplicada a los campos petroleros del planeta, indica un perceptible agotamiento del petróleo convencional, es decir, barato y de fácil acceso. Se trata de un fenómeno complejo, y la declinación en la tasa de descubrimientos de yacimientos supergigantes es una de sus más importantes manifestaciones. Esto impacta de manera profunda en la relación de México con EEUU, ya que en la década de 1970 se hicieron significativos descubrimientos de petróleo en territorio mexicano, como el inmenso campo de Cantarell.

Hoy la situación es aún más preocupante, ya que un numeroso cuerpo de geólogos prevé el agotamiento de las reservas mundiales de petróleo convencional, y no solo las de un país. Hay que considerar que el mundo consume actualmente poco más de 80/81 millones de barriles diarios (Mbd) de petróleo y que la Agencia Internacional de Energía reconoció el *peak oil* en su informe de 2004<sup>23</sup>. Por otra parte, mientras el Geological Survey de EEUU plantea que en 2025 el total de descubrimientos llegó a tres billones

---

21. Entre ellos, R. Pastor: *op. cit.*; Council on Foreign Relations: «Creación de una comunidad de América del Norte. Declaración de los presidentes del grupo de trabajo independiente sobre el futuro de América del Norte», CFR / Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales / Canadian Council of Chief Executives, Nueva York; Alma Hernández Arana: «Urgen trazar agenda bilateral» en *El Economista*, 15/3/2005.

22. Una versión sintetizada de este esquema es presentado por K. Deffeyes: «The Hubbert Method» en *Beyond Oil*, Hill & Wang, Nueva York, 2005, pp. 35-51.

23. International Energy Agency: *World Energy Outlook 2004*. Una evaluación rigurosa es ofrecida por K. Deffeyes: «The World Picture» en *Beyond Oil*, cit., pp. 42-45.

de barriles, el cálculo promedio de 65 investigaciones realizadas por las principales empresas petroleras e institutos serios es de 1,93 billones<sup>24</sup>. El aspecto central de la ecuación petrolera internacional fue sintetizado en estos términos:

En aguas territoriales de Brasil y EEUU, en Azerbaiyán y Angola, se han hecho grandes descubrimientos que están casi listos para entrar en producción. Sin embargo, apenas van a compensar las pérdidas en campos ya maduros que han entrado en declive, entre ellos el mexicano Cantarell (...) cuya producción es superada en el mundo por un solo campo, Ghawar, en Arabia Saudita.<sup>25</sup>

Con el campo de Cantarell sobreexplotado, la reserva mexicana de crudo convencional ya está en el límite, con un agotamiento claro, según algunos cálculos, para 2012/2014. Hasta ahora, no se han tomado medidas para evitar una transición traumática<sup>26</sup>.

Según el Departamento de Energía de EEUU, «el petróleo es la sangre que mantiene funcionando la economía». Y no es para menos: el petróleo suministra más de 40% del total de la energía que consume la mayor economía del planeta, que con menos de 3% de la población mundial quema cerca de 25% del total del petróleo producido anualmente. En EEUU, el petróleo es la fuente de más de 99% de los combustibles que se usan en autos y camiones<sup>27</sup>.

Aunque la situación es delicada, ni el gobierno de Bush ni el Poder Legislativo parecen impresionados. Hay una gran resistencia para enfrentar una situación que pone en cuestionamiento formas de proceder y de funcionar de la economía, y que genera impedimentos para avanzar en un cambio del paradigma energético y de transporte. La política energética del gobierno, bajo la influencia del «cabildo petrolero», no muestra indicios de enfrentar la dependencia. Dados los efectos de la economía y de la política –y la proyección

24. Véase al respecto el importante estudio de Kjell Aleklett: «International Energy Agency Accepts Peak Oil» en <www.peakoil.net>.

25. Ronald Buchanan: «Los choques petroleros ya no son como antes» en *La Jornada Económica*, 18/4/2005, p. 4.

26. Hasta el momento no existe en México una política de Estado para estimular a la industria automotriz a la incorporación de los avances técnicos para el ahorro en el consumo de gasolina. La política de desmantelamiento del servicio público de transporte de ferrocarril de carga es un hecho lamentable. Ese servicio se vio afectado por su ajuste a las necesidades de las empresas exportadoras, casi todas extranjeras, en detrimento de la pequeña y mediana empresa nacional. Además, y aunque parezca inaudito, en un país de las dimensiones de México, por impulso del Banco Mundial, se desmanteló el servicio de ferrocarril para pasajeros. Tampoco se han tomado las medidas requeridas para el impulso de la infraestructura del transporte público urbano, suburbano e interurbano, que desaliente el uso del automóvil. Al respecto, v. *La compra-venta de México*, cit., pp. 377-475.

27. Albert L. Huebner: «Time to Panic» en *Journal of Atomic Scientists* vol. 60 N<sup>o</sup> 4, 2004, pp. 65-67.

militar– de EEUU en el mundo, las repercusiones son graves<sup>28</sup>. La política energética estadounidense está diseñada en función de los intereses cortoplacistas de las grandes firmas petroleras, eléctricas, del gas y de servicios del ramo, entre ellas las llamadas «siete hermanas» (ahora son menos por fusiones y cambios de razón social) y otras, como Halliburton y su subsidiaria Kellogg, Brown & Root, Shell-Sempra, Bechtel, Stone & Webster.

Lo central, en todo caso, es que la ecuación energética estadounidense es profundamente asimétrica. Como indican Rocío Vargas y Víctor Rodríguez-Padilla:

Si bien Estados Unidos es un productor importante de energía, también es el mayor consumidor: su consumo total está cerca de los 21 millones de barriles diarios (...) y prácticamente el total de la demanda de América del Norte se explica por el consumo de Estados Unidos. Su consumo es el más importante a nivel mundial, no solo en términos absolutos (...), también lo es su consumo per cápita y la tasa de crecimiento del mismo (2%), que es mayor que la del resto del mundo (1,5%). Tal asimetría es generalmente soslayada por los promotores de la integración.<sup>29</sup>

Desde la perspectiva político-institucional, llama la atención el hecho de que el grupo de trabajo México-EEUU pretenda la homologación de políticas energéticas y el establecimiento de principios comunes, intentando «hacer converger los marcos normativos de los sistemas energéticos». En buen romance, esto significa ajustar la normativa mexicana (la Constitución y las leyes) a las exigencias estadounidenses<sup>30</sup>. Y tanto en materia petrolera como de gas y eléctrica, el papel de México, bajo la Aspan, queda, en los hechos, supeditado a los ritmos, regulaciones, instituciones e intereses de EEUU.

En efecto, la agenda energética de la Aspan es la agenda de EEUU, y se puede sintetizar en tres ejes básicos. El primero es la apertura del comercio y la inversión en el protegido sector energético, como preámbulo al establecimiento de negociaciones que lleven a la liberación total en el plazo más corto posible. El segundo eje es la garantía de abasto, conocida en Canadá como la «cláusula del abuelo», que apunta a que los consumidores de EEUU reciban tratamiento como canadienses en tiempos de escasez derivada de bajas en la producción. En 1989, Canadá aceptó esa cláusula respecto a las exportaciones de hidrocarburos a EEUU. En virtud de ella, que es recíproca, ambos países

---

28. Michael T. Klare: *Blood and Oil*, Penguin, Londres, 2004.

29. Rocío Vargas y Víctor Rodríguez-Padilla: «La energía en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte» en *Norteamérica* vol. 1 N<sup>o</sup> 1, 1/2006, p. 257, un trabajo preciso que coloca en tela de juicio, con datos, la retórica de la Aspan.

30. R. Vargas y V. Rodríguez: *op. cit.*, pp. 158-159.

están obligados a garantizar que los suministros de petróleo y otros hidrocarburos no serán interrumpidos si uno de los gobiernos decide restringir exportaciones por motivos de escasez. En el caso de México, hubo presiones para establecer una cláusula de ese tipo durante las negociaciones del Tlcan, pero Salinas la condicionó a que se incluyera el tema migratorio en la discusión. El tercer objetivo de la agenda energética de la Aspan es lograr que México rechace cuotas de exportación y precios mínimos de acuerdo con los lineamientos de la OPEP<sup>31</sup>.

La torpeza de Fox al aceptar las propuestas articuladas por la Casa Blanca por medio de la Aspan se comprende mejor si se tiene presente que, si bien los yacimientos mexicanos han sido brutalmente depredados, con una inversión adecuada la situación podría revertirse. Esto es especialmente necesario en un contexto internacional signado por la caída drástica de las «tasas de reemplazo» de las «siete hermanas», que consumen más petróleo del que descubren. En este contexto, abrir Pemex, como se propone en la Aspan, no solo atenta contra la soberanía y la seguridad nacionales. También es un pésimo negocio, especialmente en un contexto de creciente y sostenido aumento de precios.

### ***Conclusión preliminar***

El problema que genera un esquema energético asimétrico como la Aspan es que propicia en EEUU, el mayor consumidor de combustibles fósiles del planeta, una tendencia perezosa. Y al reforzar su dependencia del petróleo, contribuye a posponer medidas urgentes de cara al requerido cambio tecnológico en materia energética. Esto, a su vez, empeora una situación que se agravó en los últimos decenios, que ya tiene expresiones de explosividad militar –Irak– y que además consolida la tendencia a la adopción de mecanismos estatales de corte policíaco.

Cuando la economía de EEUU se ve afectada, sus repercusiones sobre la situación global son inmediatas. El gobierno de Bush insiste en actuar por el lado de la oferta, ya sea desregulando áreas ecológicas protegidas en el Ártico, o bien impulsando, con la excusa de la guerra contra el terrorismo, esquemas leoninos como la Aspan, centrada sobre todo en la implantación de una burbuja de seguridad y un estado de excepción que pone en serio riesgo el aparato constitucional, tanto de EEUU como de sus dos vecinos, y con ello la seguridad internacional. Estamos, entonces, en presencia de precipitantes de guerra: ciertamente lo son la geopolitización de las relaciones económicas internacionales y la instauración de un Estado policíaco regionalizado bajo el

---

31. O. Sarahí Ángeles: «Integración energética con EUA», Instituto de Investigaciones Económicas, 2005, mimeo; «Busca un alejamiento de la OPEP» en *El Financiero*, 20/2/2001, p. 12.

dominio de una potencia que adoptó la doctrina de «autodefensa anticipatoria», desestabilizando la ecuación estratégica global.

Lo que está ocurriendo con los abastecimientos mundiales de petróleo afectará profundamente a las sociedades estadounidense, mexicana, canadiense, brasileña... Y también a sectores clave, como la industria química, de madera, de papel, petroquímica... Los costos se miden en decenas o centenas de billones de dólares, lo que indica, una vez más, la magnitud que representa el *peak oil*, no solo para EEUU, sino para la civilización tal como la conocemos.

Lo perturbador es que, según la visión que se plantea en el Tlcan-Aspan, los grandes cambios deben ser decididos por los altos círculos estatal-empresariales. Como he indicado en otra oportunidad<sup>32</sup>, el problema no es menor: la decisión de invadir Irak fue adoptada al margen del derecho internacional, en el más absoluto sigilo. Y es este peligroso sigilo que caracteriza al gobierno de Bush el que se estaría aplicando dentro de EEUU por medio de la «*Patriot Act*» y desbordando hacia sus vecinos. En ese sentido, no es casual que se contemple acotar la jurisdicción del Estado-nación, tanto en México como en Canadá. El Foreign Relations Council plantea el establecimiento de un perímetro de seguridad en América del Norte para 2010 e impulsa la creación de un «súper Estado» que incluye una corte, un grupo interparlamentario, una comisión ejecutiva, un comando de defensa, una oficina de aduanas y un banco de desarrollo. La retórica del Foreign Relations Council deja poco espacio a la imaginación:

El grupo tiene el gusto de ofrecer consejos específicos sobre cómo proseguir y realizar la alianza [*partnership*]. Para ese fin, el grupo de trabajo propone la creación, en 2010, de una comunidad norteamericana para mejorar la seguridad, la prosperidad y las oportunidades. Proponemos una comunidad basada en el comunicado conjunto de marzo de 2005 (...) de que nuestra seguridad y prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias. Sus fronteras serán definidas por medio de tarifas externas comunes y un perímetro de seguridad externo (...).

Juntos, pero separados. Y ahí está el racismo antimexicano materializado en un muro colosal que se expande en la frontera, repleto de policías, guardias nacionales, sistemas electrónicos de vigilancia, monitoreo sísmico, aviones espía, reflectores y miles de muertos, mexicanos y latinoamericanos. Un muro que hace parecer el de Berlín como una barda de vecindario. ☒

*Ciudad Universitaria, 25 de junio de 2006*

---

32. J. Saxe-Fernández: *Terror e imperio*, Debate, México, 2006.