

Seguridad energética

La nueva escasez, el resurgimiento del nacionalismo y el futuro de los enfoques multilaterales¹

Por Dietmar Dirmoser

El tema de la seguridad energética se mantuvo durante casi dos décadas fuera de la agenda política. Sin embargo, esto se modificó desde que la suba de precios de los últimos años puso de relieve la escasez y el desabastecimiento, y las interrupciones en el suministro volvieron a formar parte del terreno de lo posible. En vista de esta situación, muchos países apuestan a desarrollar estrategias nacionales de seguridad. Se ha desatado una carrera para obtener acceso a los hidrocarburos que podría degenerar fácilmente en una «nueva Guerra Fría» por la energía, o bien en «guerras calientes» por los recursos energéticos.

La mayoría de los países del mundo se ve obligada a importar energía. El desarrollo futuro estará determinado esencialmente por el probable desplazamiento de los lugares de producción: la importancia en el abastecimiento mundial de las regiones de la «elipse estratégica» crece debido a que la producción de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) está disminuyendo. Para el año 2020, la mitad de la producción de hidrocarburos provendrá de países que actualmente se consideran zonas de alto riesgo. Por lo tanto, la seguridad energética dependerá entre otras cosas de que las tensiones, las crisis y los conflictos internacionales no perjudiquen el flujo de recursos e inversiones. Las repercusiones de la situación del sistema internacional sobre la seguridad energética de países y regiones no pueden evitarse ni mediante un mix diversificado de fuentes de energía ni tampoco mediante un incremento del uso de energías renovables o un aumento de la eficiencia energética. Porque aun si existiese en la actualidad la decisión política de reducir de manera drástica el consumo de energías fósiles, habría de todos modos un período de transición durante el cual no podría garantizarse la seguridad energética sin que mediara un abastecimiento suficiente de hidrocarburos provenientes de las regiones de riesgo. Por lo tanto, ningún país consumidor de energía podrá arreglárselas en un futuro próximo sin una estrategia de seguridad energética en su política exterior.

Esa estrategia puede orientarse hacia un nacionalismo de recursos y centrarse en una diplomacia bilateral o coordinada de aprovisionamiento energético, pero también puede llegar a incluir el uso de herramientas de presión. Una serie de países se ha decidido por esta opción y, si este enfoque llegara a dominar, es probable que los Estados fuertes terminen por imponer sus intereses a costa de los más débiles.

¹ El segundo capítulo del texto original refiere a las opciones políticas de Alemania y de la Unión Europea y no está incluido en este documento.

Pero la estrategia también puede basarse en un enfoque multilateral, cuya meta sea configurar el sistema internacional de energía de tal manera que resulte ventajoso, en la misma medida, para los países exportadores, los grandes consumidores, los países emergentes y los países en vías de desarrollo. Sin embargo, en este punto hay que tener en cuenta dos hechos recientes. Por un lado, las relaciones de fuerzas entre los actores principales del sistema energético internacional han cambiado. En la actualidad, quienes tienen el mayor peso no son ya las compañías energéticas occidentales que cotizan en bolsa; el control de la producción y las reservas está en cambio en manos de las compañías energéticas nacionales de los países productores, que a su vez son controladas por los gobiernos y mantienen a distancia a las compañías occidentales. Por otro lado, los países miembros de la OCDE fracasaron en el intento de imponer un marco regulatorio del sistema energético internacional de corte liberal, más ventajoso para los países industrializados. Para evitar que el mundo se desintegre en bloques y grupos de Estados en constante disputa entre sí, será necesario desarrollar un enfoque de negociaciones para crear una estructura de gobernanza que resulte aceptable tanto para los países productores como para los consumidores. Se analizarán las diferencias entre un mundo orientado hacia el nacionalismo de recursos y un mundo cuyo sistema energético funciona sobre la base de regulaciones y mecanismos de compensación multilaterales en dos escenarios. Alemania reúne todas las condiciones como para asumir un papel preponderante en un escenario multilateral.

La nueva geopolítica de la seguridad energética

Una vez que cesaron las repercusiones del *shock* provocado por las crisis energéticas de 1973 y 1979-1980, el tema de la seguridad energética desapareció de la agenda política durante casi dos décadas. La tarea de asegurar el abastecimiento energético se dejó en manos de los consorcios privados, que con absoluta confiabilidad ponían a disposición cantidades suficientes de energía allí donde se la necesitaba. No había desabastecimiento, era impensable que se produjeran interrupciones en el suministro y los precios eran bajos. Cuando el precio del barril de petróleo (y el del gas natural, atado a aquel) comenzó a subir otra vez, tras haber caído hasta alcanzar el piso histórico de U\$S 9,50 en el año 1998, nadie se intranquilizó, al menos al principio. Pero el precio siguió aumentando hasta casi triplicarse en el año 2000, y en varios países de la UE hubo protestas masivas por los aumentos en el precio del combustible. La siguiente suba importante se produjo en 2002, y en julio de 2006 el precio del barril alcanzó el valor nominal más alto de todos los tiempos: U\$S 78,40².

Fue entonces, bajo la influencia de titulares que incluían cada vez con mayor frecuencia advertencias funestas y avisos de futuras catástrofes, cuando finalmente se impuso la certeza de que asegurar el abastecimiento energético se convertiría en uno de los desafíos cruciales de la política del nuevo siglo, y que ese desafío se mantendría en el largo plazo. Robert Skinner, del Oxford Institute for Energy Studies (OIES), constató que el tiempo muerto de entre 15 y 20 años en materia de políticas de seguridad energética había llegado definitivamente a su fin³. En sus esfuerzos por alcanzar la seguridad energética, los países apuestan por lo general a desarrollar políticas nacionales, que en muchos casos se implementan en detrimento de otros países o en abierta competencia con ellos, ya que no existen enfoques de cooperación multilaterales

² Si se le aplica el ajuste por inflación (dólares de 2004), en el momento en que alcanzó su techo máximo histórico, en enero de 1980, el precio del barril de petróleo se encontraba claramente muy por encima del nivel actual: era de U\$S 94,30. (James L. Williams: «Oil Price History and Analysis» en *WTRG Economics. Energy Economist Newsletter* 2005, disponible en <www.wtrg.com/prices>).

³ Robert Skinner: *Strategies for Greater Energy Security and Resource Security*, Oxford Institute for Energy Studies. Background Notes, junio de 2006, p. 3, disponible en: <www.riia.org/sustainabledevelopment>).

eficaces para asegurar el abastecimiento. A esto se suma que cada vez se cuestiona más el hecho de que el sistema energético internacional se guíe según los principios de la economía de mercado. En los sectores energéticos de algunos importantes países exportadores, las intervenciones del Estado son cada vez más frecuentes, hasta el punto de producirse renacionalizaciones y, en algunos casos aislados, estatizaciones. Y en el caso de los países compradores más importantes, avanza la politización de las relaciones energéticas, y en algunos casos incluso su militarización. El nuevo unilateralismo y el intervencionismo creciente por parte del Estado desataron una costosa carrera por obtener acceso a los yacimientos de hidrocarburos y pusieron en marcha un riesgoso «juego» para redefinir el mapa energético mundial. La amenaza de una «Guerra Fría» por la energía y el peligro de «guerras calientes» por los recursos energéticos están a la orden del día⁴.

Por más presente que esté, entre tanto, el tema de la seguridad energética, sigue siendo un interrogante la cuestión de cuál es el aporte que puede y debe hacer el sistema multilateral y lo que puede y debe hacer Europa para resolver los nuevos desafíos. No existe una base jurídica para establecer una política energética europea conjunta. Las competencias están en manos de cada uno de los países, y los intentos del Comisario de Energía de coordinar las políticas de los 27 Estados y orientarlas hacia metas estratégicas conjuntas fracasan siempre ante el nacionalismo de recursos de los Estados miembros. Es evidente que muchos países apuestan a «ejercer influencia» económica, política, diplomática e incluso militar directa sobre las regiones ricas en recursos... o sea, a planes geopolíticos y cálculos geoestratégicos. Los esfuerzos cooperativos, ya sea dentro del marco europeo, ya sea para crear estructuras de gobernanza multilaterales que apunten a un abastecimiento energético seguro para todos, no son considerados enfoques prioritarios. En muchos casos, al momento de configurar las relaciones energéticas se observa un triste regreso de los enfoques neorrealistas que apuntan a ampliar la influencia y a construir posiciones de poder. Según estas concepciones, la cooperación sólo debe buscarse si permite sacar ventajas.

Sin embargo, estas tendencias unilaterales en materia de política energética exterior tienen su contrapartida en la necesidad de proteger el clima. Existe un consenso político cada vez mayor en cuanto a que el calentamiento global es un problema acuciante para la comunidad internacional, y a partir de este consenso surge el compromiso no sólo de reformar los sistemas energéticos nacionales, sino también el de procurar una mayor cooperación internacional en materia energética. De acuerdo con los escenarios presentados por los especialistas, aunque los combustibles fósiles seguirán siendo imprescindibles durante varias décadas, es imposible proteger el clima sin reducir claramente el consumo de este tipo de energía y desarrollar fuentes alternativas. Si bien corresponde a cada uno de los sistemas nacionales en forma individual la tarea de redireccionar el sistema energético y reducir el impacto de los gases de invernadero en la atmósfera (incrementando la eficiencia energética, diversificando los recursos energéticos utilizados, ampliando el uso de energías renovables y reduciendo el impacto ambiental de las energías fósiles por medio de innovaciones técnicas), todas las medidas tendientes a la protección del clima que se tomen en el plano nacional serán inútiles si no se apunta a obtener resultados acumulativos por medio de una amplia cooperación y coordinación internacionales. «Lo interno y lo externo van juntos», remarcan Wolfgang Sachs y Hermann Ott. «Una política exterior efectiva ya no puede seguir agotándose en la defensa de los intereses nacionales: hoy, el interés nacional abarca, a través de una variedad de mecanismos de retroalimentación y de cascada, el bienestar de todos los seres humanos de este planeta»⁵.

⁴ Sascha Müller-Kraenner: «Energiesicherheit. Die neue Vermessung der Welt» [Seguridad energética: la nueva medición del mundo], Munich 2007. p. 37 y ss.; Frank Umbach: «Europas nächster kalter Krieg. Die EU braucht endlich ein Konzept zur Versorgungssicherheit» [La próxima Guerra Fría de Europa: la UE necesita de una vez por todas un programa para asegurarse su abastecimiento] en *Internationale Politik* año 61 Nº 2, p. 6 y ss.; *Spiegel* Spezial: «Kampf um Rohstoffe. Die knappen Schätze der Erde» [La lucha por las materias primas: los tesoros escasos de la Tierra], Hamburgo, 5/2006.

⁵ Wolfgang Sachs y Hermann Ott: «Öljunkies auf Entzug» [Adictos al petróleo en rehabilitación] en *Internationale Politik* año 62 Nº 2, 2/2007, p. 14.

Todas las concepciones en materia de política energética –ya sea el Libro Verde de la Comisión de la UE de marzo de 2006, el plan energético del gobierno de Estados Unidos de 2001 o los documentos oficiales de Alemania y Japón– abarcan tres dimensiones: la económica, la ecológica y la de política de seguridad⁶. En Japón, estas dimensiones están representadas por las tres E: *energy security*, *environmental protection* y *economic efficiency*. La fórmula que constituye la meta de Alemania es prácticamente idéntica: la política energética debe apuntar a la seguridad en el abastecimiento, a la reducción del impacto ambiental y a la eficiencia económica. Las tres dimensiones mantienen una relación de influencia recíproca, y cada una de ellas excede la mera problemática energética.

No se trata aquí de analizar en forma exhaustiva la problemática y la política energética en todas sus dimensiones, considerando todas las conexiones transversales, sino únicamente la seguridad energética. Por lo tanto, el foco del análisis está puesto en una sola de las dimensiones de este triángulo de objetivos. Por cierto, este recorte no se hace para acotar el contexto del problema, lo cual sería inadmisibles, sino para tratar de separar en forma clara y analítica sus distintos niveles, que a menudo suelen mezclarse en la discusión. Por ejemplo, la protección del clima bien puede repercutir en la seguridad energética de los países si lleva a reducir el consumo de recursos energéticos fósiles, pero no conduce automáticamente a la seguridad energética, y menos aún en el corto y el mediano plazos. El aumento de la eficiencia energética (cuando se trata de una «fuente energética propia») puede sin duda contribuir también al abastecimiento energético, pero tampoco genera automáticamente seguridad energética, ni en el corto ni en el mediano plazos. Incluso si en la actualidad se tomara la decisión política de redireccionar el sistema energético para reducir de manera drástica el consumo de los recursos energéticos fósiles –algo que no es previsible–, durante un período de transición que abarcaría varias décadas persistiría una problemática de seguridad energética generada a partir de las relaciones, las tensiones y los problemas entre el grupo reducido de los países productores de energías fósiles y diversos grupos de países consumidores. Por lo tanto, la esfera de acción a encarar dependerá del plazo que se establezca como marco. En el corto plazo, la seguridad energética reside en lidiar con las fases de desabastecimiento. En el mediano plazo, lo importante es configurar las reglas y la estructura de gobernanza del sistema energético internacional, además de trabajar en la solución de los conflictos de alcance más profundo. En el largo plazo, la seguridad energética dependerá también de la manera en que se encare el problema del cambio climático, de las medidas preventivas que se tomen frente al riesgo más o menos cercano de agotamiento de las reservas de hidrocarburos, y también de los progresos en materia de reestructuración tecnológica del sistema energético. Como las medidas para solucionar los problemas de largo plazo no inciden sobre los problemas por resolver en el corto y el mediano plazos, en este trabajo podemos dejar sistemáticamente fuera de consideración esta área de eminente importancia.

Por eso, a continuación se establecerá la definición pragmática de seguridad energética proporcionada por el Informe Clingendael, que sólo incluye la perspectiva de corto y mediano plazos. De acuerdo con la definición de este estudio de base llevado a cabo por el Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael en La Haya (CIEP) para la UE (DGTREN), lo que debe entenderse por seguridad energética es la minimización del riesgo de crisis energéticas por medios políticos⁷. En este contexto, las crisis energéticas son alteraciones constantes del equilibrio entre la oferta y la demanda, que provocan saltos de precios y repercuten en forma desfavorable en las economías afectadas. La política de seguridad energética apunta a impedir que se produzcan desabastecimientos energéticos o incluso interrupciones en el suministro. Pero la cuestión no radica solamente en la gestión de las crisis y en la geopolítica, sino también en apuntar a la sustentabilidad

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, Bruselas, 8 de marzo de 2006 (COM(2006) 105final); National Energy Policy Development Group: *Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Washington, 2001.

⁷ Clingendael International Energy Programme (CIEP): «Study on Energy Supply Security and Geopolitics. Final Report», La Haya, 2004, p. 36 y ss.

a través de la configuración de los mercados internacionales y la arquitectura de la seguridad. Sin embargo, antes de ponernos a discutir en detalle las distintas opciones políticas, los escenarios y las posibilidades de acción, primero debemos considerar los cambios estructurales y las nuevas tendencias de desarrollo del sistema energético internacional.

1. Estructuras, transformaciones y tendencias en el sistema energético internacional

La mayoría de los países tienen algo en común: no están en condiciones de cubrir su demanda energética con recursos propios. La abrumadora mayoría de los 193 países del mundo depende de un grupo cada vez más reducido de países exportadores que disponen de una sobreabundancia de materias primas energéticas. Esta distribución desigual es más marcada en el caso de los hidrocarburos. La mayor parte de la producción exportable, además de las reservas utilizables, se concentra en las regiones inestables de la «elipse estratégica» (**área que comprende desde el Golfo Pérsico hasta Siberia Occidental, pasando por el Mar Caspio**), cuya importancia seguirá aumentando debido al agotamiento de las reservas de hidrocarburos de los países europeos de la OCDE. Las reservas de carbón, en cambio, están distribuidas en forma mucho más equilibrada por todo el planeta⁸.

El sistema energético internacional funciona como mediador entre la oferta concentrada en unos pocos países y la amplia demanda. Una maquinaria gigantesca de obtención, procesamiento y distribución de la energía, que se mantiene en marcha gracias a inversiones anuales de cifras multimillonarias, se encarga de que todos los años estén disponibles 4.000 millones de toneladas de combustibles fósiles líquidos, 4.600 millones de sólidos y 3 billones de metros cúbicos gaseosos⁹, y también permite que estos recursos lleguen desde su lugar de producción hasta los compradores, que a menudo se encuentran en sitios lejanos. Apenas un tercio de la producción mundial de energía primaria se comercia en forma interregional, en el caso de la producción diaria de petróleo crudo es el 60%. Pero en cuanto a los valores, el comercio energético representa el 10% del comercio mundial. Las interdependencias dentro del sistema energético internacional van en aumento, lo cual se desprende, entre otras cosas, del hecho de que el comercio energético crece a un ritmo mucho más rápido que el consumo de la energía¹⁰. Los precios de la energía, sobre todo el del petróleo, son claves para la economía¹¹.

Por su magnitud, las transacciones financieras relacionadas con el sector energético constituyen un factor de peso en el sistema monetario y financiero internacional. Originalmente, el mercado de acciones petroleras, surgido en los 80 con las bolsas petroleras de Nueva York, Londres y Singapur, servía para dar seguridad a

⁸ Sin embargo, ni siquiera los grandes países exportadores pueden prescindir de las provisiones de energía provenientes del exterior. Rusia, por caso, debe importar electricidad, gas natural y carbón; Irán, gasolina y los Emiratos Árabes Unidos, gasolina y gas natural.

⁹ Ministerio Federal de Economía y Tecnología: *Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung* [Datos energéticos. Desarrollo nacional e internacional], Berlín, 2006, T 33 y ss., disponible en: <www.bmwi.de/Navigation/Technologie-und-Energie/Energiepolitik/Energiedaten.html>.

¹⁰ Comisión Europea, Dirección General de la Energía y Transporte: «Energy in Europe. Economic Foundations for Energy Policy (The Shared Analysis Project)», número especial, Luxemburgo, diciembre de 1999, p. 38; International Energy Agency: *World Energy Outlook 2002*, París 2002/2, p. 70 y ss.

¹¹ Algunos expertos, entre ellos Joseph Stiglitz, opinan que los precios altos de la energía constituyen un freno de efecto inmediato a la coyuntura. Un dato que apoya esta afirmación es que los derrumbes de la economía mundial de mediados de la década del 70, de comienzos de los 80 y de los 90 fueron precedidos en todos los casos con una distancia de entre un año y un año y medio por un fuerte aumento del precio del petróleo. Otros señalan que en la actualidad los países industrializados necesitan por cada dólar que ganan un 40% menos de petróleo que a principios de la década del 70, por lo cual las empresas de la economía actual, basadas en la tecnología informática y los servicios, perciben mucho menos el impacto de los saltos en el precio del petróleo. E incluso hay algunos expertos que afirman que los precios altos del petróleo estimulan el crecimiento, como afirma Andrew McKillop en un análisis para STEM, la Agencia de Energía Sueca. McKillop demuestra que cuando se producen subas en el precio del petróleo la demanda no baja, sino que sube, por lo que las subas terminan favoreciendo el crecimiento. A. McKillop: «Price Signals and Global Energy Transition», Ms. 2004.

los participantes del mercado frente a las oscilaciones de los precios. Pero los últimos años han demostrado que las expectativas, suposiciones y especulaciones de los inversores también pueden provocar volatilidad. En la actualidad, se comercia en las bolsas una cantidad de petróleo crudo mucho mayor que la realmente existente (*wet barrels*) en forma de operaciones a término (*futures*), opciones y otros derivados, y estas transacciones son realizadas en un 90% por inversores tales como los *hedge funds* y los bancos de inversión, que nada tienen que ver con la economía petrolera y que suelen conservar sus acciones petroleras por muy poco tiempo. Los analistas del mercado hablan de una burbuja financiera en relación con las acciones petroleras, ya que el patrimonio total invertido en operaciones a término de petróleo trepó de U\$S 40.000 millones en el año 2000 a U\$S 140.000 millones en 2006. En los últimos años, las apuestas por una suba del precio del petróleo fueron cada vez más altas y esto terminó provocando un incremento de precios en el comercio real. Algunos analistas sostienen que el componente especulativo en los precios actuales del petróleo asciende a más de U\$S 20 por barril¹².

Los recursos energéticos más importantes, el petróleo, el carbón y el gas natural, se comercian libremente en el ámbito internacional, a pesar de que esto no está asegurado por ningún acuerdo internacional. Sin embargo, que haya libertad de comercio no significa que estos mercados sean perfectos. Por el contrario, en los mercados de materias primas energéticas, las distorsiones ocasionadas por carteles, oligopolios, subvenciones y déficits institucionales son más habituales que en otros mercados¹³. En esto incide fuertemente el hecho de que la asignación efectiva de los recursos en los mercados de combustibles se vea dificultada por limitaciones en las posibilidades de inversión y el flujo de tecnología: tanto en los países productores como en los consumidores, las empresas estatales monopólicas o los «campeones nacionales», también subvencionados por el Estado e igualmente monopólicos, aprovechan su posición fuerte para limitar la competencia.

Sin embargo, a pesar de todas las asimetrías, las distorsiones del mercado y las tendencias al alza de los precios, el sistema energético internacional ha venido funcionando en forma medianamente satisfactoria durante largo tiempo. Y esta apreciación vale incluso para la fase de precios altos que estamos atravesando en la actualidad, en la cual, desde el punto de vista de la mayoría de los expertos, no estamos ante una crisis energética, ya que el equilibrio entre la oferta y la demanda no se ha visto afectado en forma permanente y tampoco se registra una volatilidad persistente, sino un retroceso paulatino de los precios, que actualmente se encuentran un 20% por debajo de los valores máximos alcanzados el año pasado¹⁴. Los grandes ceses de producción que hubo desde 2003, en Venezuela (por huelgas), en Irak (por la guerra) o en Nigeria (por la inestabilidad política), así como el provocado por el huracán Katrina, no ocasionaron en ninguna parte desabastecimientos graves. Gracias a sus reservas y a la flexibilidad de sus sistemas energéticos, muchos de los países que dependen de las importaciones estarían en perfectas condiciones de afrontar situaciones no sólo de desabastecimiento, sino incluso de interrupciones temporarias totales en el suministro. Sin embargo, desde la década del 90 se han venido produciendo ciertos desarrollos en la economía política internacional de la energía que aumentan el riesgo de una crisis energética. Entre ellos se incluyen especialmente: a) la ampliación insuficiente de la oferta en la fase de precios bajos, b) el significativo aumento de la demanda por parte de los países emergentes, c) el aumento de la dependencia

¹² Cf. Mineralölwirtschaftsverband e.V.: *Preisbildung am Rohölmarkt* [Asociación de la Industria Petrolera Alemana: Formación de precios en el mercado del petróleo crudo], Hamburgo, 2004, p. 35 y ss.; Willi Semmler: «Was den Ölpreis bewegt» [Lo que mueve el precio del petróleo] en *Spiegel Online*, 3/8/2006. *The Economist* habla de un "premio al miedo" de entre 10 y 15 dólares (5/1/2006).

¹³ De acuerdo con el PNUD (*World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability*, Nueva York, 2000, p. 24), la financiación de la producción mundial de energía es un área en la que los gobiernos intervienen en forma generalizada. Según el PNUD, a mediados de los 90, en el ámbito mundial, las «manos públicas» subvencionaron los combustibles fósiles y la energía atómica con entre 250.000 y 300.000 millones de dólares anuales.

¹⁴ En relación con el concepto de equilibrio, cf. Frank Hahn: *On the Notion of Equilibrium in Economics*, Cambridge, 1973. Se puede hablar de equilibrio siempre que las señales del mercado (precios, restricciones de cantidad) no obliguen a los actores a corregir sus ideas acerca de la realidad (*theories*) ni sus estrategias (*policies*). Según esta concepción, la volatilidad y el equilibrio del mercado constituyen una antítesis.

de combustibles fósiles y d) los desplazamientos geográficos de la oferta y su concentración creciente en los países de la «elipse estratégica».

a) La tensión en los mercados

Durante la fase de precios bajos que se extendió a lo largo de los 80 y de los 90, prácticamente no se invirtió en ampliar la oferta y la capacidad de las refinerías, mientras que la demanda siguió aumentando en forma ininterrumpida.

Hasta no hace mucho, una de las certezas compartidas por todos en relación con el sistema energético internacional era que había energía de sobra –sobre todo, hidrocarburos– y que las grandes compañías privadas internacionales (las *majors*) podían mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda. Al fin y al cabo, en los 80 esas compañías lograron poner de rodillas a la OPEP ampliando la oferta proveniente de depósitos que estaban fuera del cartel (en el Mar del Norte, el Golfo de México, Alaska y África Occidental) y de ese modo consiguieron una drástica caída de los precios. Además, tras la disolución de la Unión Soviética lograron acceder a las reservas rusas y del centro de Asia, que hasta entonces les habían estado vedadas.

Los precios bajos y la creciente presión de los mercados y los accionistas, que buscan obtener grandes ganancias a corto plazo a pesar de que las inversiones en el sector energético deben planearse a largo plazo y tienen un «período de maduración» largo, llevaron a las *majors* a concentrarse en petróleo de extracción barata durante los 80 y los 90. Eran pocos los estímulos para desarrollar campos pequeños y alejados, donde las condiciones eran difíciles y los costos de explotación altos, a pesar de que ya comenzaba a evidenciarse que esos campos serían necesarios en un futuro cercano para reemplazar a los más grandes, que comenzaban paulatinamente a agotarse. Y como tampoco podían obtenerse grandes ganancias invirtiendo en refinerías, durante largo tiempo sencillamente no se construyeron refinerías nuevas¹⁵. A pesar de sus esfuerzos, en esta fase algunas de las grandes compañías no lograron mantener la competitividad en el mercado. Texaco y Gulf fueron absorbidas por Chevron; Amoco y Arco, por BP; Petrofina y Elf, por Total y Mobil, por Exxon. Entre tanto, algunos analistas de la Bolsa consideran que también BP es una potencial candidata a ser absorbida. Esta orientación de la política de inversiones de las *majors* hacia el valor para el accionista derivó en que la capacidad libre (*spare capacity*) disponible internacionalmente cayera al nivel más bajo de los últimos 30 años¹⁶, al tiempo que la capacidad de las refinerías¹⁷ comenzaba a escasear. El mercado se ha estrechado y está siendo sometido a una «tensión». Por eso, acontecimientos tales como huracanes, averías, atentados, disturbios, guerras civiles y tensiones entre países pueden llegar a generar inquietud entre los participantes del mercado y, con ello, saltos de precio considerables, como sucedió en octubre de 2005, cuando un tercio de las capacidades de carga y de refinería de EEUU quedó inactiva a

¹⁵ Cf. Michael T. Klare: *Statement on Energy supplies in Eurasia and Implications for U.S. Energy Security before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion, 27 de septiembre de 2005; Robinson J. West: *Testimony on Energy Security before the U.S. Senat Committee on Commerce, Science and Transportation*, 21 de septiembre de 2005. West es el presidente de la PFC Energy, fue banquero inversor, asesor de gobierno, ocupó cargos muy altos durante los mandatos de los presidentes Reagan y Ford y es considerado uno de los arquitectos de la política petrolera *offshore* de EEUU

¹⁶ Durante grandes tramos de los 80 y los 90, las capacidades libres de la OPEP, sobre todo de Arabia Saudita, funcionaron como amortiguadores de las oscilaciones de la demanda. En 1985, la OPEP disponía de una capacidad libre de 10 millones de barriles por día (bpd) que podía activarse o desactivarse en función de la demanda. Esta reserva se redujo a 1-2 millones de bpd, ya que la diferencia se precisa para cubrir la demanda que ha ido en aumento. Bassam Fattouh («Spare Capacity and Oil Price Dynamics» en *Middle East Economic Survey* vol. XLIX, Nº 5, 30/1/2006) subraya con razón que la cuestión decisiva es quién se hará cargo de los costos necesarios para mantener las capacidades libres. En todo caso, es evidente que las *majors* no están dispuestas a hacerse cargo de esos costos, ya que mantener capacidades mínimamente utilizadas es casi incompatible con la orientación hacia el valor para el accionista.

¹⁷ Según PFC Energy, estas capacidades ascendían en 1999 a más de 6 millones de bpd y cayeron en los años posteriores casi a cero. Las inversiones en la infraestructura de transporte (buques cisterna, oleoductos) tampoco pudieron mantenerse a la par del ritmo de crecimiento de la demanda.

causa de los huracanes. Y si aparecen problemas en distintos puntos del sistema al mismo tiempo, no puede descartarse que se produzcan desabastecimientos.

b) El aumento de la demanda de los países emergentes

Pero las altas tasas de crecimiento y los éxitos en el desarrollo de varios países emergentes también contribuyeron a esta contracción del mercado, ya que provocaron que la demanda mundial de energía, sobre todo la de hidrocarburos, aumentara de manera más fuerte y rápida de lo que la mayoría de los actores esperaba.

China, el mayor productor de petróleo de Asia, cubre dos tercios de su demanda energética con carbón. Sin embargo, paralelamente al *boom* de su economía, que lleva más de 25 años, su demanda energética en general, y muy en especial la de petróleo, ha aumentado también. En 1993, el país se vio obligado por primera vez a importar petróleo. China ya es el segundo consumidor del mundo de este mineral, después de EEUU, y su demanda de importaciones, que en la actualidad asciende al 40%, crece a un ritmo superior al 10%. En lo que respecta al gas natural, a partir de 2010 China dependerá también de las importaciones¹⁸. También la India y otros países emergentes y en vías de desarrollo contribuyen al actual crecimiento de la demanda. Ninguna de las agencias de energía del rubro, pero tampoco las *majors* ni la OPEP, reconoció esta evolución de la demanda a tiempo como para reaccionar e impedir la rápida contracción del mercado de los últimos años¹⁹.

De acuerdo con el escenario de referencia de la Agencia Internacional de Energía (AIE), es probable que para el año 2030 se necesite aproximadamente un 50% más de energía que en la actualidad. Los que generarán este consumo adicional serán, en una proporción de más del 70%, los países que están fuera de la OCDE²⁰. En esos países, el consumo *per cápita* de una población en aumento seguirá incrementándose en forma paralela a los logros en el crecimiento y a los progresos en el desarrollo, mientras que los países industrializados cubrirán buena parte del incremento de su demanda ahorrando energía y utilizándola en forma más eficiente²¹.

c) El aumento de las dependencias

El escenario de tendencias de la AIE lleva a esperar que con el incremento del consumo se produzca también una mayor dependencia respecto de los recursos energéticos fósiles, un aumento de la dependencia de las importaciones y, por ende, de la dependencia respecto a un grupo cada vez más reducido de países exportadores.

Según la AIE²², en 2030 las reservas de recursos energéticos fósiles todavía alcanzarán para mantener en marcha la economía mundial. La Agencia de París cree que es bastante probable que se invierta lo suficiente en el mantenimiento y la ampliación de la capacidad de producción como para mantener un equilibrio entre

¹⁸ Heinrich Kref: «Chinas Politik der Energie- und Rohstoffsicherung als Herausforderung für den Wetsn» [La política de aseguramiento de energía y materias primas china como desafío para Occidente] en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 2/2007, p. 48 y ss.

¹⁹ Los pronósticos acerca de los desarrollos en el sistema energético internacional son sorprendentemente poco confiables. Por ejemplo, todas las predicciones acerca del desarrollo del precio del petróleo en el último lustro fueron lisa y llanamente erróneas; ni uno solo de los 20 analistas líderes de los bancos y mercados de materias primas norteamericanos previó que a partir de 2002 los precios se triplicarían. Cf. Udo Rettberg: «Öl- Experten geben Entwarnung» [Expertos en petróleo anuncian el cese de alarma] en *Handelsblatt* N° 134, 14/7/2006.

²⁰ Agencia Internacional de Energía (AIE): *World Energy Outlook 2006*, p. 68.

²¹ En la actualidad, los países industrializados, con una quinta parte de la población mundial, requieren la mitad de la producción mundial de energía.

²² AIE: *World Energy Outlook 2006*, p. 53 y ss.

la oferta y la demanda de energía primaria, siempre que los precios suban en forma moderada. Sin embargo, como explicaremos más adelante, no solo persistirán todos los factores de riesgo cruciales para la seguridad energética que existen en la actualidad, sino que incluso aumentarán.

Esto es así en primer lugar porque el consumo mundial de energía primaria sigue creciendo como si las reservas de recursos energéticos fósiles fuesen ilimitadas y como si no existiese el cambio climático. Hasta el año 2030, el consumo mundial crecerá a un ritmo de 1,6% anual; en los países europeos de la OCDE, el ritmo será al menos de 0,6%. En Alemania, en cambio, desde la década del 90 el consumo se ha despegado del crecimiento económico, y para el año 2020 habrá bajado un 10% más.

Tampoco se modificará demasiado la situación en un futuro cercano en lo que respecta al alto grado mundial de dependencia de los recursos energéticos fósiles. De la demanda global de energía primaria, un tercio consiste en petróleo, un cuarto en carbón y un quinto en gas. A esto se le suma un 13% de energías renovables, incluidas la biomasa y la energía hidráulica de uso comercial y no comercial, además de un 6% de energía nuclear y un 2% de energía hidráulica. Según el escenario de referencia de la AIE, la proporción de combustibles fósiles, que en la actualidad asciende a 80%, sufrirá un leve incremento y llegará a 81% en el año 2030, a pesar de que se cuenta con un retroceso en el consumo de petróleo. Sin embargo, el consumo de carbón y gas irá en aumento. Hay que contar con una revalorización del carbón porque las reservas de hulla son mucho más extensas y están distribuidas en forma mucho más equilibrada que las reservas de petróleo y gas. Para 2030, el consumo de carbón en China y la India, sobre todo local, se habrá incrementado en un 60%, y en Rusia y EEUU también se prevé un claro incremento del consumo²³. Si no llegaran a desarrollarse nuevas tecnologías para quemar el carbón en una forma menos perjudicial para el medio ambiente, se producirá un fuerte incremento en la expulsión de gases nocivos, por lo que el cumplimiento de los objetivos de protección del clima se volverá imposible.

La importancia creciente del gas natural en el *mix* energético internacional debe atribuirse a que muchos países están convirtiendo las centrales energéticas de carbón o petróleo a gas, ya que su quema produce menos gases tóxicos. De todos modos, el gas natural no deja de ser, en el mejor de los casos, una solución de transición. Si bien sus reservas durarán más que las de petróleo –según las estadísticas, tendrán un alcance de 60 años²⁴–, de todos modos también se habrá alcanzado el pico de extracción de gas en un par de décadas. A esto se agrega que el gas es caro, ya que las grandes inversiones en gasoductos se aseguran por medio de contratos de suministro a largo plazo que o bien estipulan el precio del gas o bien lo sujetan al precio del petróleo. Recién habrá un mercado internacional de gas con libre formación de precios una vez que se haya avanzado más en la construcción de la infraestructura necesaria para producir gas natural licuado (GNL) y se haya logrado separar el gas del petróleo, tanto en la fase de producción como en la de comercialización²⁵. Dado que el gas natural se transporta fundamentalmente a través de gasoductos, en el caso de este recurso energético las interdependencias entre los compradores y los productores son mayores y, por lo tanto, también es grande la vulnerabilidad frente a las crisis políticas.

Para 2030, las energías renovables utilizadas comercialmente (eólica, solar, geotérmica y mareomotriz) sólo representarán, a pesar de sus altas tasas de crecimiento, un 2% de la producción mundial de energía primaria; en la Europa de la OCDE representarán un 4%. Si se incluye la biomasa y la energía hidráulica, los

²³ En la actualidad, dos tercios de la demanda de energía en China se cubren con carbón; en la India, la proporción es de un tercio y en EEUU, un quinto. En China, las tres cuartas partes de la energía eléctrica son generadas con carbón; en EEUU, la mitad.

²⁴ AIE: *World Energy Outlook 2002*, p. 113.

²⁵ En este momento, el 20% de la producción de gas natural se comercia a nivel interregional. Para 2020, el porcentaje será del 45%. El 25% del gas que se comercia es gas licuado, GNL. Cf. John V. Mitchell: *Renewing Energy Security*, The Royal Institute of International Affairs, julio de 2002, p. 11; del mismo autor: *A New Era for Oil Prices*, The Royal Institute of International Affairs, agosto de 2006, p. 27, disponible en <www.chathamhouse.org.uk>.

valores ascienden a un 14% o 15%. El aporte de las energías renovables para generar electricidad y calefacción a larga distancia aumentará hasta alcanzar el 13% en 2030; en la Europa de la OCDE, será el 21%. (En Alemania, el porcentaje de las energías renovables dentro del consumo de energía primaria era del 4,6% en 2005; se calcula que para 2020 habrá trepado al 10% y en el rubro eléctrico, al 20%). Aun cuando se lograra reducir en forma más drástica la utilización de recursos energéticos fósiles y aumentar en forma considerable la proporción de energías renovables por razones de protección del clima o de seguridad energética, esa seguridad no podrá alcanzarse hasta tanto no se asegure el suministro de combustibles fósiles²⁶.

d) Desplazamientos geográficos de la producción

Una complicación adicional dentro de este panorama son los cambios que se están perfilando en la localización geográfica de la producción. Tanto en el caso del petróleo como en el del gas, en todos los territorios de producción fuera de la OPEP, de Rusia y de algunos de los países sucesores de la Unión Soviética ya se ha alcanzado la meseta de producción, o bien la producción ha comenzado a declinar. En EEUU, la producción de petróleo se encuentra en la actualidad en el nivel de 1940, con tendencia al declive. El petróleo del Mar del Norte se está agotando y Gran Bretaña ha vuelto a depender de las importaciones. Por eso, las regiones de la «elipse estratégica» se tornan cada vez más importantes para el abastecimiento energético mundial. El 60% de las reservas de petróleo económicamente explotables se concentra en apenas cinco países: Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos; en Europa, el único país que en el mediano plazo podrá defender su posición como potencia energética es Noruega. El Departamento de Energía de EEUU estima que para el año 2025 el 32% de la producción mundial de petróleo provendrá de la región del Golfo; el 13%, de África; el 14%, de Latinoamérica y otro 14%, de los países de la ex-Unión Soviética²⁷. En el caso del gas natural, se perfilan desplazamientos geográficos similares en el abastecimiento energético. Un tercio de las reservas mundiales comprobadas de gas natural se encuentra en Rusia y en los países de la ex-Unión Soviética y otro tercio en Oriente Medio; de este último tercio, la mitad está en Irán.

En varios países, estos desplazamientos ocasionan un aumento de la de por sí elevada dependencia de las importaciones para abastecerse de energía. En la actualidad, Alemania importa el 62% de su demanda energética, sin considerar el uranio (el 97% de su demanda de petróleo, el 83% de su demanda de gas y el 61% de su demanda de hulla). En la actualidad, el 50% de la demanda energética de la UE se cubre con importaciones; para 2030, la proporción habrá aumentado al 70%. En el caso del petróleo, en 2030 el porcentaje de importaciones habrá alcanzado el 90%. En el caso del gas natural, las importaciones de la UE probablemente se dupliquen, ya que no sólo está declinando la producción interna, sino que crece la cuota de mercado del gas natural. Actualmente se importa el 54% de la demanda gasífera; para 2030, la dependencia de las importaciones probablemente habrá aumentado al 80%. También aumentará la dependencia respecto de algunos proveedores en particular. Para Alemania, la importancia de Rusia seguirá en aumento. Hoy, el 37% de las compras alemanas de gas natural²⁸ y el 40% de las importaciones de la EU proviene de allí; siete países de la UE obtienen de Rusia el 100% de su gas natural. Con un 30% de las importaciones de la UE, Argelia también desempeña un papel importante en el abastecimiento de Europa. Este país posee gasoductos que lo conectan con Italia y España y alcanza una cuota de mercado de entre 40% y 60% en los países del sur de Europa.

²⁶AIE: *World Energy Outlook 2006*, loc. cit.

²⁷U.S. Department of Energy. Energy Information Administration: *International Energy Outlook*, Washington, 2005, R1.

²⁸Ministerio Federal de Economía y Tecnología y Ministerio Federal de Medioambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactor: *Energieversorgung für Deutschland. Statusbericht für den Energiegipfel am 3. April 2006* [Estado del abastecimiento energético para Alemania. Informe para la Cumbre Energética del 3 de abril de 2006], Berlín, 2006, p.12.

e) Caminos para salir de la dependencia

Desde el punto de vista de la seguridad, las elevadas tasas de dependencia y, sobre todo, la dependencia de pocos proveedores son altamente riesgosas. El antídoto sería la diversificación, pero las opciones son limitadas y poco atractivas. En el caso del gas natural, las alternativas a Rusia o Argelia serían Irán, Oriente Medio y sus vecinos del Mar Caspio. Sin embargo, como la infraestructura importadora está orientada hacia Rusia, se trata de una opción más bien teórica, al menos mientras no exista una infraestructura de GNL. Por otro lado, ninguno de los oferentes alternativos promete una estabilidad política mayor y una inseguridad en el abastecimiento menor que los dos principales países abastecedores de la actualidad. Pero otra de las razones por las cuales es difícil imaginar una diversificación más allá de Rusia es que el gas de la región del Caspio probablemente llegaría a Europa a través de empresas rusas y atravesando territorio de ese país.

2. El cenit del petróleo y la inseguridad en el abastecimiento

Prácticamente no hay duda de que el consumo de energía, especialmente el de petróleo, continuará aumentando en forma vertiginosa en las próximas décadas. Lo que sí es materia de discusión es hasta cuándo alcanzarán las reservas de hidrocarburos para expandir la oferta al mismo ritmo.

La explosión en el precio del petróleo de los últimos años acabó por interpretarse como el preludio a una crisis petrolera terminal en cuyo transcurso, tarde o temprano, «el petróleo se agotará». A partir de los trabajos realizados por King Hubbard, el geólogo de la Shell que pronosticó acertadamente en los 50 que la producción estadounidense de petróleo alcanzaría su pico máximo de extracción o cenit (*peak oil*) en 1970 y después comenzaría a decrecer²⁹, se ha desatado un debate acerca de la fecha en que se alcanzará el pico máximo de producción mundial, inevitable por motivos físicos, y acerca de la magnitud del retroceso de la producción con el que habrá que contar a partir de entonces³⁰.

Para los partidarios de la hipótesis del cenit del petróleo, la forma débil y cansina en que la oferta parece reaccionar frente a los impulsos de la demanda, que en la actualidad son sin duda muy fuertes, confirma su presunción de que ya se ha alcanzado el pico de producción. Así, por ejemplo, en el año 2002 el Departamento de Energía de EEUU estimó que la oferta reaccionaría en forma elástica y en consecuencia calculó que para 2005 la producción de petróleo de Indonesia, Irak, Nigeria, Arabia Saudita y Venezuela rondaría los 24,1 millones de bpd. Sin embargo, la producción diaria que alcanzaron de hecho esos cinco países fue de tan solo 18,9 millones de barriles³¹.

Más allá de lo expuesto, a los «pesimistas del cenit» mencionan como indicios otra serie de hechos. Entre ellos, que hace ya varias décadas que no se descubren yacimientos realmente grandes como el de Cantarell en México o el legendario Ghawar en Arabia Saudita³². En la actualidad, la mitad de la producción mundial de petróleo proviene de 102 campos que se explotan desde hace más de 20 años y que tienen una

²⁹ De acuerdo con King Hubbard, el desarrollo de la extracción en un campo de petróleo puede describirse con una curva de campana. Primero se explota el petróleo de fácil acceso, que puede extraerse a bajo costo, y de esa forma la producción del campo aumenta. Una vez que se ha llegado a extraer aproximadamente la mitad de las reservas, a partir del *depletion mid-point*, la producción se hace cada vez más difícil y costosa y el *output* baja. Si bien es cierto que hay factores económicos y políticos que pueden modificar la forma de la curva, los partidarios de la hipótesis del *peak oil* consideran que este modelo es aplicable al desarrollo de la producción mundial, a pesar de la debilidad conceptual de su fundamento estadístico.

³⁰ Robert L. Hirsch: «The Inevitable Peaking of World Oil Production» en: *Atlantic Council Bulletin* vol. XVI Nº 3, 10/2005.

³¹ Klare, cit.

³² Shaybah, uno de los campos más nuevos (funciona desde 1975), produce con su medio millón de bpd menos de una décima parte de lo que produce el campo de petróleo más grande del mundo, el campo saudí de Ghawar, que fue descubierto en 1948 y alcanza una producción de 5,5 millones de barriles por día. Cantarell en México produce 2 millones de barriles por día.

producción diaria de más de 100.000 barriles de crudo; 14 campos enormes suministran la quinta parte de la producción mundial y llevan en promedio unos 43 años en producción. En todos estos casos, se trata de campos que ya han comenzado a dar indicios de un paulatino agotamiento; la producción ha empezado a declinar, en algunos casos, en forma drástica³³. A esto se suma que desde hace varios años la extracción anual de petróleo alcanza a más del doble de lo que contienen las nuevas reservas que se descubren³⁴. En la actualidad, las reservas de la mayoría de las grandes compañías petroleras privadas no crecen gracias a la exploración y los nuevos proyectos, sino por las fusiones y las compras. Por otra parte, es posible que las estimaciones de las reservas de algunos de los países de la OPEP estén sobredimensionadas. Abu Dhabi, Irán, Irak, Arabia Saudita y Venezuela anunciaron en los 80 que contaban con reservas nuevas mucho mayores de lo que finalmente resultaron, de acuerdo con el petróleo que se encontró en ellas, porque de la dimensión de las reservas dependían las cuotas de producción de la OPEP.

Ahora bien, el grado de inquietud que generan estos hechos es, en última instancia, una cuestión de fe. En la página *web* de BP, se califica a la hipótesis del cenit del petróleo de «inadecuada» para hacer pronósticos sobre los yacimientos de petróleo mundiales y se divide a los expertos en tres grupos: los pesimistas, los optimistas y los realistas. Dentro del grupo de los optimistas se encuentra Peter Davies, el economista jefe de BP y editor de la prestigiosa *Statistical Review of World Energy*, quien opina que el petróleo no se acabará «jamás». Dentro del grupo de los pesimistas están los geólogos de la Association for the Study of the Peak Oil, pero también los autores de numerosos libros exitosos, algunos de los cuales no han hecho más que reagrupar indicios conocidos y darles un tinte más o menos apocalíptico³⁵.

Entre tanto, la cuestión decisiva en relación con el alcance del pico máximo de extracción es cuánto petróleo resta todavía. Los cálculos actuales parten del supuesto de que en la actualidad tenemos aún a disposición dos billones del total de tres billones de barriles. La mayoría de los expertos coincide en que el alcance de las reservas económicamente explotables –que son las reservas que pueden extraerse con la tecnología actual calculadas de acuerdo con la definición de rentabilidad de la America's Securities and Exchange Commission (SEC)– es de entre 45 y 50 años. Sin embargo, como para muchas de las compañías la explotación vale la pena incluso por debajo de ese límite de rentabilidad fijado por la SEC, y como las empresas exploran permanentemente nuevos yacimientos y logran extraer cada vez más de los campos existentes gracias a las nuevas tecnologías, en general el alcance de las reservas, más que sobreestimarse, se subestima. De hecho, hasta ahora siempre tuvo que corregirse hacia arriba: en los 80 ascendía a 29 años; en la actualidad, a casi 50 años. La mayoría de los estudios indica que el pico del petróleo se alcanzará entre 2020 y 2025, y más tarde, luego de algunos años de meseta, la producción mundial irá en declive y se prevé una caída del 25% en los siguientes veinte años³⁶. En qué momento se alcanzará el pico de extracción y cuál será la extensión de la meseta dependerá del desarrollo tecnológico para explotar los campos, del descubrimiento de nuevos yacimientos, del nivel de los precios y de las políticas gubernamentales para fomentar energías de transición y alternativas.

A partir de estos datos se puede llegar a la conclusión de que, en este momento, la tensión que sufre el mercado no se debe a que se haya alcanzado el pico de extracción mundial. La posibilidad de que la oferta se amplíe al ritmo de la demanda creciente no se verá frustrada –por ahora– por falta de disponibilidad de

³³ AIE: *International Energy Outlook 2002*, p. 100 y sig.

³⁴ Cf. «Oil Companies. Improving their fieldcraft» en *The Economist*, 12/4/2006; ver también West, cit.

³⁵ Cf. entre otros Kenneth Deffeyes: *Beyond Oil: The View from the Hubbard Peak*, Nueva York, 2005; David Goodstein: *Out of Gas: The End of the Age of Oil*, Nueva York-Londres, 2004; Richard Heinberg: *The Party's Over: Oil, War, and the Fate of Industrial Societies*, Gabriola Island (Can.), 2005, 2ª edición revisada y ampliada; James Howard Kunstler: *The Long Emergency: Surviving the Converging Catastrophes of the Twenty-First Century*, Nueva York, 2005; Matthew R. Simmons: *Twilight in the Desert. The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*, Hoboken, 2005.

³⁶ El Instituto Federal de Geociencias de Alemania calcula que el pico de extracción se alcanzará entre 2015 y 2020 en el caso del petróleo convencional, mientras que el Geological Survey de EEUU espera el pico para el año 2024.

reservas. Pero el problema del pico de extracción merece ser considerado, ya que es sabido que ya no queda demasiado tiempo. De acuerdo con cálculos realizados por la consultora de Washington PFC Energy, el sector petrolero podría alcanzar su meseta entre 2015 y 2020, con una producción diaria de entre 95 y 100 millones de barriles (2005: 82 millones bpd)³⁷, y esto incluso si se logra poner en valor otros recursos fósiles no convencionales tales como el *fuel oil*, las arenas de petróleo y la pizarra bituminosa, entre otros³⁸. Cuando se haya alcanzado la meseta y la demanda siga subiendo, una parte de ésta quedará excluida, ya sea por el precio o bien porque si llegan a existir otras fuentes, se volcará hacia ellas. Si esto llega a suceder demasiado pronto y de manera improvisada, habrá que contar con condenas económicas y sociales graves. Si bien el petróleo seguirá estando disponible incluso después de que se haya producido el pico y continuará siendo imprescindible durante décadas dentro del sistema energético internacional, a partir de cierto punto el sector petrolero perderá la capacidad de reaccionar con flexibilidad frente al aumento de la demanda y, por lo tanto, de amortiguar la demanda para el sistema energético en su conjunto.

Los preparativos para cuando se produzca esa situación aún no han dado muchos frutos. Sin embargo, poco a poco los discursos comienzan a cambiar. Últimamente, BP se presenta como *beyond petroleum*, el presidente Bush se ha propuesto superar la «adicción al petróleo» estadounidense y en muchas partes se invierten sumas multimillonarias en el desarrollo de tecnologías energéticas para la era de pobreza petrolera, aunque se trate de una fracción insignificante comparada con los 20 billones de dólares que, de acuerdo con cálculos realizados por la AIE, se invertirán hasta 2030 en el abastecimiento energético con predominio de recursos fósiles. Que los responsables no tengan apuro es algo casi rayano en la negligencia. Porque el hecho de que los datos acerca de las reservas conocidas no sean confiables no significa que los pesimistas estén equivocados y que la limitación de los recursos geológicos no represente ya problema alguno: lo único que desconocemos a ciencia cierta es en qué momento exacto estallará el problema. Entonces, si existe un riesgo que no puede descartarse, lo más razonable es invertir lo suficiente en prevención, algo que tanto los Estados como los particulares hacen en forma absolutamente espontánea en relación con otros riesgos. Así, por ejemplo, los países no mantienen a sus Fuerzas Armadas porque tienen la certeza de que van a entrar en guerra, sino porque las consecuencias de estar desarmados en caso de que eso sucediera serían catastróficas.

Si se alcanza el pico del petróleo antes de lo previsto, el mundo quedará sumido en una fase de transición caótica. Robert L. Hirsch, un experto en energía de extensa trayectoria y sin ninguna tendencia a las ideas apocalípticas, ha descrito en detalle cómo podría llegar a ser esa fase en un informe realizado para el Ministerio de Energía de EEUU que somete a un análisis secundario a la totalidad de los estudios existentes sobre el «peak oil»³⁹. El Informe Hirsch exige a los responsables que enfrenten este «problema clásico de gestión del riesgo». Su recomendación: comenzar cuanto antes con la limitación de los daños, ya que, según asegura, se necesitan al menos entre 10 y 20 años de esfuerzos intensos por parte de la oferta y la demanda antes de alcanzar el pico de extracción para lograr los cambios necesarios en el sistema energético internacional. Sin embargo, hasta el momento no existen precedentes de un programa preventivo con un alcance tan amplio.

³⁷West, *cit.*

³⁸ Hasta hace poco, el petróleo no convencional (petróleo pesado, arenas de petróleo, pizarra bituminosa, petróleo marino, petróleo polar y gas licuado/GNL) no podía extraerse de manera rentable, y por eso no se lo incluía en la mayor parte de los cálculos de reservas. Mientras que un grupo de expertos, entre los cuales se encuentra Robinson West, no espera una modificación sustancial en el cuadro total del alcance por la inclusión del petróleo no convencional, otros esperan que el progreso tecnológico permita explotar mejor los campos ya utilizados (*enhanced recovery*) y comenzar a explotar aquellos yacimientos no utilizados hasta el momento debido a los altos costos de extracción. Si se consideran el petróleo caro» y, sobre todo, el «petróleo no convencional», entonces habrá a disposición «reservas más que suficientes» para las próximas décadas. Cf. Michael Bräuninger y Klaus Matthies: «Langfristige Entwicklungen auf dem Markt für Energiestoffe» [Desarrollos a largo plazo en el mercado de recursos energéticos] en *Wirtschaftsdienst* N° 8/2005, p. 528 y ss.

³⁹ Robert L. Hirsch, Roger Bezdek y Robert Wendling: *Peaking of World Oil Production: Impacts, Migration, and Risk Management*, Washington, 2005.

3. Cambios en las relaciones de fuerzas entre los actores de los mercados energéticos

Muy pocos mercados presentan distorsiones tan graves como los mercados energéticos internacionales. Sin embargo, las funciones esenciales del mercado se cumplen, ya que, hasta el momento, el sistema energético internacional ha garantizado que los impulsos de la demanda llegaran a la producción y que se invirtiera lo suficiente en materias primas energéticas como para producir y comercializar las cantidades necesarias para satisfacer la demanda mundial de importaciones. Aunque por cierto, la mayoría de las veces no a precios competitivos. Los costos de la producción ascienden en promedio a U\$S 10 por barril, y en Oriente Medio, a menos de la mitad, mientras que el precio de mercado, que se guía por la oferta más cara, oscila en la actualidad entre U\$S 60 y U\$S 70. La teoría denomina a esta diferencia –se trata de una simplificación importante– «renta económica», la cual no existiría de no ser por la política de carteles y las estructuras oligopólicas.

Durante varias décadas, las compañías energéticas occidentales no solamente fueron las protagonistas dominantes del mercado energético internacional, sino también las instancias que se apropiaban de la mayor parte de la renta generada por las materias primas energéticas. Esto permitió que importantes participantes del mercado como EEUU y los países de la UE aceptaran con mayor facilidad un sistema económico y comercial global defectuoso, pero al fin y al cabo previsible, y desarrollaran un interés en su operatividad y su perfeccionamiento, aunque en caso de emergencia estaban en condiciones de imponer sus intereses energéticos apelando a su poder político. Sin embargo, en los últimos tiempos, desde que aumentó el temor al desabastecimiento y a la escasez, existe el riesgo de que los países poderosos recaigan en concepciones neomercantilistas en relación con el comercio exterior. De acuerdo con estas ideas, la competencia por la energía es un juego de suma cero en el que hay que tratar de estar del lado de los ganadores. Como respuesta a la dependencia creciente de las importaciones, no sólo en EEUU crece la tentación de fragmentar los mercados internacionales, transformar las relaciones exclusivas con proveedores dependientes en la base de la seguridad de abastecimiento y, llegado el caso, desplazar a los competidores, algo que China ya ha empezado a predicar con el ejemplo en las relaciones que mantiene con África para proveerse de materias primas. De esta manera, la geopolítica y la economía de mercado se han vuelto cada vez más antitéticas.

Por cierto, el petróleo, el gas natural y el carbón todavía se comercian en su mayor parte libremente, a pesar de que esto no está asegurado por ningún acuerdo internacional. El hecho de que una parte relevante de este comercio se desarrolle en forma de contratos de suministro a largo plazo no implica una limitación en el comercio o en la competencia, máxime teniendo en cuenta que estos contratos suelen incluir cláusulas de renegociación y prevén ajustes de precios para el caso de que se produzcan fluctuaciones en los mercados de materias primas o de productos terminados. El comercio con recursos energéticos fósiles se encuentra en expansión. En los últimos 20 años ha crecido al doble del ritmo de la producción energética, en los 90 incluso al triple⁴⁰, y en las próximas décadas este ritmo volverá a acelerarse enormemente, tanto en términos absolutos como en cuanto a la participación en la producción. Para el año 2030, el porcentaje del comercio neto extrarregional en la oferta mundial se habrá incrementado en el caso del petróleo del 45% actual al 58%; en el caso del gas, del 16% al 28% y en el del carbón, del 9% al 14%⁴¹. Es probable que el comercio energético que cotiza en bolsa se expanda más rápidamente que el porcentaje que se lleve a cabo

⁴⁰Comisión Europea, Dirección General de Energía y Transporte: «Energy in Europe. Economic Foundations for Energy Policy (The Shared Analysis Project)», número especial, Luxemburgo, diciembre de 1999, p. 38.

⁴¹AIE: *International Energy Outlook 2002*, p. 70 y ss.

a través de contratos a largo plazo. Por lo tanto, las dependencias recíprocas dentro del sistema energético internacional seguirán en aumento.

A diferencia de lo que sucede en el comercio, el flujo de inversiones y tecnología en el rubro de la energía está sujeto a considerables restricciones. Es limitado por los gobiernos de los países exportadores, que o bien reducen el margen de acción de las compañías extranjeras, o bien las excluyen de determinados proyectos o directamente de la totalidad del mercado. En la década del 60, siete grandes compañías multinacionales que cotizaban en bolsa, las *majors* o CPI (Compañías Petroleras Internacionales), controlaban el 85% de las reservas de petróleo y gas mundiales. Con las nacionalizaciones de los 60 y 70, muchos países productores de petróleo intentaron recuperar el control sobre sus recursos de materias primas. Sin embargo, en la fase de precios bajos de los 80 y 90 algunos gobiernos dejaron de interesarse por las compañías energéticas y el sector volvió a abrirse para los capitales extranjeros que quisieran invertir en él, aunque en ninguna parte en forma muy amplia. Tras la disolución de la Unión Soviética, la tendencia a la apertura pareció volver a fortalecerse en el ámbito mundial. Pero en el ínterin, el viento comenzó a soplar en la dirección opuesta. En varios países exportadores de materias primas se ha experimentado un renacimiento del nacionalismo de recursos, y cada vez más gobiernos actúan en forma visiblemente restrictiva. Así, a las CPI se les suspende la colaboración en *joint-ventures*, se anulan concesiones e incluso se producen expropiaciones.

Las compañías energéticas privadas internacionales representan alrededor de la mitad de la producción mundial de petróleo, aunque sólo tienen acceso al 23% de las reservas, y únicamente en un 6% ese acceso es ilimitado. La mayor parte de las reservas comprobadas está en manos de compañías estatales (Compañías Petroleras Nacionales, CPN) y, en última instancia, es controlada por los gobiernos. Con ello, el abastecimiento de energía de los países importadores y los futuros desarrollos en los mercados energéticos internacionales dependen esencialmente de un número reducido de CPN y de los gobiernos que se encuentran detrás de ellas. Y el poder de las CPN aumenta. Muchas de ellas, impulsadas por los precios altos de la energía, están intentando eclipsar a las *majors*. Si bien ExxonMobil sigue siendo la compañía más grande del mundo y en 2005 ha cosechado ganancias exorbitantes, del orden de los U\$S 36.000 millones de dólares, cada vez son más las CPN que se ubican en los primeros puestos de los rankings de las compañías del ramo. Gazprom, Petrochina, Petrobras, Sinopec, Rosneft y Lukoil ya se encuentran entre las 15 empresas de energía más grandes del mundo⁴². Si se considera únicamente la extracción de petróleo y gas, se encuentran siete firmas estatales entre los diez productores más grandes; la empresa privada mejor posicionada en el ranking, ExxonMobil, está en el quinto puesto. Cinco CPN (Saudi Aramco, Kuwait Petroleum, la iraní NIOC, Sonatrach de Argelia y la Abu Dhabi National Oil Company) suman en conjunto el 25% de la producción de petróleo mundial⁴³.

Sin embargo, el grado de politización y de control por parte del gobierno de las CPN varía mucho según el país de que se trate. Por ejemplo, a empresas como Statoil (Noruega), Petronas (Malasia) o Saudi Aramco (Arabia Saudita) se las considera compañías eficientes y competitivas que siguen una lógica empresarial. En otros casos, como el de la nigeriana NNPC o el de la venezolana PDVSA, la orientación ideológica y los parámetros políticos determinan en gran parte las decisiones empresariales. La tarea principal de las compañías energéticas nacionales en estos países es abastecer al «petroestado» de un presupuesto que le permita alimentar los sistemas corruptos de clientelismo político, y también asumir deberes propios del Estado en materia de políticas sociales y de infraestructura. Así, la venezolana PDVSA debió utilizar en 2005

⁴²«PFC Energy 50. A Ranking of the Worlds' Largest Listed Firms in the Oil and Gas Industry», enero de 2007, disponible en: <www.pfcenergy.com>; cf. también «PIW's Top 50: How the Firms Stack up», disponible en: <www.energyintel.com>.

⁴³ Valerie Marcel y John Mitchell: *Oil Titans. National Oil Companies in the Middle East*, Londres-Washington, 2005; Valerie Marcel: *Investment in the Middle East Oil: Who Needs Whom?*, Chatham House Report, febrero de 2006.

casi 7.000 millones de dólares para financiar programas estatales en las áreas de educación, salud, abastecimiento de alimentos y creación de puestos de trabajo⁴⁴.

Además, a muchas de las CPN se les asignan deberes específicos relacionados con los objetivos geopolíticos que persiguen sus gobiernos. Venezuela, por ejemplo, se aseguró una influencia considerable en América Latina subvencionando a varios países de la región con petróleo barato, lo cual hasta ahora le ha permitido impedir que se formara una alianza contra el populismo de izquierda «bolivariana» del presidente Chávez. A los gigantes del petróleo y del gas rusos Gazprom y Rosneft se los considera «peones dóciles» del Kremlin⁴⁵ en la tarea de extender la influencia rusa en Europa y Asia y posicionar a Rusia como una superpotencia. Las compañías energéticas chinas que operan en el ámbito internacional tienen una razón de ser vinculada explícitamente a la política externa: sirven para asegurar la energía china.

Comparadas con las compañías energéticas privadas, la situación de las CPN es peor en varios aspectos. Invierten menos en exploración, explotan una proporción menor de sus reservas, su tecnología es más anticuada, por momentos su gestión no actúa en forma muy coherente y son más restrictivas en el manejo de la información. Uno de los resultados más significativos del proyecto de investigación más completo realizado hasta el momento sobre el papel de las CPN en los mercados energéticos internacionales (que fue desarrollado por la Rice University en Houston, Texas, conjuntamente con el Japan Petroleum Energy Center y abarcó 15 estudios de casos, además del desarrollo de modelos teóricos) es que la eficiencia técnica promedio de las CPN alcanza apenas a entre el 60% y el 65% de la eficiencia de las grandes compañías energéticas internacionales privadas⁴⁶. Como todas las CPN «nadan» en dinero gracias a los elevados precios de la energía, hay pocos estímulos para aumentar la eficiencia.

La cuestión decisiva para la seguridad energética de los países importadores es si las CPN harán su aporte en la nueva geografía del abastecimiento energético invirtiendo lo suficiente en capacidades de producción como para poder satisfacer la demanda proyectada. En sus últimos dos informes, la Agencia Internacional de Energía de París manifestó por primera vez sus dudas acerca de que las inversiones alcancen a mediano plazo para cubrir la demanda esperada⁴⁷. Hay un hueco en las inversiones del orden de varios miles de millones de dólares. En varios países productores de importancia se perfila que las inversiones no alcanzarán siquiera para cumplir con los compromisos de suministro de mediano plazo, por lo que estos países difícilmente puedan contribuir a satisfacer la creciente demanda mundial. La producción rusa de petróleo y gas, por ejemplo, se considera amenazada, ya que no se invirtió lo suficiente en ella; lo mismo ocurre con el sector petrolero iraní. El consorcio estatal venezolano PDVSA bajó de manera drástica sus inversiones en mantenimiento y hace años que no agota su cuota de la OPEP. Debido a la mala gestión y a la corrupción, el consorcio estatal Pertamina terminó por transformar nuevamente a Indonesia, miembro de la OPEP en un importador neto, a pesar de tener reservas suficientes. Y estos son solo un par de ejemplos entre muchos otros. Después del exceso de capacidad y bajo nivel de precios de los 80 y 90, la predisposición de muchas de las CPN a realizar inversiones es baja, lo que resulta comprensible: el temor de invertir en exceso es considerablemente mayor al de perderse negocios. Y mientras sigan teniendo ingresos adicionales sin

⁴⁴David R. Mares y Nelson Altamirano: «Venezuela's PDVSA and World Energy Markets: Corporate Strategies and Political Factors Determining its Behaviour and Influence», estudio de caso del proyecto de investigación «The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets» de la Rice University, James A. Baker III Institute for Public Policy, y del Japan Petroleum Energy Center, Houston, 2007, Ms., p. 46, disponible en: <www.rice.edu/energy/publications/nocs.html>.

⁴⁵«Putins willige Handlanger. Der russische Gasriese Gasprom wird aus dem Kreml gesteuert. Seine Geschäfte bleiben undurchsichtig» en *Die Zeit*, 27/4/2006.

⁴⁶Amy Myers Jaffe: *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets. Introduction and Summary Conclusions*, Rice University, Houston 2007, Ms., p. 15; ver también: Stacy L. Eller, Peter Hartley y Kenneth B. Medlock: *Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies*, estudio del proyecto de investigación «The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets» de la Rice University, James A. Baker III Institute for Public Policy, y del Japan Petroleum Energy Center, Houston, 2007, Ms., disponible en: <www.rice.edu/energy/publications/nocs.html>.

⁴⁷AIE: *World Energy Outlook 2005*, París, 2005, p. 95; AIE: *World Energy Outlook 2006*, París, 2006, p. 72.

necesidad de ampliar sus capacidades o intensificar la producción, los estímulos para aumentar las cuotas de inversión seguirán siendo bajos.

Mientras que muchas CPN no consideran que haya motivos para invertir en ampliar la producción, las compañías energéticas occidentales que cotizan en bolsa tienen cada vez más dificultades para colocar sus inversiones y desarrollar proyectos más grandes. Hace tiempo que la mayoría de los países exportadores han dejado de depender del *know-how* y del capital de esas compañías para traducir en valor sus recursos energéticos. Por un lado, algunas CPN se han vuelto altamente eficientes y están muy bien dotadas de capital. Por otro, aquellas que sí necesitan asesoramiento pueden comprar equipamiento, personal y *know-how* en empresas de servicios como Halliburton o Schlumberger sin necesidad de contraer algún otro tipo de compromiso que vaya más allá de eso.

Algunos hechos demuestran hasta qué punto las circunstancias no favorecen a las CPI: en agosto del año pasado, Dubai estatizó su industria petrolera. Argelia le aseguró a su compañía estatal Sonatrach participaciones mayoritarias en todos los *joint-ventures* con empresas extranjeras. Bolivia nacionalizó la totalidad del sector energético, envió a las Fuerzas Armadas a ocupar los campos de petróleo y gas y amenazó con expulsar a todas las empresas extranjeras que no se sometieran a las nuevas condiciones impuestas de manera unilateral. El gobierno ruso está intentando desde el año pasado empujar a una posición minoritaria al consorcio conformado por Shell, Mitsui y Mitsubishi, que ya invirtió U\$S 20.000 millones en el desarrollo del proyecto de petróleo y gas más grande del mundo, Sakhalin 2. En Ecuador, el gobierno confiscó a mediados de 2006 las instalaciones de la compañía petrolera estadounidense Occidental (Oxy), en las que la empresa había invertido casi mil millones de dólares. También en 2006, Venezuela transformó 32 campos de petróleo de empresas extranjeras en *joint-ventures* con una participación del 60% del consorcio estatal PDVSA; cuando ENI y Total protestaron, fueron expropiadas. Este año, el gobierno obligó a los explotadores de proyectos de crudo pesado de la faja del Orinoco muy exitosos, asegurados con contratos a largo plazo, a convertir sus participaciones mayoritarias en participaciones minoritarias. Las empresas afectadas fueron Chevron, Phillips, Total, Statoil, Exxon, BP y CONOCO. La lista podría seguir.

Como consecuencia de esta actitud restrictiva que muchos países exportadores de energía han adoptado frente a las CPI, éstas se ven obligadas a volcarse hacia las áreas en las que tienen ventajas comparativas, es decir, donde el petróleo y el gas son difíciles de hallar o donde su explotación es técnicamente dificultosa. El petróleo convencional, es decir, barato y fácil de extraer, tiene un papel cada vez más secundario en los planes de inversión. Según un estudio realizado por Goldman Sachs, las *majors* invertirán en los próximos seis años 660.000 millones de dólares en nuevos proyectos, pero sólo 13% en la explotación de nuevos campos de petróleo⁴⁸. Entre estos nuevos proyectos también se incluye el compromiso de utilizar energías renovables. Sería una ironía de la historia que los países exportadores de materias primas del Tercer Mundo, que en el siglo del petróleo fueron sistemáticamente perjudicados por las CPI, lograran por fin reservarse para sí el petróleo extraíble a bajo costo y obligaran de ese modo a las CPI a asumir el papel de pioneras en la puesta en valor del petróleo «caro», de difícil acceso, y como si eso fuera poco, a volverse «más verdes».

Sin embargo, antes de que se endurezcan los frentes entre las CPI y las CPN, las diferencias entre éstas podrían volver a disiparse. Esto es lo que sucedería si llegaran a cumplirse los pronósticos de los especialistas que aseguran que en los próximos años la oferta aumentará a un ritmo más rápido que la demanda. A más tardar para 2010, la contracción del mercado podría llegar a ser un asunto del pasado. Y entonces podría volver a haber mayores capacidades libres y los precios podrían bajar. Arabia Saudita está invirtiendo actualmente U\$S 50.000 millones en consolidar y ampliar sus instalaciones de producción con el fin de crear capacidades de reserva y poder volver a desempeñar su papel de «banco central de la

⁴⁸ Cf. *Financial Times Deutschland*, 7/11/2006

economía petrolera internacional» (West). La compañía consultora CERA (Cambridge Energy Research Associates) examinó los proyectos petroleros de todo el mundo que ingresarán próximamente en el mercado y llegó a la conclusión de que, en los próximos cinco años, la capacidad de producción aumentará un 20%, por lo que habrá 15 millones de bpd disponibles en forma adicional; el consumo aumentará en el mismo lapso en forma mucho más lenta⁴⁹.

Si esta fase de «contracción» del mercado realmente llegara a su fin, esto significaría un riesgo y una oportunidad. El riesgo es que disminuya el interés por desarrollar reservas no convencionales, fuentes de energía no fósiles y nuevas tecnologías. En vista de lo cerca que estamos de alcanzar la meseta de producción y de los requerimientos en materia de protección del clima, esto sería fatal. La oportunidad radicaría en que, ante una baja de precios, la cooperación con las CPI pudiera volverse atractiva para las CPN. Pero para que esto pueda suceder, las CPI deberán primero superar sus propias limitaciones. Los expertos del ramo aconsejan no insistir más en las participaciones mayoritarias, conformarse con menores ganancias y hacer su oferta más atractiva para los países anfitriones incluyendo componentes de alta tecnología y prestaciones adicionales, como el desarrollo de la producción de electricidad y la instalación de refinerías, entre otros. Según palabras de un gerente de Total, los tiempos en que las *majors* se conducían como las dueñas del mundo y podían quedarse siempre con la mejor tajada han llegado definitivamente a su fin. Si los consorcios no logran interpretar el signo de estos tiempos, pueden acabar como prestadores secundarios de tecnología de las CPN por falta de oportunidades de inversión⁵⁰. Lo que está claro es que hoy las CPI ya no imponen las reglas de juego, sino que deben someterse a ellas.

4. Conflictos de distribución y ordenamiento del mercado

Las relaciones entre los países productores de petróleo y gas del Tercer Mundo y los países consumidores están marcadas por un profundo conflicto en torno de la renta económica que genera la producción de materias primas⁵¹. Este conflicto data de largo tiempo y atravesó numerosas etapas. A fines del siglo XIX, las potencias mundiales de entonces tomaron Oriente Medio bajo control. Sus consorcios de materias primas se aseguraron las concesiones de petróleo y sus gobiernos apoyaron efusivamente el ascenso de «sus» compañías a la categoría de *global players*. Hasta bien entrados los 70, los territorios y países «dependientes» que otorgaban las concesiones solamente recibían una pequeña porción de las rentas en forma de regalías (*royalties*) e impuestos. Las siete compañías petroleras internacionales que por entonces dominaban el mercado fijaban en acuerdos oligopólicos precios orientativos secretos (*posted oil prices*) que llevaron a una subvaluación sistemática del petróleo del Golfo frente al petróleo estadounidense⁵².

Luego de la creación de la OPEP en el año 1960, los países productores intentaron durante más de una década negociar mejores condiciones con las sociedades extranjeras. Como estos intentos resultaron infructuosos, el ala radical terminó por imponerse y resolvió fijar los precios, impuestos y *royalties* en forma

⁴⁹ *The Economist*, 20/4/2006.

⁵⁰ «Economist Survey: Global or National? The Perils Facing Big Oil» en *The Economist*, 28/4/2005.

⁵¹ Esta hipótesis es analizada en forma teórica y empíricamente convincente en una serie de ensayos y libros de Bernhard Mommer, quien desde 1995 trabajó durante algunos años como Senior Research Fellow en el Oxford Institute for Energy Studies, y que trabaja para el gobierno venezolano. Una selección: Bernhard Mommer: *The Governance of International Oil. The Changing Rules of the Game*, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 26, Oxford, 2000; *Fiscal Regimes and Oil Revenues in the UK, Alaska and Venezuela*, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 27, Oxford, 2001; «Grafting Liberal Governance on the Oil-Exporting Countries: Will the Transplant Take Root?», trabajo presentado en la 42ª Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Chicago, 2001, todos ellos disponibles en <www.oxfordenergy.org>.

⁵² Daniel Yergin: *Der Preis. Die Jagd nach Öl, Geld und Macht* [El precio. A la caza de petróleo, dinero y poder], Francfort, 1993 (Fischer TB).

autónoma, implementar medidas de nacionalización y asumir el control sobre buena parte de la cadena de valor. Estos parámetros fueron aplicándose en forma sucesiva. Tras haber sufrido un largo período de estancamiento, los precios de lista se incrementaron considerablemente, las *royalties* aumentaron del 12,5% (1960) al 20% (1975); las cargas impositivas, del 50% al 85%. La nacionalización se realizó con gran celeridad; en 1974, la participación nacional en la producción de petróleo ya ascendía al 60% en el caso de los países miembros de la OPEP; Argelia, Indonesia, Irak, Irán y Qatar nacionalizaron además todas las refinerías⁵³.

Sin embargo, los ajustes que lograron los países productores en la distribución de las rentas tras el embargo trabado por la OPEP en el año 1973 y con el cese de producción debido a la revolución en Irán y a la guerra entre Irán e Irak en 1979-1980 no duraron demasiado. La profundización de las relaciones energéticas con países no pertenecientes a la OPEP, el fomento de la explotación de petróleo en el Mar del Norte, en Alaska y en el Golfo de México, el incremento en la utilización de energía atómica y la creación de reservas estratégicas, además del fomento estatal de la sustitución de importaciones mediante mejoras en la eficiencia energética y el fomento de las energías renovables, volvieron a transformar el mercado de recursos energéticos fósiles en un mercado de compradores, a más tardar hacia 1985. A partir de entonces y durante 15 años, el petróleo y el gas fueron considerados recursos baratos, superabundantes, y su relevancia desde el punto de vista de la política de seguridad fue escasa. En esta fase, los países productores intentaron establecer acuerdos con los importadores para poder asegurarse la demanda, aunque sin obtener resultados dignos de mención.

Al finalizar la Guerra Fría, los países de la OCDE se esforzaron denodadamente por seguir desarrollando la estructura de gobernanza del sistema energético internacional, y en este punto hicieron grandes progresos en poco tiempo. La premisa era que si se lograba asegurar mediante un arsenal legislativo la apertura a las inversiones extranjeras directas de los sectores energéticos del Tercer Mundo y los países en transformación y se imponían condiciones de inversión liberales, se construiría un equilibrio duradero entre la demanda y la oferta. Este paquete, que era parte del ambicioso proyecto de globalización de los 90 llevado adelante por EEUU con el apoyo de Europa, incluía también la privatización de los sectores de petróleo y gas, además del fortalecimiento del papel de las CPI. Basándose en la amplia red de acuerdos de inversión bilaterales entre los países productores y los consumidores, este nuevo catálogo de reglas para el sector energético se fijaría en el Tratado sobre la Carta de la Energía (*Energy Charter Treaty*, resuelto en 1991, firmado en 1994 y parcialmente en vigor desde 1998), así como en el el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI, *Multilateral Agreement on Investment*), que se negoció entre 1995 y 1998 pero finalmente quedó congelado. Estas reglas, fijadas en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se consideraban medidas de apoyo necesarias. Un reclamo central por parte de los países de la OCDE en estas negociaciones era que en el futuro los países productores renunciaran a los instrumentos legales que hasta ese momento les habían servido para obtener participación en las rentas. Lo que se pretendía era, en suma, que configuraran sus sistemas impositivos de manera tal que resultaran atractivos para los inversores, que renunciaran a las regalías y, preferiblemente, que desnacionalizaran en el acto sus sectores energéticos⁵⁴. Por el momento, el proceso de implementación de la Carta de la Energía está tan paralizado como las negociaciones de la OMC. La visión de los años 90 acerca de cómo debía ser la estructura de gobernanza del sistema energético internacional no se hará realidad por el momento. Los principales países exportadores se niegan a seguir avanzando en la liberalización de los mercados energéticos y a aplicar el arsenal legislativo de la OMC y sus arbitrajes en el sector. En la actualidad, más allá de algunos diálogos energéticos no vinculantes, no existe ningún nivel en el cual se pueda conversar sobre la creación de un arsenal legislativo vinculante para el sector energético. Lo problemático es, además, que en este momento nadie dispone

⁵³Reinhardt Bolz, Manfred O. Hinz, Norman Paech y Karl Wohlmuth: *Kooperation oder Konfrontation? Materialien zur Rohstoffpolitik* [¿Cooperación o confrontación? Materiales para una política de materias primas], Bonn, 1975, p. xiv y ss.

⁵⁴ Cf. Mommer: *The Governance of International Oil*, cit., p. 38 y ss.

quiera del esbozo de un plan para negociar un arsenal legislativo que vaya más allá de los intentos de negociación bloqueados.

Desde 2001 se advierte con una claridad cada vez mayor que los mecanismos de regulación y las reglamentaciones futuras de la economía internacional no se corresponderán con la concepción estadounidense de la globalización. Rusia, China, la India, Brasil y muchos otros países están integrados en la economía internacional y, al mismo tiempo, imponen sus propias reglas para el acceso al mercado, las inversiones y la competencia, insisten en la idea de un Estado fuerte e ignoran las exigencias de democratización, sin que ello les acarree sanciones o pueda ocasionarles algún perjuicio. Conforme a ello, el problema político central es: ¿cómo sería una estructura de gobernanza del sistema energético internacional que fuese aceptable en igual medida para los países productores y los importadores, que hiciera justicia a los intereses de ambos bandos? ¿Es sensato aspirar a un acuerdo, cuando quienes están del otro lado son petroestados con ambiciones de grandes potencias, a los que la liberalización de sus sectores energéticos no les promete más que desventajas? En vista del nacionalismo de recursos que está extendiéndose por todas partes, ¿es capaz de generar consenso un programa que incluya el fortalecimiento de los mecanismos del mercado? ¿Es factible que se produzca un acercamiento entre los productores y los grandes consumidores en mutua competencia cuando los países poderosos de la OCDE hacen de la aceptación de las reglas de la libre competencia y el libre mercado –por ejemplo, de la Carta de la Energía– una condición *sine qua non* que repiten como un mantra para poder llegar a cualquier entendimiento? Si Noruega no ve resguardados sus intereses en la Carta y la adhesión de EEUU es también altamente improbable, ¿por qué entonces los reparos rusos no merecen el derecho de ser tratados en las negociaciones?

La única chance de llegar a un entendimiento mutuo será hacer hincapié en intereses comunes, que por supuesto existen. Así como los países consumidores deberían estar interesados en asegurarse el abastecimiento en forma multilateral, los países productores también deberían estar interesados en lograr consenso y continuidad, ya que necesitan una afluencia de recursos constante para mantener la estabilidad política en sus territorios. Es necesario articular la seguridad de abastecimiento, por un lado, con la demanda estable con afluencia de recursos constante, por el otro. Un marco regulatorio semejante serviría para formalizar y estabilizar las relaciones entre los actores y para reducir en lo posible las limitaciones del mecanismo de mercado. Es evidente que en el proceso de negociaciones para conformar un régimen energético internacional, la superación del mecanismo de rentas no será un tema en discusión. Además, la oferta de los países de la OCDE tendrá que abarcar algo más que un reparto de la renta más favorable para los países exportadores, algo que de todos modos ya se produjo hace rato. Lo que sí podría resultar muy atractivo sería ofrecer ayuda para superar la «maldición de los recursos»⁵⁵, es decir, para reducir la

⁵⁵Desde 1998, los ingresos por exportaciones de los Estados de la OPEP treparon de U\$S 100.000 millones a U\$S 340.000 millones, pero la capacidad de compra adicional refuerza en el caso de muchos de estos países la tendencia a gastar más de lo que tienen. A partir de un ambicioso estudio comparado realizado por Jeffrey Sachs y Andrew Warner en 1995, este fenómeno comenzó a denominarse «maldición de los recursos» (*resource curse*), e incluye por lo general la alimentación de extensas redes de corrupción y clientelismo, la incapacidad para reducir la pobreza y la exclusión, así como el fracaso de los intentos de crear condiciones para un crecimiento sólido fuera de los sectores de materias primas. (Cf. Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner: «Natural Resource Abundance and Economic Growth», NBER Working Paper N° W5398, diciembre de 1995, disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=225459>>.) Esto último puede atribuirse, entre otras cosas, al hecho de que los altos ingresos por venta de materias primas distorsionan las estructuras y, sobre todo, refuerzan la tendencia del sector primario a expandirse a costa de otras ramas y, de alguna manera, invadir la economía. Más allá de eso, los altos ingresos por exportaciones fortalecen la moneda y debilitan así en forma adicional la competitividad internacional de los sectores exportadores fuera del sector de materias primas. (En economía, este síndrome se conoce con el nombre de «enfermedad holandesa».) Como los ingresos provenientes de regalías de los países exportadores de materias primas generalmente no se utilizan de manera productiva, sino que se aplican en forma directa para afrontar la mayor parte de los gastos del Estado, estos países dependen tanto de ellos como los países importadores dependen del suministro de petróleo. A esto se le suma que junto con el aumento de los ingresos crecen las prestaciones y los compromisos y, si los precios ceden, es muy difícil volver a restringir esos gastos. Así, por ejemplo, en los 80 se produjo una crisis severa cuando los ingresos provenientes del petróleo de los países del Golfo bajaron drásticamente. Restringir los gastos del Estado resultaba una medida riesgosa desde el punto de vista de la política interna, ya que las capas de la población que estaban acostumbradas a los beneficios otorgados por el Estado eran muy amplias, y suspender por completo las prestaciones a los países vecinos pobres en petróleo en el marco del sistema petrolífero resultaba una medida riesgosa

dependencia de las exportaciones de materias primas e ingresos provenientes de regalías, además de asistencia para desarrollar otras áreas de la economía más allá de los sectores de materias primas energéticas, pero también acuerdos para estabilizar los ingresos de exportaciones. Ahora bien, la condición necesaria para lograr un acercamiento es que ambas partes partan de la premisa de que los países productores y los importadores comparten el mismo interés en mantener la estabilidad y el nivel de conflicto del sistema energético internacional lo más bajo posible. Sin embargo, hay variantes del nuevo nacionalismo energético, tanto del lado de los países exportadores como del de los países dependientes de importaciones, en las que se espera obtener más dividendos de la confrontación que de la cooperación.

Ahora bien, estas cuestiones que están a la orden del día para el sistema energético internacional de ningún modo constituyen un asunto que los países de la OCDE y los países exportadores de energía puedan resolver solo entre ellos. El sistema tiene que funcionar también para el «resto del mundo», sobre todo para los países en vías de desarrollo dependientes de las importaciones de energía, ya que de otro modo se plantea la amenaza de que el aumento en los costos de la energía provoque una agudización del conflicto Norte-Sur. Las economías de los países en desarrollo se caracterizan por su uso intensivo de petróleo y por ser muy vulnerables a las oscilaciones en el precio de ese mineral. Mientras que los países de la OCDE pueden compensar en parte la redistribución de la riqueza generada por los altos precios del petróleo gracias a que una parte de las ganancias del hidrocarburo les retorna a través de la demanda de bienes de equipamiento y productos terminados, y de las ganancias de las compañías energéticas internacionales y las inversiones de los exportadores de energía, en la mayoría de los países en desarrollo nada puede mitigar los efectos negativos de la suba en el precio de la energía. La importancia del precio es mayor en el caso de los países con un ingreso per cápita menor, ya que en ellos la cuenta del petróleo tiene más peso. El hecho de que un país pueda seguir dándose el lujo de importar petróleo para sostener la producción y el transporte dependerá de su capacidad de conseguir las divisas necesarias, ya sea aumentando sus ingresos por exportaciones o a través de créditos. Antes de que el precio del petróleo alcanzara su máximo, muchos de los países en desarrollo ya habían tenido que gastar un tercio o más de sus ganancias por exportaciones para importar energía. Entre tanto, el nivel de precios altos funciona en muchas partes como un freno al crecimiento o hace recrudecer la problemática de endeudamiento. Así, por ejemplo, la condonación propuesta en el marco de una iniciativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para reducir el monto de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) no logra compensar, en el caso de 14 de los 19 países africanos que importan petróleo, el aumento de los costos de las importaciones de este hidrocarburo⁵⁶.5. Escenarios: de la competencia entre bloques a la regulación multilateral del mercado

Los escenarios energéticos más citados y mejor fundamentados son los de la Agencia Internacional de Energía (AIE) de la OCDE, que se actualizan cada año sobre la base de los nuevos datos que se recogen sobre la producción y el consumo. En su escenario de tendencias hasta 2030, la agencia estima que el desarrollo continuará sin que se produzcan quiebres ni saltos y que los grandes países emergentes e industrializados no cambiarán de manera radical sus concepciones en materia de política energética. Los efectos que puede llegar a tener la política de protección del ambiente se reflejan en el escenario alternativo de la AIE⁵⁷, en el que la dependencia de las importaciones disminuye con la implementación de medidas de protección del clima. De todos modos, ambos escenarios suponen que los sistemas energéticos de la mayoría de los países de la OCDE seguirán dependiendo en gran medida de las importaciones de gas y

desde el punto de vista de la política exterior.

⁵⁶African Development Bank: «High Oil Prices and the African Economy», informe para la reunión anual del ADB, Ouagadougou, Burkina Faso, 2006.

⁵⁷Las ONG desarrollaron sobre esa base escenarios alternativos (ver European Renewable Energy Council y Greenpeace <International>: *Energy (R)Evolution. A Sustainable World Energy Outlook*, Amsterdam, enero de 2007), pero en estos escenarios el sistema de energía internacional tampoco funciona sin recursos energéticos fósiles, aunque su utilización se reduce mucho más que en el escenario de la AIE.

petróleo aun después de 2030, por lo cual seguirán siendo vulnerables desde el punto de vista geopolítico. (Cf. I.1.) Cómo podrían influir sobre estos escenarios cambios geopolíticos y geoeconómicos mayores es un tema que se trata sólo al margen.

En el caso de los dos escenarios presentados aquí, el foco está puesto en las perspectivas y los riesgos geopolíticos y geoeconómicos previstos para el período que resta hasta 2020⁵⁸. En ese año, la mitad de la producción de petróleo y gas provendrá de países que en la actualidad están catalogados como zonas de alto riesgo⁵⁹. Los riesgos geopolíticos surgen a partir de los conflictos entre los países por el control de las fuentes de energía y los conflictos dentro de cada país por la apropiación de las rentas provenientes de las materias primas. A esto se suma la tendencia creciente de los países exportadores a implementar la energía como una carta de poder. Las guerras, el terrorismo y la fragilidad de los Estados pueden perjudicar el abastecimiento energético de los países importadores si la oferta llega a escasear por un lapso más o menos largo o si se producen cambios arbitrarios inesperados en la política exportadora de ciertos países. Pero por otro lado, la política estratégica de acopio energético por parte de algunas potencias importadoras puede llegar a tener un efecto geopolítico desestabilizador, sobre todo si sus estrategias incluyen también la posibilidad de conflictos de representación y la militarización directa de las relaciones energéticas.

El punto de partida de ambos escenarios es la suposición de que el consumo de petróleo y gas en los países emergentes y en desarrollo aumentará en forma considerable, y de que se producirá un desplazamiento de los centros de producción: la explotación de petróleo y gas disminuirá fuertemente en los países de la OCDE y se concentrará en las regiones que poseen vastas reservas inutilizadas, sobre todo Rusia, la región del Mar Caspio, los países del Golfo y África Occidental. Sin embargo, queda abierta la cuestión de si cabe esperar de los países con grandes reservas una producción análogamente alta. Si, a pesar de sus cuantiosas reservas, Indonesia llegara a convertirse en importador neto de petróleo (algunos expertos temen que se produzca un desarrollo similar en Irán, que cuenta con más del 15% de las reservas mundiales de gas y el 11% de las reservas de petróleo), podrían darse incongruencias que impactarían en la constelación geopolítica. Sin embargo, tanto en los escenarios aquí presentados como en la mayoría de los demás pronósticos, se parte de la base de que la magnitud de las reservas constituye un indicador de la envergadura de la producción, aunque puedan surgir desequilibrios de acuerdo con la región o la fase en cuestión. Además, los escenarios no contemplan la posibilidad de que –impulsada por una política climática consecuente o por esfuerzos radicales para reducir la dependencia de las importaciones– se desarrolle una tecnología revolucionaria que permita sustituir a gran escala los recursos energéticos fósiles a costos aceptables para las economías nacionales. Pero los expertos en el tema consideran esta posibilidad como algo muy improbable desde la perspectiva actual.

El factor central en ambos escenarios es el papel que desempeñan el multilateralismo y la cooperación institucionalizada en la política internacional. En el primer escenario, el mundo se descompone en bloques regionales que compiten entre sí por los recursos y los mercados. La confrontación domina la interacción en el sistema internacional, y los mecanismos multilaterales sólo desempeñan un papel marginal. El factor principal que determinará los desarrollos políticos internacionales estará dado por las alianzas y los conflictos entre los bloques. En el segundo escenario, se parte del supuesto de que el sistema multilateral también será determinante para las relaciones internacionales en el futuro. La globalización continuará, aunque no necesariamente según la impronta neoliberal, sino configurada teniendo en cuenta los intereses de los ascendentes países emergentes y en desarrollo. Esto incluye dejar la asignación de recursos librada a los mercados en la medida de lo posible, pero compensando las fallas del mercado con intervenciones

⁵⁸El modelo básico de ambos escenarios se inspira en: *Clingendael International Energy Programme (CIEP): Study on Energy Supply Security and Geopolitics. Final Report*, La Haya 2004, cf. nota 6 y Femke Hoogeveen y Wilbur Perlot (eds.): *Tomorrow's Mores. The International System, Geopolitical Changes and Energy*, Clingendael International Energy Programme, La Haya, diciembre de 2005.

⁵⁹CIEP: *Study on Energy Supply Security*, p. 85 y ss.

acordadas que apunten a equilibrar asimetrías, algo que, por otra parte, en el caso de los mercados energéticos es muy difícil en vista de la fuerte politización y las estructuras de cartel y oligopólicas profundamente arraigadas.

Competencia y conflictos entre bloques

En este escenario, el proceso de internacionalización de los mercados ha dejado atrás su punto más alto; las regiones del mundo se alejan y se aíslan. Los bienes estratégicos, como la energía, se negocian en relaciones bilaterales o dentro de los bloques regionales. Los bloques estructuran las relaciones internacionales. Entre ellos se incluyen los «patios traseros» y las zonas de influencia, así como los países satélite que mantienen sólo una débil relación con algún bloque. En su interior, los bloques están estructurados de manera jerárquica. Su fundamento programático es una doctrina de seguridad neorrealista. Respecto de la competencia entre los bloques, se trata de controlar a los países ricos en recursos que, al igual que a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, experimentan que la riqueza energética representa una amenaza para los Estados débiles, ya que despierta la ambición de las grandes potencias. Los países que encabezan los bloques no dudan en apelar a intervenciones militares para imponer sus intereses. Hay que atribuir a esta amenaza el hecho de que cada vez sean más los países exportadores de materias primas que poseen armas de destrucción masiva. En la medida en que los actores de las organizaciones internacionales, desde la ONU hasta la OMC, sólo busquen su propio beneficio y la predisposición a participar en iniciativas comunitarias disminuya, el sistema de instituciones multilateral perderá rápidamente importancia.

En la UE, el proceso de integración se estanca, el mercado interno energético no se completa, no se desarrolla una política energética comunitaria. Algunos países miembros más grandes se unen y forman alianzas estratégicas para abastecerse de energía. La dependencia de las importaciones sigue siendo alta y lleva a una utilización más intensa de la energía nuclear y del carbón. Se desarrolla una tendencia a utilizar las reservas de combustibles fósiles propias en el propio país. Se desmantelan los interconectores del mercado europeo de electricidad y gas.

La sociedad transatlántica se debilita porque EEUU le da prioridad a un bilateralismo estratégico, y de todos modos la UE ya no tiene capacidad de acción conjunta. Las relaciones energéticas estadounidenses se concentran en los países que integran el TLCAN y en América Latina, donde, por cierto, los gobiernos antiestadounidenses, populistas de izquierda, representan una amenaza permanente para la seguridad de recursos. Como las reservas del propio bloque regional y las del «patio trasero» no alcanzan, EEUU continúa interviniendo fuertemente en Oriente Medio y mantiene relaciones energéticas con Rusia y África Occidental. En estos territorios, compete con varios países europeos y con China. En la región del Mar Caspio se desatan conflictos con Rusia y algunos países europeos.

Rusia logra constituir un bloque regional y consolidar su posición como una de las grandes potencias. La producción de petróleo y gas de los países vecinos del Mar Caspio se comercializa en Europa y Asia a través del sistema de gasoductos ruso. Una estructura de distribución diversificada permite mantener relaciones de suministro bilaterales con Europa, Asia y EEUU. Gracias al crecimiento de la producción en los países del Mar Caspio y en Siberia Oriental, se logra ampliar la oferta de petróleo y gas y el «vacío de gas» de la primera década pasa a ser asunto del pasado.

La región del Golfo sigue siendo la manzana de la discordia entre los bloques regionales. EEUU, China, Japón y los países de la UE intervienen fuertemente, pero ninguno de los interesados logra controlar la región. Continúan superponiéndose intereses contrapuestos. Los grandes compradores, que ven amenazada la

seguridad de su abastecimiento por los conflictos en la región, están tentados de intervenir militarmente en ella. Los países potencialmente amenazados intentan proveerse de armamento para no quedar librados a esta amenaza sin poder defenderse. En África Occidental, la notoria inestabilidad también provoca intentos de estabilizar desde afuera las regiones petroleras y gasíferas del país.

En Asia, hay que contar con una competencia más intensa entre China, la India y Japón, ya que, como consecuencia de la formación de bloques regionales y del debilitamiento de la globalización, el crecimiento generado por las exportaciones disminuye, lo cual lleva a un aumento de las tensiones internas. Los tres países dependen tanto del petróleo y el gas ruso como del suministro por parte de la región del Golfo, pero en ninguna de las dos arenas ostentan una posición dominante y, por ello, se ven obligados a formar alianzas. Para fortalecer su posición y no seguir dependiendo de la flota estadounidense en el Golfo, China apuesta al armamento marítimo y emplaza destacamentos marinos cerca de la región.

Desarrollo y regulación de los mercados en forma multilateral

En este escenario, la globalización, en el sentido de una densificación de las relaciones e interacciones entre los países y las regiones, continúa avanzando. Este proceso viene acompañado de una serie de conflictos de corte político, económico, social, étnico y religioso, pero por lo general se logra elaborarlos y encararlos mediante el sistema multilateral de instituciones. La coordinación del sistema de producción y comercio internacional se deja absolutamente librada a los mercados, pero los efectos colaterales y consecutivos negativos en lo económico, social y ecológico se elaboran en forma sistemática y se equilibran en forma cooperativa en las instituciones multilaterales. La impronta de la globalización neoliberal, encabezada por EEUU, se reemplaza por una concepción que toma más en cuenta los intereses de los países emergentes y en desarrollo. En suma, gracias a los esfuerzos conjuntos para organizar la globalización, se logra hacer progresos en cuanto a la reducción de las disparidades entre el Primer y el Tercer Mundo.

La comunidad internacional de países dispone de las condiciones institucionales necesarias para garantizar la estabilidad macroeconómica y suavizar conflictos locales (por ejemplo, enviando misiones militares de paz), como así también para combatir el terrorismo y el tráfico de drogas. Se logra desarrollar una estructura de gobernanza para el sistema energético internacional que permite el funcionamiento de los mercados sobre la base de regulaciones y mecanismos de compensación multilaterales y es aceptable en igual medida para los países productores y los países consumidores.

En la UE, el proceso de integración continúa avanzando y la Unión sigue creciendo, incorporando cada vez más participantes. Gracias a la política europea de vecindad, se logra crear un marco de reglas compartidas que va más allá de las fronteras de los países miembros. El mercado interno de energía se completa y el traspaso de ciertas competencias nacionales a la Unión permite implementar una política energética interna y externa conjunta. El nacionalismo de recursos de ciertos países miembros, que generaba una y otra vez tensiones y conflictos, se supera gracias a los medios institucionales comunitarios. La integración con Rusia en el sector energético se impulsa como proyecto europeo y se logra crear interdependencias que van más allá del sector energético. Persiste un alto grado de dependencia de las importaciones, sobre todo de Rusia, pero esto ha dejado de constituir un riesgo significativo para la seguridad del abastecimiento energético.

A pesar de que su influencia en la agenda internacional de competencia y regulaciones ha disminuido, EEUU no queda fuera de la cooperación internacional y actúa de manera constructiva en las instituciones multilaterales. Esto facilita la cooperación transatlántica a la hora de ampliar los mercados internacionales y de compensar las consecuencias negativas. EEUU utiliza su posición de liderazgo sobre todo para promover

iniciativas de paz e imponer buenas gestiones de gobierno. En América Latina, EEUU avanza en la integración con el TLCAN también en el área energética. En relación con el bloque del Sur liderado por Brasil, donde se concentra la mayor parte de las reservas energéticas, se buscan maneras de equilibrar los intereses. A pesar de que continúa desarrollando agresivamente las posibilidades de aprovechamiento de las fuentes de energía no fósiles, EEUU sigue comprometido en la región del Golfo, en Asia Central y en África Occidental.

Rusia logró imponer sus ambiciones de superpotencia frente a los países vecinos de la ex-Unión Soviética y se estableció así como potencia regional líder con aspiraciones en materia de política mundial. El hermetismo de Europa movió a Rusia a ceder al plan europeo de interdependencia para el sector energético. En todos los eslabones de la cadena de producción y comercialización existe una serie de proyectos ruso-europeos de gas natural, GNL y petróleo. El *stock* de inversiones extranjeras directas en Rusia creció tan fuertemente como el compromiso ruso con los países europeos. La participación rusa en la producción energética mundial es mayor que la participación del país en las reservas mundiales; también satisface la demanda de Asia. Se ventilan planes de construir en Rusia capacidades libres para que el sistema energético internacional no siga dependiendo únicamente de las capacidades libres de Arabia Saudita.

Para 2020, Medio Oriente y los países del Golfo aún no han logrado superar definitivamente los numerosos conflictos intra- e interestatales. En el caso de los grandes exportadores de energía, se trata igual que antes sobre todo de economías autocráticas basadas en las regalías que avanzan en la modernización tecnológica pero frenan o bloquean la modernización de sus sociedades y la democratización de sus sistemas políticos. A todo esto, el Islam político ha seguido diferenciándose, lo que ha dado lugar a que en algunos países surgieran partidos islámicos cuya relación con la religión es equiparable a la de la democracia cristiana europea. En Irak e Irán ha disminuido la intensidad de los conflictos y los gobernantes practican –al igual que Arabia Saudita– una política pragmática de asegurarse el flujo de finanzas proveniente de la producción de petróleo y gas. Para ello, los tres países ha diseñado, en cooperación con las compañías energéticas de los países compradores, ambiciosos proyectos de inversión que contemplan todos los eslabones de la cadena de valor. La OPEP y la GASPEC desempeñan junto con la AIE un papel constructivo y apolítico en lo referente a la coordinación del abastecimiento homogéneo de los mercados. Gracias a los *stocks* amortiguadores, los precios del petróleo y el gas se mantienen dentro de los márgenes acordados. La mayoría de los acuerdos de suministro bilaterales exclusivos han caducado porque los mercados abiertos ofrecen condiciones más favorables. Los conflictos internacionales en relación con la producción, el comercio y el transporte de petróleo y de gas se tratan en los centros de arbitraje de las organizaciones internacionales, aunque no siempre se solucionan. África Occidental sigue siendo un lugar candente, donde fracasan numerosos intentos multilaterales de pacificar las zonas de producción de energía.

En el caso de China y la India, donde el crecimiento económico se ha vuelto más lento y la eficiencia energética ha aumentado en forma notoria, la producción extendida del Golfo, además de la producción rusa y de Asia Central en expansión, les ofrece suficiente seguridad energética como para salir de los acuerdos bilaterales estratégicos de suministro y confiarse a los mercados. Al igual que otros importadores netos, ambos países participan de diversos proyectos de inversión para contribuir a que el desarrollo de la oferta mantenga el ritmo de la demanda en el sistema energético internacional.

Ambos escenarios son completamente diferentes. Desde la perspectiva europea, la mayor seguridad energética se obtiene en el escenario de desarrollo del mercado balanceado, apuntalado multilateralmente. Los intereses de seguridad energética europeos también exigen oponerse al debilitamiento creciente de la estructura institucional multilateral.

Dietmar Dirmoser fue director de **Nueva Sociedad**. Actualmente, trabaja en el Departamento de Análisis Político de la Fundación Friedrich Ebert y es redactor a cargo de la revista *Internationale Politik und Gesellschaft*.

Texto traducido de:

Dietmar Dirmoser «Energiesicherheit: Neue Knappheiten, das Wiederauf-leben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale» de la Serie *Kompass 2020*, Friedrich-Ebert-Stiftung, agosto de 2007.

Traducción: Alejandra C. Obermeier

Buenos Aires, septiembre de 2007

Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
<nuso@nuso.org>

 **NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de  **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**