

# La problemática energética mundial: percepción y estrategia de Estados Unidos

## *The Global Energy Problem: United States' Perception and Strategy*

Rosío Vargas\*

### **Resumen**

La percepción de los problemas energéticos para Estados Unidos se asocia a los desplazamientos estructurales en el mercado global de la energía y sus consecuencias políticas y económicas en momentos en que su dependencia de los recursos petroleros del exterior alcanza el 60 por ciento de la demanda nacional. En esencia, los temores actuales de un corte en la oferta son alimentados por tres factores que están cambiando las dinámicas del mercado de petróleo y gas: la concentración geográfica de los recursos, el aumento de nuevos consumidores; la disminución de reservas baratas; las modificaciones en la industria petrolera internacional, el nacionalismo energético, el neomercantilismo y la conformación de un eje petrolero. La respuesta de Estados Unidos e ha sido la búsqueda y ampliación de acuerdos regionales, su institucionalización, así como la profundización de las políticas neoliberales acompañadas de nuevos objetivos como la seguridad energética y las políticas para afrontar el cambio climático.

### **Palabras clave**

Recursos naturales, petróleo, energía, economía internacional, Estados Unidos, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The perception of energy concerns for the United States is associated with structural shifts in the global energy market and its political and economic consequences. At the same time, its dependence on foreign oil resources is as high as 60 percent of domestic

---

\* Investigadora adscrita al Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM. Su proyecto de investigación versa sobre el sector energético de Estados Unidos y sus implicaciones para México. Cuenta con diversas publicaciones en materia energética.

demand. In essence, the current fears of a disruption in supply are fed by three factors that are changing the dynamics of oil and gas market: the geographic concentration of resources, the rise of new consumers; cheap stocks in decline, the changes in the international oil industry, the energy nationalism, neo-mercantilism and the establishment of an oil axis. The response of the American State has been the search and expansion of regional agreements, institutions, and the deepening of neoliberal strategies with new objectives incorporated such as energy security and policies to tackle climate change.

**Key words:** Natural resources, oil, energy, international economy, United States, international relations.

## **Precariedad y disparidad de los recursos naturales**

La interpretación del problema energético por parte de Estados Unidos y de otras naciones industrializadas se entiende en términos de la concentración de reservas de recursos fósiles en unos cuantos países. El ejemplo más contundente es la localización de los depósitos petroleros probados en Medio Oriente, donde está el 65 por ciento del total mundial, en tanto que su consumo es de sólo 7 por ciento en la región. En cambio, Estados Unidos posee 2.5 por ciento de reservas, pero consume 26 por ciento del petróleo existente en el mundo. Una disparidad más ocurre con Reino Unido y Noruega, que sólo cuentan con 1 por ciento de los depósitos. En tanto, Europa, con un consumo de 18 millones de barriles diarios, importa 81 por ciento de su consumo energético, y se estima que para 2030 el 90 por ciento de la demanda de petróleo y gas será cubierto gracias a las importaciones.<sup>1</sup>

Otro elemento a considerar es la ubicación de los recursos fósiles en el Sur, en países en vías de desarrollo. Hay excepciones, como Rusia, que no está localizada en dicho punto cardinal, y por ello podemos considerarla como la confirmación de la regla. Tomando como ejemplo el consumo total de las naciones industrializadas, se observa que en 2004 el correspondiente a los países desarrollados fue de 50 millones de barriles diarios, lo que representó 63 por ciento de sus importaciones totales. De este monto, 26 por ciento corresponde a Estados Unidos, cuyo consumo es de 21 millones de barriles diarios.

En el futuro no se prevén cambios en la tendencia, ya que se estima que para 2025 los países desarrollados consumirán 43 por ciento de la energía mundial disponible, aunque sólo cuentan con 14 por ciento de la población.

<sup>1</sup> Gonzalo Escribano Francés, "Entre el mercado y la geopolítica: seguridad de abastecimiento y corredores energéticos en la UE" en *Economía de la energía*, núm. 842, mayo-junio 2008, p. 33.

En un escenario *ceteris paribus* (*business-as-usual*), la Agencia Internacional de Energía pronostica un aumento de 55 por ciento en el consumo global de energía para el año 2030. En tanto, 58 por ciento de las exportaciones se concentran en países del Sur y en vías de desarrollo localizados en América Latina, Medio Oriente y África.

La producción y la propiedad de los recursos muestran una concentración heterogénea. Mientras las regiones con un vasto potencial de reservas probadas de petróleo y gas (como Medio Oriente, Asia Central y Rusia) son capaces de producir amplios volúmenes de energéticos, en otras áreas del Norte industrializado la producción petrolera declina, como sucede en el Mar del Norte. Los recursos petroleros y gaseros en las regiones maduras de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) atraviesan por un proceso de declinación natural, por lo que las empresas transnacionales pierden áreas productivas en su espacio territorial y acceso a las riquezas globales ante la competencia de las compañías estatales. El descenso productivo no es un aspecto menor, ya que sucede en 54 de 65 grandes productores en el mundo. La producción de Reino Unido es un ejemplo, puesto que representa 75 por ciento del total de la Unión Europea. Hay casos como el de Estados Unidos, pero éste debe ser expuesto con matices, pues es cierto que su producción petrolera tocó hace años su máximo productivo (1971) y que desde entonces ha ido a la baja, pero hoy día experimenta una abundancia en materia de gas natural, sobre todo en lo que se refiere al no convencional.

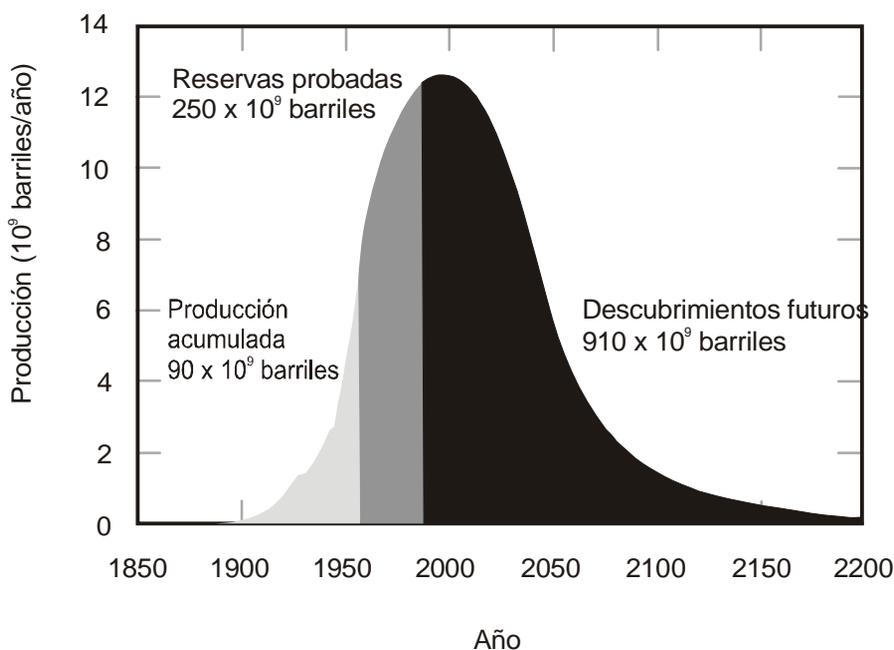
Además de que la producción mundial registra poca capacidad para generar excedentes, se pronostica que la mayor parte de la demanda vendrá del sector transporte, donde no se han encontrado aún alternativas definitivas para la sustitución del petróleo. Asociado a las dificultades productivas, se registran aumentos en los costos de producción de los combustibles convencionales. El *Cambridge Energy Research Associates Ustream Capital Costs Index* ha dado a conocer que los costos de exploración y desarrollo en petróleo y gas han aumentado 210 por ciento desde 2000, lo que se traduce en un incremento importante del costo de producción del crudo.

El escenario de la declinación de recursos no es nuevo.<sup>2</sup> Ha sido una

<sup>2</sup> La literatura sobre la oferta petrolera futura es muy amplia. Algunos trabajos relevantes en que basamos nuestros planteamientos son los siguientes: Roger Bentley *et al.*, "Assessing the Date of the Global Oil Peak: The Need to Use 2p Reserves" en *Energy Policy*, Elsevier, vol. 35, diciembre de 2007, pp. 6364-6382; Robert Hirsch *et al.*, "Mitigating a Long Term Shortfall of World Oil Production" in *World Oil*, mayo 2005, pp. 47-53; Timothy Klett y Donald Gautier, "Reserve Growth in Oil Fields of The North Sea" en *Petroleum Geoscience, Geological Society of London*, mayo 2005, vol. 11, núm. 2, pp. 179-190; Jeremy Leggett, *Half Gone: Oil, Gas, Hot Air and the Global Energy Crisis*, Portobello Books Limited, 2006; Robin Mills, *The Myth of the Oil Crisis*:

añeja advertencia de los especialistas, quienes comparten la perspectiva científica basada en la curva de Hubbert.<sup>3</sup> Su conocimiento es una referencia obligada porque los diseñadores de la política energética en Estados Unidos, los consultores y en general los expertos estadounidenses elaboran una propuesta alternativa.

**Gráfica 1**  
**Curva de Hubbert**

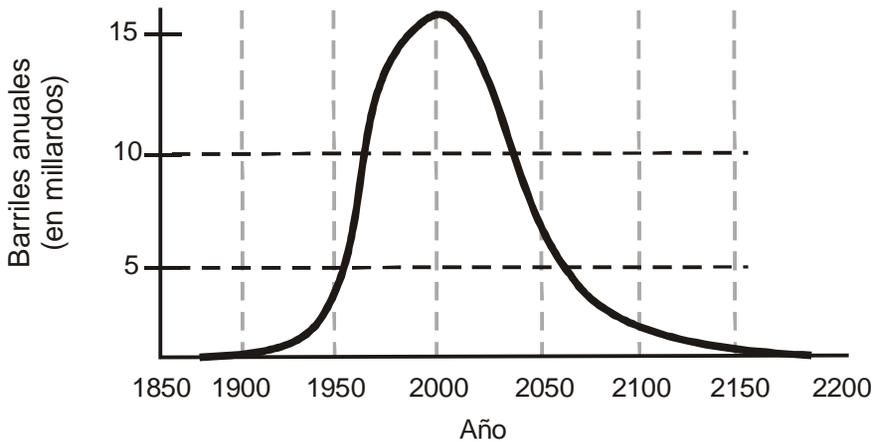


Fuente: Association for the Study of Peak Oil and Gas

*Overcoming the Challenges of Depletion, Geopolitics and Global Warming* Westpoint, Connecticut, Praeger, 2008; Mohammed Al-Bisharah *et al.*, *Forecasting OPEC Crude Oil Supply*, Society of Petroleum Engineers, núm. 120350-MS, 2009; "US Geological Survey" en *World Petroleum Assessment 2000-Description and Results*, USGS World Energy Assessment Team, 2000.

<sup>3</sup> Sobre este enfoque, véase Colin Campbell, *The Essence of Oil & Gas Depletion: Collected Papers and Excerpts*, Multi-Science Publishing Company Ltd., 2002, 341 pp. Véase también Kenneth Deffeyes, *Beyond Oil: The View from Hubbert's Peak*, Princeton University Press, 2005, y véase el texto del autor de esta propuesta: Hubbert Marion King, "Techniques of Prediction as Applied to Production of Oil", US Department of Commerce, NBS Special Publication, núm. 631, mayo 1982; *World Energy Outlook*, International Energy Agency, 2008.

**Grafica 2**  
**Nuevas estimaciones para la curva de Hubbert**



Fuente: Association for the Study of Peak Oil and Gas.<sup>4</sup>

De acuerdo con geólogos y geofísicos que han estudiado el cenit del petróleo, el mundo se acerca al máximo de su producción petrolera (2005-2015) y después comenzará a declinar. Esto constata el fin de la producción fácil y barata por parte de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), porque la tasa de producción mundial habría llegado a su máximo y lo que ahora se puede esperar es un registro negativo.

Esto significa ingresar a la era de los recursos no convencionales (arenas bituminosas, aguas profundas, crudos ultrapesados, etc.), cuya producción resulta factible gracias a los precios alcanzados por el hidrocarburo en el mercado internacional. Es controversial la fecha en que se supone que se alcanzará el cenit de la producción mundial y, de acuerdo con la teoría, este momento sólo se reconocerá una vez que haya pasado; aún así, hay países que

<sup>4</sup> [www.peakoil.net](http://www.peakoil.net) Según la Asociación para el Estudio del Pico del Petróleo y del Gas, se habría producido un retraso de unos 10 años con respecto a las previsiones iniciales de Hubbert.

–como se ha mencionado– muestran una tendencia productiva declinante.

No obstante, esta perspectiva no es compartida por los estadounidenses, mientras que en Europa es amplia su difusión y aceptación. Lo interesante es que, pese a sus diferencias, las estimaciones sobre el fin de la era del petróleo barato no difieren de manera radical entre la visión de los pesimistas (quienes auguran que esta etapa llegará en el periodo 2020-2030) y la de los optimistas (que no comparten la visión del cenit productivo y que estiman que en 2050 terminarán los precios bajos). Cabe señalar que ninguno de estos enfoques considera un agotamiento absoluto. Sin embargo, la perspectiva oficial de Estados Unidos y la visión de muchos especialistas de este país difieren del enfoque de la producción pico gracias a argumentos como los siguientes:

- a) Las proyecciones de crecimiento de la capacidad de producción hasta 2030 no muestran un alza evidente, por lo que la evolución de la oferta no es una cuestión de disponibilidad de recursos;
- b) no hay un escenario único sobre la oferta futura: el sistema es complejo y tiene múltiples componentes.<sup>5</sup> Si bien se reconoce la finitud del recurso petrolero, es imposible precisar cuándo se alcanzará la producción máxima, dado que el ritmo de crecimiento de la demanda aumentó en la década pasada, por lo que se puede alcanzar un punto pivote a mediados de este siglo. Esta situación depende en mucho de factores clave como el crecimiento de la economía, la capacidad de la industria, los costos, las políticas gubernamentales en acceso y fiscalidad, la evolución de los recursos renovables y las fuentes de energías alternativas, sobre todo para el transporte, y los efectos del cambio climático en las políticas y regulaciones relacionadas con el uso de combustibles fósiles;<sup>6</sup> y
- c) destacan nuevas opciones productivas, como el petróleo no convencional, puesto que es abundante y más barato de producir, pues se hacen con arenas y esquisto de petróleo, así como con carbón líquido (*coal-to-liquids*).

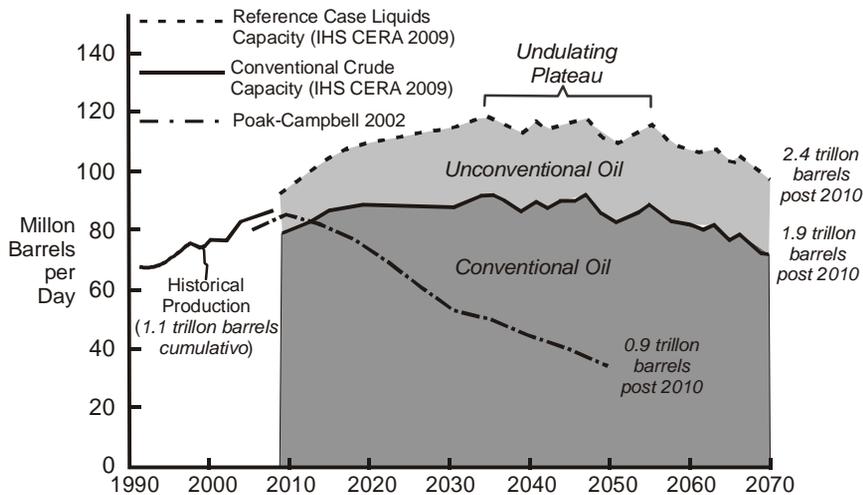
<sup>5</sup> Peter Jackson, *The Future of Global Oil Supply. Understanding the Building Blocks*, Special Report, Cambridge Mass, HIS CERA, noviembre 2009, p. 2.

<sup>6</sup> Green que este punto de inflexión será anunciado en el comienzo de una meseta ondulante que durará quizá dos décadas antes de una larga y lenta caída. Por supuesto, el patrón de demanda ejercerá una influencia en la curva de la oferta futura. La demanda pico es un concepto igualmente importante que debe ser considerado como una revelación desde la perspectiva a medio siglo, como la principal fuerza de la oferta pico. Sin embargo, no considera como inminente el pico de la producción. *Ibidem*, p. 3.

Además, los volúmenes potenciales en juego son enormes. Las reservas probadas de arenas de petróleo se estiman alrededor de 170 mil millones de barriles, lo que hace factible su producción frente a un precio del petróleo de alrededor de 60 o 70 dólares por barril. Las proyecciones estiman una producción de alrededor de 4 millones de barriles diarios para 2030.<sup>7</sup>

En síntesis, no se considera que haya un alza de petróleo antes de 2030, donde jugarían un papel muy importante los combustibles líquidos no convencionales: éstos ya contribuyen con 14 por ciento de la capacidad global total y se espera que dicha participación aumente 23 por ciento para 2030. Frente al enfoque de la producción pico, la propuesta alternativa a que dan lugar estas estimaciones nos lleva a presentar un gráfico como el siguiente:

**Gráfica 3**  
**Meseta Ondulante versus Producción pico**



Fuente: Cambridge Energy Research Associates 60907-9\_2107

Al negar la validez de la propuesta de Hubbert, la declinación se atribuye a un problema de falta de inversión y a la existencia de obstáculos a la misma, tales como algunas constituciones que impiden la incorporación de la inversión

<sup>7</sup> Antony Froggatt y Michael Levi, "Climate and Energy Security Policies and Measures: Synergies and Conflicts" en *International Affairs*, vol. 85, núm. 6, Chatham House, Londres, 2009, p. 1139.

extranjera directa en sectores estratégicos de ciertos países, a fin de aumentar sus reservas para aumentar la producción. Incluso las corporaciones estadounidenses manifiestan que se les ha expulsado de los países productores, por lo que apelan a la necesidad de leyes, regulaciones y un sistema judicial que preserve la santidad de los contratos que éstas han firmado.

Así, relacionado con la declinación del petróleo, encontramos el “acceso” a los recursos en las regiones donde éste existe. Es claro que tanto para Estados Unidos como para otras naciones industrializadas este es uno de sus mayores retos, pues “quien controle el acceso a los recursos energéticos controla el crecimiento económico, lo que tiene el potencial para causar gran tensión entre las naciones como ha sucedido en el pasado”.<sup>8</sup>

El problema es que la mayor parte de las reservas está en manos de gobiernos con valores y prioridades distintos a los estadounidenses. Derivado del control mayoritario de los depósitos petroleros y gaseros, gran parte de la producción actual es controlada por las corporaciones petroleras nacionales (*National Oil Corporations* –NOC, por sus siglas en inglés–), a las que los países industrializados culpan porque consideran que toman decisiones políticas más que económicas que no responden, según ellos, a las necesidades de inversión para mantener y ampliar la capacidad de producción, lo que pone en riesgo su seguridad energética futura.

## Cambios en la industria petrolera internacional

Las NOC se han convertido en actores importantes del escenario energético internacional por ser numerosas, pero sobre todo por el control casi total que tienen de las reservas probadas de petróleo y gas en el mundo, lo que incide en la correlación de fuerzas a favor de las naciones productoras, si bien se requerirían muchos más elementos para modificar el peso de los actores en este mercado.

Según el *Financial Times*,<sup>9</sup> las nuevas siete hermanas estarían integradas por empresas estatales que no están en los países de la OCDE: Saudi Aramco, Gazprom Neft, China National Petroleum Corporation (CNPC), National Iranian Oil Company (NIOC), Petróleos de Venezuela (PDVSA), Petróleos de Brasil (Petrobras) y Petroliaam Nasional Berhad (Petronas).

Sin embargo, esta clasificación no considera a Petróleos Mexicanos (PEMEX), lo que –en nuestra opinión– obedece al proyecto neoliberal para su privatización

<sup>8</sup> Berenice Lee, “Managing the Interlocking Climate and Resource Challenges” en *International Affairs*, vol. 85, núm. 6, Chatham House, Londres, 2009, p. 1114.

<sup>9</sup> Petroleum World.com, *STCIC: The Next Level: Taking Energy International* en Petroleum World.com (<http://petroleumworldtt.com/editott08033003.htm>), consultado el 8 de septiembre de 2010.

total. La situación contrasta con la de años atrás, cuando las petroleras internacionales privadas, como ExxonMobil, British Petroleum (BP), Royal Dutch Shell y Chevron eran las mayores empresas productoras de petróleo y gas en el mundo. Entre las 20 compañías más importantes en términos de reservas de estos energéticos actualmente se encuentran: Saudi Aramco, Gazprom Neft, NIOC, Sonatrach, Petronas, Rosneft, Abu Dhabi Oil Company (ADNOC), LUKOIL, PDVSA, PNC, CNPC, China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), Sonatrach, GAIL, Oil and Natural Gas Corporation Limited (ONGC), Pertamina, Irak National Oil Company (INOC), KPC, Lybianoc y QP.

En el mundo existen alrededor de 60 NOC y hay un amplio espectro en cuanto al porcentaje de participación del Estado en su control (cuadro 1), pues van desde aquellas que registran una privatización parcial hasta las que tienen un alto grado de privatización, como Petrobras, por ejemplo.

A diferencia de los años setenta, cuando llegaron a controlar hasta 85 por ciento de las reservas de petróleo, las compañías –incluyendo las pertenecientes a la OPEP –controlan hoy 90 por ciento de las reservas petroleras y gaseras probadas; esto es, detentan la mayor parte de las reservas a nivel mundial. Considerando las que no pertenecen a la OPEP, éstas poseen 80 por ciento de los recursos y comparten 10 de las reservas con las corporaciones internacionales, quedando el remanente a las *International Oil Companies* (IOC), de las cuales las más grandes (*majors*) poseen 3.8 por ciento. Nueve de los 10 países con mayores reservas (excepto LUKOIL, propiedad de Rusia), tienen una razón reserva/producción de 78 años<sup>10</sup> y su potencial remanente es importante, ya que su territorio no ha sido explorado del todo.<sup>11</sup> Debido a la cantidad de reservas con las que cuentan, su posición se trasladará a una de fuerza en términos de producción petrolera y gasera, ya que 90 por ciento de los suministros futuros para los próximos 20 años vendrá, precisamente, de sus territorios.<sup>12</sup> Por otro lado, las cinco IOC más importantes cuentan con reservas suficientes para 11 años, lo cual incide en las estimaciones futuras de las actividades de la industria.

<sup>10</sup> Mike Bahorich, “Are the International Oil Companies Running Out of Oil?”, disponible en <http://www.petroleumworld.com/sunopdf08022401.htm>, p. 2, consultado el 28 de febrero de 2008.

<sup>11</sup> *The Economist.com*, “Really Big Oil”, Economist Print Edition, disponible en [www.economist.com/opinion/PrinterFriendly.cfm?story-id7276986](http://www.economist.com/opinion/PrinterFriendly.cfm?story-id7276986), 10 de agosto de 2006, p. 2, consultado el 12 de febrero de 2008.

<sup>12</sup> *Petroleum Intelligence Weekly* elabora su propia jerarquización de las 50 NOC más importantes. Entre los primeros cinco lugares se encuentran Saudi ARAMCO, NIOC (Irán), PDVSA (Venezuela), Petrochina y PEMEX. *Petroleum Intelligence Weekly 2007*, disponible en [http://www.energyintel.com/DocumentDetail.asp?document\\_id=137158](http://www.energyintel.com/DocumentDetail.asp?document_id=137158).

**Cuadro 1**  
**Las NOC en la jerarquía de las 50 mayores compañías**

<i>Rango 2005</i>	<i>Rango 2004</i>	<i>Índice del Petroleum Intelligence Weekly</i>	<i>Compañía</i>	<i>País</i>	<i>Participación del Estado %</i>
1	1	30	Saudi Aramco	Arabia Saudita	100
3	4	39	NIOC	Irán	100
4	3	44	PDVSA	Venezuela	100
7	9	68	PetroChina	China	90
10	9	83	PEMEX	México	100
12	12	96	Sonatrach	Argelia	100
13	13	100	KPC	Kuwait	100
14	14	106	Petrobras	Brasil	32
15	24	108	GAZPROM	Rusia	50
17	16	132	ADNOC	Emiratos Árabes Unidos	100
19	18	137	Petronas	Malasia	100
20	21	143	PNC	Nigeria	100
22	25	156	Libyanoc	Libia	100
23	22	168	INOC	Irak	75
24	23	183	EGPC	Egipto	55
24	26	183	QP	Qatar	71
26	31	185	Rosneft	Rusia	75
28	28	189	Sinopec	China	55
29	30	191	Stateoil	Noruega	71
30	32	224	ONGC	India	74
33	15	253	Pertamina	Indonesia	100
34	37	277	SPC	Siría	100
35	34	283	PDO	Omán	60
36	36	292	SOCAR	Azerbaijón	100
40	35	310	ECOPETROL	Colombia	100

Fuente: *Petroleum Intelligence Weekly 2007*. disponible en [http://www.energyintel.com/DocumentDetail.asp?document\\_id=137158](http://www.energyintel.com/DocumentDetail.asp?document_id=137158). La jerarquización se basa en datos operativos de las empresas, comparados en seis áreas operativas distintas con compañías asignadas en un rango separado dentro de cada categoría. Los seis rangos individuales se añaden después para determinar el acumulado, la posición general, dando a cada una de los seis criterios un peso igual. Los rangos se basan en los resultados operacionales de 2005 para las empresas, como existen al final de cada año o como se reportan.

Si bien las IOC fueron dominantes en el siglo pasado, de manera gradual han ido abandonado o han sido desplazadas de la explotación directa de los yacimientos para especializarse en actividades de procesamiento, transporte, comercialización y servicios tecnológicos. Pese a que tienen enormes ganancias, están sentadas sobre miles de millones de dólares (son muy eficientes al no tener que cumplir con objetivos de tipo social) e intentan, con denodado esfuerzo, reemplazar las reservas petroleras y gaseras que les quedan.<sup>13</sup> Sin embargo, sus recursos no pueden ser invertidos ante las menores oportunidades de exploración. Las cinco corporaciones más grandes: ExxonMobil (lugar 14 en la lista de todas las compañías), BP (lugar 17), Chevron (lugar 19), Conoco Phillips (lugar 23) y Shell (lugar 25), así como las 20 empresas que les siguen, tienen una tasa de reemplazo de reservas negativa, es decir, declinante en esta etapa de la industria,<sup>14</sup> y no es probable que su situación se revierta en el futuro.

La dotación de recursos incide también sobre la oferta petrolera, lo cual se refleja en los niveles de producción de las cinco mayores productoras, que son empresas estatales (como se puede observar en el cuadro 2). Hasta el sexto y séptimo sitio se ubican las transnacionales.

**Cuadro 2**  
**Producción petrolera mundial (líquidos)**  
**(miles de barriles diarios)**

2006	Empresa	Producción
1	Saudi ARAMCO	11 035
2	NIOC	4 049
3	PEMEX	3 710
4	PDVSA	2 650
5	KPC	2 643
6	BP	2 562
7	Exxon Mobil	2 523
8	PetroChina	2 270
9	Shell	2 093
10	Sonatrach (Argelia)	1 934

Fuente: Energy Intelligence Research, *The Energy Intelligence Top 100: Ranking the World's Oil Companies*, eds. 2001 y 2007.

<sup>13</sup> Justin Blum, "National Oil Firms Take Bigger Role. Governments Hold Most of World Reserves" en *Washington Post*, 3 de agosto de 2005, p. D01.

<sup>14</sup> Amy Myers Jaffe y Ronald Soligo, "IOC's: Investment and Industry Structure" en *National Oil Company Study*, Houston, presentado en James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, 1° y 2 de marzo de 2007, p. 8.

En lo que corresponde a las 68 IOC existentes, cabe señalar que su producción prácticamente se estancó de 1990 a 2005, ya que sólo creció de 17.2 a 18 millones de barriles diarios. En tanto, de 2004 a 2006 la producción neta de las *majors* BP, ExxonMobil, Shell, Chevron, Texaco, Total Conoco-Phillips y Ente Nazionale Idrocarburi, cayó de 14.1 millones de barriles diarios a 13.6 millones. Lo anterior se relaciona con el hecho de que ha disminuido el gasto en exploración de las cinco grandes IOC. Por ello, éstas no han sido capaces de reemplazar sus reservas en comparación con las independientes de Estados Unidos y otras NOC, haciendo que la producción de las cinco grandes haya declinado desde mediados de los años noventa.

La percepción es que las IOC se vuelven empresas prestadoras de servicios para las NOC en la medida en que el balance de poder se desplaza a favor de estas últimas. Los espacios remanentes están siendo ocupados de nueva cuenta por las compañías privadas transnacionales en los países donde permanecen o en los que se diseña la “apertura” de su sector. En cambio, las mayores IOC han usado 56 por ciento de su flujo de caja operativo en recompras y dividendos de acciones para monetizar estos activos mientras el precio del petróleo es alto.

Considerando la concentración de recursos y la oferta productiva, es claro que se ha modificado el equilibrio entre los actores en el mercado petrolero internacional, tendencia que sin duda será más pronunciada en el futuro. Las restricciones de acceso para la explotación de recursos de las naciones desarrolladas (prácticamente todos países en vías de desarrollo), los limitados hallazgos exploratorios, los campos petroleros en continua declinación y la inexistencia de descubrimientos petroleros importantes hacen que se acorte el tiempo en el que las corporaciones pueden permanecer en el mercado como productores. Las implicaciones sobre estas tendencias estructurales son percibidas como una amenaza para la seguridad energética de Estados Unidos.

Como contrapeso, estas corporaciones presionan para que las NOC adopten estructuras institucionales que promuevan la competencia en sus mercados, ya que pretenden que exponiéndolas a ambientes competitivos, las cosas cambien en la medida en que se vuelven eficientes; esto es, la privatización es la alternativa para mejorar la eficiencia, y la situación les preocupa menos si las NOC operan como compañía privada.

Las corporaciones que estarían en esta situación son las estadounidenses y las inglesas, si bien no debe minimizarse la importancia de las españolas, que no cuentan con reservas en su propio territorio, por lo que en el plano internacional van a la cabeza de otras corporaciones, como BP-AMOCO, tal como sucede en el caso de Refinería de Petróleos de Escombreras Oil-YPF Sociedad Anónima (REPSOL).

En la medida en que las naciones establecen sus propias compañías, los territorios abiertos a la exploración y el desarrollo por parte de las empresas privadas pueden disminuir.<sup>15</sup> Dichas dificultades se amplían por el uso de los acuerdos energéticos estratégicos entre gobiernos.

Los acuerdos de cooperación entre las empresas estatales están entrando en competencia con los intereses de las corporaciones privadas, en particular con las estadounidenses, ya que las NOC están ganando un *status* global al trabajar con ellas más que con las *majors*. En algunos casos la cooperación entre las estatales ha sido de tipo político, porque los Estados buscan retener la mayor parte de la renta petrolera;<sup>16</sup> en otros, ha prevalecido el pragmatismo en los arreglos. Su disposición a colaborar entre ellas se amplía en la medida en que han descubierto que pueden servir a los intereses de otra NOC sin necesidad de acudir a las transnacionales, otrora consideradas como indispensables, sobre todo en lo que se refiere a *expertise* técnico.<sup>17</sup>

Sus relaciones están resultando inclusivas: trabajan juntas para obtener soluciones sinérgicas, en el sentido de que van más allá de lo que lograrían con sus competidores tradicionales sin presionar por modificar el marco jurídico del país anfitrión para la realización de operaciones.

## El nacionalismo energético

Si bien la fortaleza que adquieren las NOC es parte de la percepción y el temor que suscita el nacionalismo energético, debemos destacar que éste ciertamente se encuentra relacionado con las decisiones de los gobiernos de los países productores en materia económica y estratégica; sin embargo, esta situación puede estar sobredimensionada por el hecho de la competencia que representan las empresas estatales.

El temor surge también del posible uso de sus recursos energéticos por los Estados productores como arma política. Si bien las empresas buscan garantizar su seguridad energética y adquirir petróleo y gas natural en el

<sup>15</sup> Robert Pirog, "The Role of National Oil Companies in the International Oil Market" en *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington, agosto 2007, p. 4.

<sup>16</sup> *Factbox-National Oil Companies Work Together*, 2 de julio de 2007, p. 1, disponible en <http://geopolitikenergi.wordpress.com/factbox-national-oil-companies-work-t>, consultado el 10 de septiembre de 2007.

<sup>17</sup> BI-ME Staff, Reuters, *National Oil Companies Joint Together Around the World*, disponible en <http://www.bi-me.com/main.php?id=11365&t=1&c=34&cg>, 5 de julio de 2007, p. 1, consultado el 8 de octubre de 2007.

extranjero, esta política puede ser vista como “estratégica” por la relación directa del gobierno. Esto es lo que ocurre con las empresas indias y chinas, que cuentan con todo el apoyo gubernamental por ser su seguridad energética una política de Estado, sobre todo en el caso de la dirigida hacia ciertos países.<sup>18</sup>

El temor también surge de las asociaciones estratégicas que están concertándose entre las empresas estatales. Un caso ilustrativo es la asociación estratégica entre China y Arabia Saudita: se considera que esta última usa su *status* de productor remanente para el mercado global con la finalidad de profundizar su relación con la primera, teniendo como contraparte un deterioro en su relación estratégica con Estados Unidos, lo cual es motivo de perturbación.<sup>19</sup>

Sin embargo, es pertinente señalar que las NOC chinas se comportan cada vez más como empresas privadas. Reconocen la necesidad que tienen de mejorar su administración y sus habilidades técnicas. Se han vuelto inversionistas internacionales tanto en sectores boyantes como deprimidos, y su expansión ha sido tal que se les puede encontrar en todos los continentes para incorporar reservas internacionales a su base.

Otro caso destacado es el que se refiere a Rusia. Los nacionalistas rusos, con la bandera del euroasianismo y bajo el liderazgo de Vladimir Putin, han impulsado una estrategia nacional y han recuperado el sector energético –que estaba en manos extranjeras– en tan sólo tres años, y retoman empresas estatales de la talla de Rosneft, Transneft y Gazprom. Rusia está registrando avances en la recuperación del “cercano extranjero” que había pertenecido a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como una reacción contra Occidente –que promovía sus intereses en la zona–, y en fechas recientes ha delineado la estrategia de traspasar el territorio de la ex URSS en Europa para dirigirse a América Latina, África y Asia Pacífico.

<sup>18</sup> La estrategia de seguridad energética de China es ilustrativa. Sus objetivos más importantes son los siguientes: 1) alentar las actividades de exploración y desarrollo nacionales y maximizar la producción nacional de petróleo y gas; 2) diversificar las fuentes de importaciones de petróleo y gas y aumentar la participación de estos fósiles procedentes de Rusia y Asia Central; 3) fortalecer las inversiones en el extranjero a través de sus compañías estatales, especialmente en Medio Oriente, Asia Pacífico, Rusia y Asia Central; 4) aumentar las inversiones en infraestructura de petróleo y gas y abrir más canales a las importaciones; 5) establecer reservas estratégicas del gobierno; 6) alentar la conservación energética y mejorar la eficiencia; y 7) promover el desarrollo de las energías renovables.

<sup>19</sup> Stephen P. Matthews, “Energy Security: Implications for US-China-Middle East Relations. China’s New Energy Focus: Strategic Partnership with Saudi Arabia”, preparado para The Energy Conference, patrocinada por el Shanghai Institute for International Studies y el James Baker III Institute for Public Policy, Rice University, 18 de julio, 2005.

Desde la óptica de Estados Unidos, esta es una estrategia imperial, ya que sus recursos energéticos son utilizados por Rusia para restablecer su posición hegemónica en el espacio postsoviético, alentando una posición estratégica *vis à vis* Europa y Asia del Este.

Por último, en Asia, el caso de la India resulta relevante por su proyecto de convertirse en una potencia refinadora en el Sureste de Asia. Este país tiene planes de crear una capacidad adicional de refinación por alrededor de 110 millones de toneladas anuales; también planea incorporar 2.2 millones de barriles diarios en capacidad de producción adicional para 2012, pese a su condición importadora de crudos. La meta para 2008 era alcanzar el nivel de exportaciones de un millón de barriles diarios de productos refinados destinados al mercado estadounidense y europeo.<sup>20</sup>

El nacionalismo energético en América Latina es representativo en el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina,<sup>21</sup> y ha tenido como característica el fortalecimiento de sus empresas energéticas. Esto se ha concretado en las modificaciones que se han hecho a los términos de los contratos, de los activos y de los regímenes fiscales que restringen el acceso a las compañías internacionales. En general, el nacionalismo se observa en el retorno a la soberanía en relación con el dominio de los recursos naturales. No es exagerado señalar que hay un cambio de paradigma a favor del control de las empresas por parte del Estado: la integración organizada sólo por el mercado está siendo reemplazada con una mayor participación del Estado, basándose en la certidumbre de que los temas energéticos no pueden manejarse solos y, fundamentalmente, bajo la premisa de la eficiencia empresarial, sino que deben ser fruto de una política macroeconómica que incluya al sector privado, pero que lo alinee con las prioridades de los Estados-nación.

El retorno del Estado al control de los sectores energéticos, sobre todo de los países andinos, se sustenta en el endurecimiento de las condiciones de acceso a los sectores productivos de estos países, en nuevos impuestos y regalías para las transnacionales petroleras, así como en nuevas condiciones fiscales

<sup>20</sup> Fereidun Fesharaki, "Energy and Security Issues: Perspectives on Iran, India, and China", presentación en el CSIS Energy and National Security Program, Washington, 12 de julio de 2007, p. 28.

<sup>21</sup> La nueva tendencia parece ser una reacción a la ola de privatizaciones realizadas en América Latina desde los años ochenta, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington. Sin embargo, el retorno del Estado a un papel de empresario está relacionado con la reapropiación del manejo soberano de las reservas mineras de los Estados, que dista de ser un proceso simplemente de reorganización de la industria. Sobre las privatizaciones en América Latina, véase Gregorio Vidal, *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, España, 2001.

para la explotación de los hidrocarburos. En el caso de Venezuela, estas últimas se han incrementado de 20 a 80 por ciento de los ingresos por exportación; además, el gobierno ha creado nuevos *joint ventures* en los que PDVSA siempre tiene una participación mayoritaria.

Asociadas al nacionalismo, se encuentran la recuperación y la distribución social de la renta petrolera. En algunos países ésta es el pivote del desarrollo, como en el caso de Arabia Saudita, China y Rusia. En otros, apoya su industrialización (China, Noruega, Indonesia y Brasil). En algunos más hay propósitos fundamentalmente sociales, como ocurre en Venezuela, Nigeria, India y China e Irán. Otras metas son de tipo geopolítico (Venezuela y Arabia Saudita). Ciertos países alientan a sus empresas a hacerse de reservas en el ámbito internacional, a incursionar en nuevos mercados o comprando participación en empresas foráneas (China, India, Malasia, Arabia Saudita).

## **El mercantilismo**

Otro aspecto de una tendencia reciente es lo que se conoce como el “mercantilismo de los recursos”. A diferencia del nacionalismo energético, a este proceso se le coloca en el otro lado de la ecuación, es decir, en la demanda. Sus ejemplos más destacados son India y China, países que han diseñado un mecanismo para asegurarse el acceso a los recursos sobre bases más privilegiadas que un simple contrato de abasto; acompañados de una política de comercialización, su estrategia de importaciones se diseña sobre bases de tipo geopolítico. Sus acciones consideran mercados globales y diversos cálculos.

La importancia de este plan no sólo se relaciona con su carencia de recursos, sino que tiene que ver con las perspectivas de la demanda. De acuerdo con algunas estimaciones, 43 por ciento del incremento en la demanda global de petróleo en 2030 provendrá, precisamente, de China, y 19 por ciento de India.

Con el soporte de una política de Estado, las empresas chinas e indias realizan sus operaciones en regiones que consideran vitales, compitiendo con Estados Unidos y algunas naciones europeas por su influencia en las mismas.

Como parte de su estrategia para garantizar el abasto futuro, algunas NOC se aventuran más allá de su territorio nacional. La búsqueda de autosuficiencia les obliga a hacerse de reservas en otras latitudes bajo arreglos comerciales. Tal es el caso de las compañías de China e India, que buscan suministros seguros para afianzar su crecimiento económico. Si en el plano militar parecen activas y en la realización de ejercicios y la instalación de bases marítimas muy dinámicas, también lo son en la conformación de alianzas y la creación de

mercados pero, sobre todo, en el acceso a materias primas que les permitan continuar su desarrollo, por lo que la seguridad energética está en el centro de sus intereses.<sup>22</sup> Realizan acuerdos con países como Sudán e Irán, donde las transnacionales se han retirado por razones de tipo político y donde las naciones industrializadas (sobre todo Estados Unidos) dejan ver su reticencia para efectuar arreglos comerciales por considerarlos países parias (*rogue States*), como sucede con Irán.

Los chinos tienen claro que se trata de negocios en los que los dobles estándares deben dejarse de lado. El ejercicio del poder suave, la diplomacia, ha sido la estrategia para afianzar su seguridad energética y con ello asegurar sus suministros futuros.

Algunas NOC tienen una perspectiva de largo plazo y realizan proyectos estratégicos,<sup>23</sup> como ha sido el caso de la corporación china CNPC en Kazajistán, que busca integrar toda la cadena de producción y de valor; es decir, desea controlar todas las etapas de producción y comercialización, tal como lo hacen las corporaciones privadas.

Las NOC de Asia y de Rusia están desplazando a las occidentales en la competencia por los recursos estratégicos en Medio Oriente y Eurasia. Rusia, India y China tienen acuerdos entre sí para controlar gasoductos que corren a lo largo de Asia Central y Medio Oriente. Empresas como la india ONGC, las chinas SINOPEC y CNPC y la malaya Petronas han tenido éxito en África e Irán; la rusa LUKOIL se ha vuelto también un jugador internacional en regiones clave, como Medio Oriente y la Cuenca del Caspio.<sup>24</sup>

En sus inversiones en el extranjero también están privando objetivos relacionados con consideraciones de geopolítica y política exterior. Sus inversiones estratégicas y alianzas comerciales cumplen este tipo de propósitos, que van más allá de consideraciones puramente económicas. Debido a su peso económico en el concierto mundial, China e India tienen un nivel de consumo tal que puede ser decisivo en los precios del mercado petrolero.

<sup>22</sup> David Scott, "The Great Power 'Great Game' Between India and China: 'The Logic of Geography?'" en *Geopolitics*, vol. 13, núm. 1, enero 2008, pp. 1-26.

<sup>23</sup> La compañía china CNPC ha sido ejemplo de un arreglo estratégico mayor y de largo aliento, comprometiéndose a un desarrollo económico local en Kazajistán a través de inversiones en estaciones eléctricas, plantas químicas, trenes y gasoductos para gas natural. Alexandre M. Oliveira *et al.*, "The Ride of the National Oil Company. The Rapid Rise of National Oil Companies is Driving International Oil Companies to Rethink for Achieving High Performance", en *Accenture* 2006, p. 2.

<sup>24</sup> The Baker Institute Energy Forum, "The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets", Rice University, Houston, 2007.

## El eje petrolero

Uno de los caminos en el que convergen los anteriores procesos es en lo que se ha denominado como el “nuevo eje petrolero”: una coalición de Estados productores e importadores organizados con el objetivo de cooperar alrededor del eje chino-ruso y para contrarrestar la hegemonía de la Unión Americana en asuntos globales.

A través de la Organización de Cooperación de Shangai (la mayor organización regional de seguridad y la única en la que no participa Estados Unidos), esa cooperación ha limitado la presencia de Estados Unidos en Asia Central. En este sentido, destaca también el Acuerdo de Shangai, entre cuyos objetivos está garantizar el flujo de los energéticos de Asia Central al Oriente, situación que contrasta con la historia de suministros seguros para Occidente.

Otro elemento del eje es la cuestión iraní, ya que se atribuye a la cooperación ruso-china el hecho de que durante un tiempo se lograra frustrar la política de Estados Unidos hacia Irán en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en otros espacios internacionales. Las razones subyacentes de este apoyo se relacionan con los acuerdos de cooperación que las compañías rusas y chinas tienen con el sector de hidrocarburos del país asiático. La importancia de la cooperación ruso-china con Irán tiene el potencial para que Moscú consolide una posición como jugador líder para abastecer de recursos energéticos a importantes mercados de Asia y Europa bajo consideraciones geopolíticas. Como hemos señalado, los recursos energéticos tienen la capacidad de hacer de Rusia una gran potencia.

## La alternativa: institucionalismo y liberalismo

Desde el punto de vista de las naciones industrializadas, en particular de Estados Unidos, las discusiones sobre quién gana y quién pierde están basadas en las preguntas incorrectas, ya que para dichos países la pregunta pertinente tendría que ser: ¿cómo pueden equilibrarse de mejor forma la competencia y la cooperación en un cambiante mundo energético, complaciendo los intereses de productores y consumidores en las formas más efectivas y eficientes?<sup>25</sup> La propuesta rechaza los enfoques basados en la fuerza o en las ganancias relativas, como pudieran ser los realistas y neorrealistas. En cambio, propone la ya histórica utilización del mecanismo del mercado, la integración y la

<sup>25</sup> Andreas Goldthau y Jan Martin Witte, “Back to the Future or Forward to the Past? Strengthening Markets and Rules for Effective Global Energy Governance” en *International Affairs*, vol. 85, núm. 2, Chatham House, Londres, 2009, p. 384.

institucionalidad en las relaciones entre países con el fin de alentar la cooperación en materia energética para “satisfacer” las demandas de productores y consumidores.

Si bien acepta la necesidad de una visión geopolítica para la energía, considera que el enfoque alternativo permite incorporar a un grupo crítico de actores que la geopolítica soslaya; al tiempo, resalta la bondad de las instituciones, por los incentivos y restricciones que provee en las decisiones de inversión y proyectos. Con este antecedente, se sugiere convencer a las naciones productoras que un ambiente institucional favorable a la asignación efectiva de capital e inversión es lo mejor para generar ingresos estables y confiables que una situación en la que los máximos productivos y los precios devienen en una oferta inelástica en materia de petróleo y gas. Esto significa, entre otras cosas, presionar para que las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) gobiernen la competencia en los sectores energéticos, proveyendo las bases para una inversión crítica necesaria. Con el petróleo y el gas como fuentes aún significativas de energía primaria en las próximas décadas, los hacedores de políticas necesitan adaptar y fortalecer la arquitectura institucional de las relaciones internacionales. Este enfoque también sugiere dar prioridad a los asuntos energéticos como parte de la política exterior.

Un aspecto importante de esta visión institucional es que retoma los fundamentos del neoliberalismo que se aplica a los países productores bajo el argumento de una falta de recursos para inversión, así como de la carencia de tecnología y la falta de capacidad de ejecución en los proyectos. Asimismo, aduce una tendencia en el caso de las NOC de operar con una asignación de capital en exploración global y producción ineficiente y poco óptima. El discurso desacredita el potencial y las capacidades de las naciones en vías de desarrollo, que históricamente han atravesado por una serie de políticas de astringencia presupuestal y rentismo, y que han caído en la “enfermedad holandesa”, avaladas por las oligarquías nacionales, apoyadas por sus contrapartes transnacionales. No obstante, la propuesta dominante va en camino inverso a cualquier posibilidad de independencia energética y desarrollo autónomo. Es clara la conveniencia de sustraer de esta óptica las relaciones de poder, así como las asimetrías entre países y los intercambios desiguales que reproduce la implementación del modelo neoliberal en las naciones productoras de petróleo.

## **Neoliberalismo en América Latina**

La primera generación de reformas estructurales implementadas durante los años noventa y mantenidas con disciplina durante las crisis de 1994, 1995,

1998, 1990, 2000 y 2003, sentaron las bases de las políticas neoliberales, garantizando un clima favorable de inversión a los capitales extranjeros, reduciendo los riesgos macroeconómicos y financieros. En el campo de la energía, la Iniciativa Hemisférica concretó el proceso bajo la bandera de la modernización del sector. Algunas de las medidas recomendadas fueron esbozadas tanto en el marco del Consenso de Washington (1989) como en la Iniciativa de las Américas (1990).

Conforme a lo establecido en la Iniciativa de las Américas, se intentó crear una zona hemisférica de “libre comercio” que llevó a la modificación de los marcos normativos en el sector bajo las banderas de una supuesta ineficiencia de las empresas energéticas, su descapitalización y disminución de las reservas y la producción. Si bien los países de América Latina registraron diferentes grados de “liberalización”, las medidas más comunes fueron una racionalización de subsidios, reformas en las organizaciones de las empresas como identificación de unidades de negocio, terciarización y creación de *holdings* de empresas; cambios en los regímenes de explotación para la exploración y explotación de los recursos; modernización de la administración pública; incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo, desintegración vertical y horizontal de las empresas eléctricas y el gas y creación de mercados de energía eléctrica.

La estrategia utilizada para atraer las inversiones en el sector energético se basó en lograr que los países abrieran sus mercados de energía a la participación privada en un amplio rango de actividades directas relacionadas, como la exploración y comercialización de productos petroleros en el consumo final. Se consideró que dicha apertura daría lugar a una expansión de las oportunidades de negocios para los actores privados en la construcción de infraestructura para interconexiones en materia de energía. Las presiones para realizar dichas reformas provinieron de la OMC, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y de los distintos tratados de libre comercio con países de América Latina.

En el resto del hemisferio, a diferencia de la integración en América del Norte, la propuesta ha tomado caminos distintos, y algunas de estas iniciativas han perdido dinamismo. Esto ha sucedido con las reuniones hemisféricas de energía. La declinación de la Iniciativa fue más evidente en la Cuarta Cumbre de las Américas del Mar de Plata (2005), en donde no se hizo mención alguna de la integración energética. En el espacio sudamericano perdieron fuerza los procesos de privatización de las empresas públicas. La oposición de distintas fuerzas a la continuación del proceso de privatización se tornó más radical en casos como los de Bolivia y Venezuela y en menor medida en Argentina, en tanto que la llegada de nuevas fuerzas políticas en países como Brasil, Uru-

guay y Argentina dieron lugar a la revisión de las políticas energéticas neoliberales implementadas en los años noventa. Con lo anterior contrasta el caso de América del Norte, cuyo avance en el proceso neoliberal se ha profundizado bajo el liderazgo de Estados Unidos, incorporando los temas del cambio climático, la eficiencia energética, la adopción de energías renovables y el mecanismo del desarrollo limpio.

La construcción del neoliberalismo en América Latina no se sustrae de la óptica de los intereses geopolíticos de Estados Unidos: Es claro que para este último, América Latina sigue representando una fuente directa de oferta energética, por lo que sus políticas y acciones reflejan estos intereses. En el caso de Canadá y México la cuestión geopolítica se torna aún más importante por ser el espacio de influencia inmediato de la potencia del Norte y considerar a su producción como un abasto “confiable” a su seguridad energética. Por lo anterior, es claro que la geopolítica, el neorrealismo, el neoliberalismo y el institucionalismo que lo acompaña no son enfoques excluyentes, sino que pueden ayudar a comprender distintos aspectos de una compleja realidad.

## **Conclusiones**

Es clara la existencia de tendencias y contratendencias asociadas a los desplazamientos estructurales que caracterizan el espacio energético internacional. Muchas de ellas son resultado de los diseños de las nuevas estrategias por parte de las naciones industrializadas, que ven reducido su poder relativo asociado a la merma de la dotación de recursos geológicos y de la pérdida de espacios en la industria petrolera internacional. Tratan de compensar estos espacios a partir del diseño de una institucionalidad *ad hoc* a sus intereses en el ámbito energético internacional, de los instrumentos del mercado y de la integración energética como una forma de aplicarlos, a fin de garantizar su seguridad energética y la permanencia de la estructura de poder en su favor. Entre estos instrumentos están los correspondientes al poder duro, como el militar y las políticas de seguridad asociadas al control social (contra el narcotráfico y la “lucha” contra la delincuencia organizada), que fungen como mecanismos aplicables al interior de los Estados-nación encaminados a fortalecer el orden social vigente.