

**Flujos Energéticos,
cambios en la correlación
de poder y relaciones
internacionales: Una
visión comparada de la
macro-región Europea y
las Américas**

Kirsten Westphal

Junio, 2006



Flujos energéticos, cambios en la correlación de poder y relaciones internacionales: Una visión comparada de la macro-región Europea y las Américas.

En la presente ponencia se pretende comparar las relaciones energéticas internacionales de la macro-región europea con el hemisferio americano, en el que los flujos energéticos tienen la misma importancia como factor estructural de las relaciones internacionales.¹ En Sudamérica, el comercio energético ha impulsado la cooperación e integración regional al interior del MERCOSUR y entre éste y sus países asociados (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela). Asimismo, debido al hecho de que los Estados Unidos como principal consumidor energético desempeña un importante papel de estructuración en el marco del proceso del ALCA y la iniciativa energética hemisférica.

En los Estados post-soviéticos y, particularmente, en Rusia, el comercio energético ha representado un instrumento para la globalización - de al menos una parte - de sus economías y su integración en los mercados globales. La Unión Europea ha sido y es vista como socio primordial para alcanzar este fin. En consecuencia, la energía representa un elemento fundamental en las negociaciones sobre un espacio económico común entre la Unión Europea y Rusia. Además, los flujos energéticos en la época post-soviética se prestan también para mantener los antiguos vínculos entre la Unión Soviética y el COMECON; la dependencia energética es un obstáculo en el camino hacia una independencia cómoda de Rusia. Estas dos macro-regiones – las Américas y Europa – se caracterizan por diversos procesos de integración regional que las convierten en áreas adecuadas para estudiar las relaciones energéticas y su impacto sobre las relaciones internacionales y la integración regional. Las dos macro-regiones han sido objeto de iniciativas de los Estados Unidos y la Unión Europea, destinadas a gobernar el comercio energético internacional mediante la introducción de reglas comerciales neoliberales en los sectores energéticos, en el contexto de la cooperación regional.

En la presente ponencia, se analizan las relaciones energéticas como factor de las relaciones internacionales que impacta, cada vez más, la distribución de poder y, en consecuencia, las estructuras de gobernanza que emergen en torno a la explotación, distribución y el consumo de energía. Las relaciones energéticas pueden funcionar bien como motor de la globalización y apertura regional (con formas relacionadas de gobernanza global y/o regional), bien como palanca de geopolíticas y políticas de poder estado-céntricas tradicionales. La ponencia enfocará las estrategias perseguidas por los países consumidores y productores de energía que han emergido a través del tiempo y han resultado en nuevas estructuras de gobernanza. En este sentido, se intentará identificar las principales tendencias de la economía política internacional de la energía y sus efectos sobre las relaciones internacionales en las regiones respectivas y más allá de las mismas.

Relaciones energéticas y relaciones internacionales

En los últimos años y meses, la energía ha cobrado importancia en las relaciones internacionales, fundamentalmente debido al salto de los precios del petróleo de más de 100 por ciento en los últimos cinco años, a los escenarios de crisis en países productores tales como Venezuela y la reciente crisis gasífera ruso-ucraniana del mes de enero de 2006. Además, el significativo aumento del consumo cambió la cualidad de las relaciones entre los países consumidores y productores de energía en la era post-1999. Sostendré que esto también repercutió en las relaciones internacionales, con resultados que aún están por verse y definir, pero las tendencias emergentes pueden causar preocupación. Los flujos físicos de

¹ Una versión anterior de la ponencia titulada "Relaciones energéticas en la macro-región europea y las Américas en perspectiva comparada: ¿Globalizar o dominar regionalmente? fue presentada en la Conferencia Internacional "International Relations in Eastern Europe" del Grupo de Trabajo "Sociedades de Europa del Este en perspectiva comparada" de la Sección de Relaciones Internacionales de la Asociación Alemana de Ciencia Política, Marzo de 2006.

energía estructuran las relaciones internacionales y generan formas de (inter)dependencia asimétrica.

En primer lugar, las relaciones energéticas en general representan un buen ejemplo de análisis de la economía política internacional debido a la marcada intervención del Estado en la producción, el comercio y el tránsito. Segundo, las relaciones energéticas y, más específicamente, el negocio energético, tienen implicaciones en las políticas de seguridad y están incluso directamente relacionados con éstas, básicamente debido a la influencia que las fuentes energéticas, su accesibilidad, costos y estabilidad de suministro tienen en cualquier economía nacional.

En consecuencia, se supone que las relaciones energéticas influyen en la estructura de las relaciones internacionales en general y, en particular, en las regiones, puesto que las consideraciones de seguridad y de carácter económico han constituido tradicionalmente factores decisivos para la intensificación de la cooperación e integración regionales. El comercio energético representa un área de estudio interesante en el marco del análisis de la economía política internacional (de una región) que se desarrolla en torno a la cuestión de "quién recibe qué, cuándo y cómo".² "Quién recibe qué, cuándo y cómo" es una cuestión de carácter estratégico para todos los actores involucrados: los productores, los consumidores y los países de tránsito, además de configurar las relaciones entre ellos. Así, las relaciones energéticas requieren cooperación y diálogo, elementos importantes e incluso componentes del manejo de la interdependencia y hasta de la profundización de la integración. Como se dijo antes, el petróleo y el gas, las principales fuentes energéticas, son para muchos países productores sus principales productos comerciales y, por ende, activos importantes para su integración en los mercados regionales y globales. Además existen intereses complementarios: al productor le interesa la estabilidad de la demanda y al consumidor la estabilidad de la oferta.

La presente ponencia se centra en el petróleo y el gas. Los precios del petróleo se han más que duplicado en los años 2004 y 2005,³ lo que ha provocado también aumentos en los precios del gas. Tales aumentos de precios reflejan una creciente demanda que, en principio, es un factor económico, pero los factores climáticos y políticos deben también tomarse en cuenta. Algunos hablan incluso de un "shock de demanda"⁴ porque en 2004, la demanda mundial de petróleo creció 3,4 por ciento, la de gas 3,3 por ciento y el consumo energético primario 4,3 por ciento, impulsado fundamentalmente por China y la India.⁵ Pero la crisis de la demanda también ha revelado los problemas de la oferta, tanto respecto de la producción como de la capacidad de refinación. Al mismo tiempo, queda sólo un pequeño margen de capacidad disponible para afrontar la creciente demanda y moderar los desequilibrios⁶ del mercado petrolero. La mayoría de los productores ha estado produciendo a capacidad total; por ejemplo, la OPEP está suministrando petróleo al ritmo de 95 a 97 por ciento de su capacidad. Esto implica que un nivel de suministro estable también representa un problema para los mercados petroleros mundiales.⁷ La creciente demanda está correlacionada con una creciente concentración de las reservas de petróleo y gas en la llamada elipse estratégica que abarca Siberia, la cuenca del Mar Caspio incluyendo Asia Central y los países productores de la OPEP del Medio Oriente. La mayor parte de los yacimientos de hidrocarburos en el mundo está localizada en esta zona. En lo que respecta al petróleo, Rusia posee seis por ciento, con cuatro por ciento ubicados en Asia Central y la región del Caspio y más 62 por ciento en el

² Harold Lasswell, cit. en: Hansen, S., Pipeline politics. The Struggle for Control of the Eurasian Energy Resources, CIEP 02/2003, p. 8.

³ International Herald Tribune, 20 de septiembre de 2005, p. 15.

⁴ "Oil price climbs past \$50 barrier, en: International Herald Tribune, 29 de septiembre de 2004, p. 4.

⁵ BP Statistical Review of World Energy. Putting Energy in the Spotlight, junio de 2005, p. 3, 4 y 9.

⁶ "Demand for Crude Expected to Surge", en: International Herald Tribune, 12-08-2004.

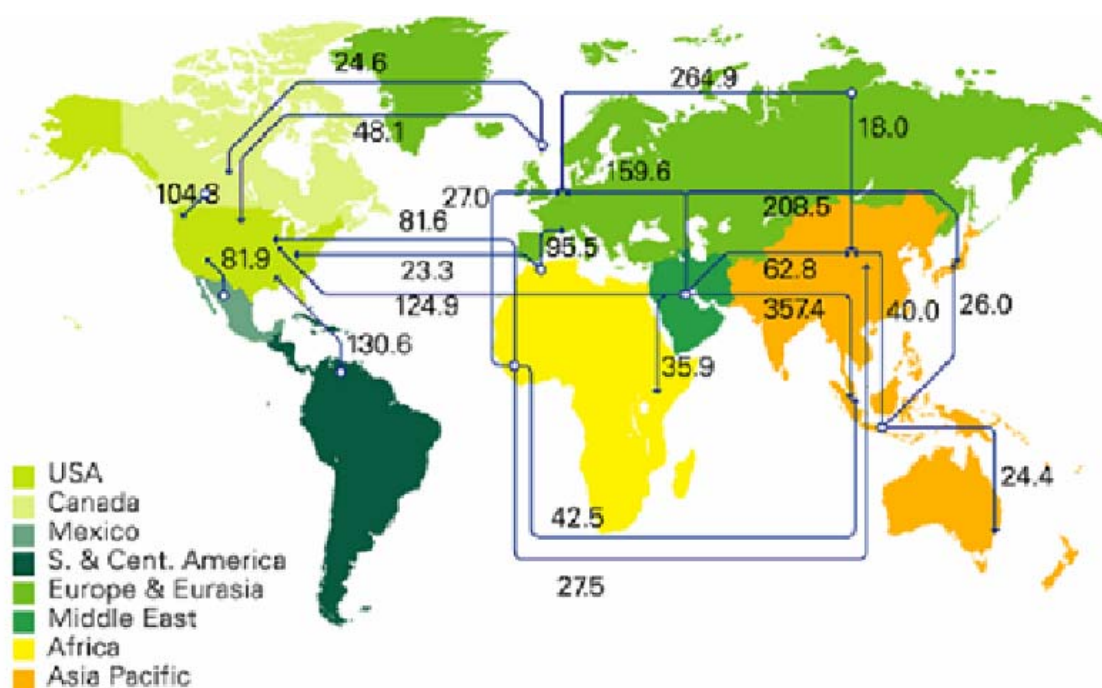
⁷ Steve A. Yetiv, Oil Prices Caught in a Global Storm of Angst, en: International Herald Tribune, 14-15 de agosto 2004, p. 5.

Medio Oriente.⁸ Venezuela, el mayor productor de América Latina, posee 6,5 por ciento de las reservas petroleras mundiales, siendo el total de América Latina 8,5 por ciento.⁹

65 por ciento de las reservas globales de petróleo está localizado en los países del Medio Oriente, con una razón de R/P de 92 años.¹⁰ Ello significa que una demanda creciente sólo puede ser satisfecha por estos países e implica, además, que los países consumidores de petróleo dependerán, en medida creciente, del mundo árabe y de regiones inestables. Esta circunstancia plantea un reto a las estructuras de gobernabilidad y convierte la diversificación del suministro energético en una *conditio sine qua non* de la seguridad energética de las regiones consumidoras, especialmente los Estados Unidos y la UE. Para ambas, el suministro de regiones vecinas (más estables) tales como América Latina y Rusia representa un interés vital. Aún así, el mercado petrolero es percibido como un mercado globalizado debido al mecanismo de precios; una mirada al mapa de los flujos físicos de petróleo muestra que los mismos configuran las conexiones regionales.

PRINCIPALES FLUJOS COMERCIALES DE PETROLEO

(MILLONES DE TM)



Fuente: BP 2005

Lo interesante es el hecho de que la mayor parte de los flujos petroleros de Rusia (y del Mar Caspio a través de Rusia) se destina a Europa. Tal situación es incluso más importante en el caso de América Latina, ya que el grueso del flujo va destinado a los Estados Unidos. Es importante tener esto presente: los flujos energéticos son vistos con frecuencia como instrumentos para la integración en el mercado global. El argumento es válido en términos "virtuales", es decir, en lo que respecta a la formación de precios, pero físicamente los flujos se dirigen a los grandes consumidores vecinos. En teoría, el mercado petrolero es flexible en

⁸ BP Statistical Review of World Energy 2005, London, junio de 2005, p. 4.

⁹ Ibidem.

¹⁰ La razón R/P (reservas sobre producción) indica la duración de las reservas suponiendo que se mantienen los actuales niveles de producción.

proximidad tendrá su impacto en la expansión de la infraestructura gasífera hacia el Sur y el Este.

El volumen todavía bajo de gas latinoamericano comercializado internacionalmente es consumido en los países vecinos y los Estados Unidos. Sin embargo, el mercado de gas natural sudamericano es uno de los de mayor crecimiento en el mundo.¹³ En los últimos años, el consumo de gas natural ha venido creciendo a un ritmo superior al cinco por ciento.¹⁴ Para América Latina con sus importantes reservas, las opciones comerciales son regionales o la exportación de GNL (no exclusivamente a los Estados Unidos). Venezuela posee casi dos tercios de las reservas sudamericanas, principalmente en forma de gas asociado.¹⁵ Argentina y Bolivia también poseen importantes reservas de gas en la región.

Lo que nos interesa en este contexto es que el comercio internacional de gas configura los mercados regionales, tal como se ha explicado arriba. El gas es transportado principalmente por gasoductos, una modalidad que sólo es rentable para regiones vecinas. Los costos de capital para la construcción de una infraestructura de transporte son inmensos. Los proyectos de gran escala reducen los costos unitarios del transporte de gas y estimulan grandes proyectos de distribución. La vinculación de grandes reservorios con mercados importantes y en expansión representa un gran reto, tanto para los suplidores como los consumidores y países de tránsito. Una primera decisión acerca de una ruta puede anular el desarrollo de una ruta alterna por mucho tiempo.¹⁶ Una decisión tomada sobre una línea de transporte de gas determina los flujos de gas al menos a mediano plazo. Debido a las particularidades de la infraestructura fija, la competencia es problemática en el sector del gas. En el caso del gas, existe todavía un elemento monopolístico de transporte. Y dado que el gas se está convirtiendo en un combustible comerciable y ampliamente disponible, se requiere también, con mayor frecuencia, organizar el transporte de energía a través de fronteras. El transporte y la distribución de gas determinan el patrón de competencia entre los exportadores. En el pasado, las inversiones en componentes básicos fueron aseguradas por contratos de largo plazo, cláusulas de destino y un abanico de mecanismos de fijación de precios.

La infraestructura del gas es muy costosa, razón por la que la cadena de valor en la industria del gas se distingue radicalmente de la del petróleo. La baja densidad del gas y su transporte a través de gasoductos elevan los precios que pagan los consumidores finales por encima de los del petróleo. Debido a los costos de transporte y tránsito, los precios del gas al consumidor final pueden alcanzar múltiplos de los costos de producción. Dado que los costos de exploración son comparables, las compañías y los gobiernos han preferido privilegiar la producción de petróleo.¹⁷ El desarrollo de yacimientos de gas se ha convertido en un tema importante sólo en los últimos años, sobre todo en regiones fuera de Europa y Rusia, por ejemplo, en América Latina. Debido a la importante diferencia de los precios a boca de pozo y los de consumo final y también a los elevados costos de infraestructura, los nuevos productores de gas se han inclinado a abrir el sector del gas a la inversión extranjera.

Esta introducción intenta destacar dos factores: (1) la importancia de la dimensión regional en el comercio energético y (2), la creciente necesidad de una gobernanza internacional debido al hecho de que la demanda y, en consecuencia, el comercio están creciendo. Especialmente los aspectos legales internacionales del tránsito del gas a través de múltiples países requieren un marco en que todas las partes puedan confiar, es decir, importadores,

¹³ Para más detalles, véase International Energy Agency, *SouthAmerican Gas, Daring to Tap the Bounty*, Paris 2003.

¹⁴ Hilmar Rempel y Hans Georg Babies, *Erdgas in Sudamérica*, en BGR, *Commodity Top News*, No. 25, 2006, p. 1.

¹⁵ Ello significa que la producción de gas natural está asociada directamente con la producción de petróleo, lo cual tiene dos implicaciones: 1. actualmente el gas es reinyectado a los yacimientos petrolíferos con el fin de mantener la presión y 2. Venezuela debe respetar las cuotas establecidas por la OPEP porque es miembro de la organización (ibidem, p. 3).

¹⁶ Mitchell, John et al., *The New Economy of Oil. Impacts on Business, Geopolitics, and Society*, London 2001, p. 85.

¹⁷ Mitchell, *New Economy*, p. 90.

consumidores e inversionistas.¹⁸ Se supone que estos factores influyen en las relaciones internacionales al interior de las macro-regiones y los mecanismos de integración ya existentes o en desarrollo, tanto en Europa como en las Américas.

El contexto internacional y la gobernanza cambiante del petróleo y del gas

Antes de referirnos a nuestros estudios de caso es importante enfocar las estructuras de gobernanza cambiantes en las relaciones energéticas internacionales. La exploración y explotación de energía es una historia de conflictos permanentes, también entre consumidores y productores; de los primeros, una lucha por tener acceso favorable (y en lo posible ilimitado) a los recursos, de los últimos, por el control exclusivo y cercamiento del acceso a los recursos. Mommer¹⁹ desarrolla un cuadro de tres fases en las que el juego entre las compañías, los consumidores y los países productores ha cambiado de un período de dominación de las compañías petroleras internacionales²⁰ a una fase en que los países productores asumieron un papel más activo (reflejado en la fundación de la OPEP) y una política reactiva de los países consumidores en función del aseguramiento de sus suministros energéticos (reflejada en la creación de la Agencia Internacional de Energía). Esta segunda fase cobró forma con las crisis de precios del petróleo en los años de la década del 70. En la segunda mitad del siglo pasado, los países exportadores de petróleo reclamaron sus derechos soberanos, una vez que las compañías petroleras internacionales habían perdido su anterior posición estratégica y central en los procesos de descolonización, construcción nacional y nacionalización de las industrias petroleras que comenzaron en América Latina y el Mundo árabe. La OPEP reclamó la "soberanía permanente sobre los recursos naturales".²¹ En consecuencia, las compañías que exploran y explotan recursos naturales tales como petróleo y gas están sujetas a la legislación, tributación y jurisdicción nacional soberana. Desde entonces, el status legal y económico del soberano ha tenido gran influencia en la definición de las reglas del juego.

En los años de la década del 90 fuimos testigos de una tercera fase en la que las estructuras de gobernanza desarrolladas por los países consumidores lograron significativos avances en los países productores de energía (hidrocarburos). Esta tercera fase está caracterizada por una serie de cambios en la economía política internacional del petróleo y del gas. Con la disolución de la Unión Soviética y del COMECON, las circunstancias del comercio, la inversión y el tránsito de energía en la región han experimentado cambios fundamentales. Mercados anteriormente cerrados son percibidos como más accesibles para las llamadas compañías petroleras multinacionales de Occidente. Además se debilitó la posición estratégica del cártel de la OPEP porque emergieron nuevos productores de petróleo fuera de su seno, especialmente Rusia. Pero el factor de mayor importancia fue el impacto en los precios, pues éstos cayeron a sus niveles más bajos.

El surgimiento de los productores de energía post-soviéticos y la caída de los precios en los años de la década del 90 influyeron en los modos de gobernanza, pues los paradigmas de la liberalización y privatización se proyectaron hacia el Este y el Sur. Los (en ese entonces) principales países consumidores de la Unión Europea y Estados Unidos intentaron integrar o amarrar los países de sus respectivas periferias abundantes en energía en un marco de acuerdos destinados a asegurar el suministro energético de esos países. El llamado Consenso de Washington que había orientado las reformas económicas en Sudamérica fue proyectado hacia Europa Oriental, principalmente a través de la condicionalidad de créditos y préstamos. Lo interesante es que ello también se extendió al sector energético. En los años de la década del 80 hubo procesos de desregulación y privatización en las industrias energéticas en los

¹⁸ Morita, Koji, Gas for Oil Markets, RIIA Briefing Paper New Series, No. 12, febrero de 2000 (version en línea).

¹⁹ Mommer, Global Oil y Mommer, Governance of International Oil.

²⁰ Para más detalles véase: Daniel Yergan, *Der Preis. Die Jagd nach Öl, Geld und Macht*, Frankfurt: Fischer, 1991.

²¹ Bernard Mommer, *The Governance of International Oil. The Changing Rules of the Game*, Oxford Institute for Energy Studies, WPM 26, 2000, p. 15.

mercados de América del Norte, Europa y de la OCDE. Fueron parte de los cambios económicos neoliberales de la era Reagan-Thatcher en los que se transformó el papel del Estado en la economía. La idea básica fue extender los mercados energéticos liberalizados más allá del mundo de la OCDE, a fin de asegurar el libre tránsito, acceso equitativo a los mercados y, no por último, inversiones extranjeras. Los enfoques para alcanzar estos fines revelaban diferencias significativas entre los países consumidores que se reflejan, además, en el hecho de que el comercio energético no se ha convertido en un área de negociaciones en el seno de la OMC (con la excepción de redes de energía eléctrica que conforman una tema marginal en la agenda). El análisis de esta tercera fase y de los enfoques de los países consumidores para asegurar el suministro energético de los países productores es el punto de partida del presente estudio.

El único intento para incluir el área energética en las reglas comerciales multilaterales de la OMC fue el Tratado sobre la Carta de la Energía, un régimen multilateral diseñado como instrumento importante para mejorar la cooperación y gerenciar la interdependencia en el sector energético, ya que ofrece la base para la creación de un mercado energético internacional abierto bajo los principios del GATT y de la OMC. El Tratado sobre la Carta de la Energía puede interpretarse como afín al espíritu del multilateralismo de la década de los años 90, luego de la desaparición del mundo bipolar que adoptó la idea (o ideal) de Gorbachev respecto de la Casa Común Europea y la transformó en la idea de un mercado común europeo de energía. La integración de la Unión Europea, la necesidad de definir una nueva estructura de gobernanza para el Mercado Único Europeo y las nuevas oportunidades en el Este crearon el clima en que surgió la idea de un mercado energético integrado del Este al Oeste. En las Américas, Estados Unidos aplicó, ante todo, un enfoque bilateral para asegurar el tránsito y la inversión en los países productores de energía, siguiendo el ejemplo de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas y del bilateralismo que también caracteriza en diálogo energético estadounidense-ruso. La diferencia entre la Unión Europea y Estados Unidos apunta a las divergencias de los enfoques y pistas de desarrollo del comercio energético.

Estructuras y modos de gobernar el comercio energético: “Mercados e instituciones” y “Regiones e imperios”

En un Estudio Clingendael²² se sostiene que coexisten dos enfoques y pistas de desarrollo diferentes, e incluso competidores, para gobernar las relaciones energéticas internacionales: el primero denominado “mercados e instituciones” y el segundo basado en “regiones e imperios”. La economía política internacional del petróleo y gas se encuentra en un punto de inflexión decisivo de estas dos tendencias o líneas argumentativas. Usaré esta dicotomía de dos enfoques en competencia y algo contradictorios a fin de desarrollar y modificar este esquema analítico desde la perspectiva de la integración regional.

La cuestión crucial respecto de una gobernanza (multilateral) es si las relaciones energéticas son percibidas y definidas como generadoras de problemas de interdependencia y acción colectiva que exigen una gerencia cooperativa multilateral y pueden funcionar como estímulo de la integración regional. En las palabras del ya mencionado Estudio Clingendael:²³

*“En la línea argumentativa de **Mercados e Instituciones** se asume la continuación e intensificación de la actual internacionalización de mercados (globalización) y una sostenida cooperación al interior de las instituciones políticas y económicas internacionales que conduce a la evolución paulatina del sistema multilateral que dirige las relaciones internacionales. En cambio, en la línea argumentativa de **Regiones e Imperios**, el mundo se*

²² Clingendael International Energy Programme: Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Final Report prepared for DG TREN, La Haya, enero de 2004.

²³ Ibidem, p. 23.

divide en bloques políticos más o menos integrados con regiones satélite, los cuales compiten por mercados y recursos con otros bloques."

La primera línea argumentativa se refiere a un enfoque en el que se gerencia la *interdependencia* de acuerdo a reglas aplicadas en forma anónima y equitativa, así como al acceso a recursos moderado por mecanismos de mercado y con una fuerte participación de compañías privadas. La otra línea argumentativa se refiere a un enfoque geopolítico para asegurar el acceso exclusivo a recursos, principalmente por medios políticos y militares. La primera vía refleja la concepción de desarrollo de Keohane: "de la interdependencia a la globalización" y "de las instituciones a la gobernanza".²⁴ La segunda línea pertenece al concepto de "competencia por el poder neo-realista y centrada en la seguridad del Estado"²⁵ y como lucha por esferas de influencia. Por supuesto que se trata de tipos ideales que aparecen en la realidad con diferencias graduales. Sin embargo, existen tres diferencias determinantes. La primera de ellas tiene que ver con la relación específica entre Estado y mercado y el grado en que "*el Estado o el mercado es visto como instrumento principal de coordinación del comportamiento de la industria y del Estado*"²⁶ en lo que se refiere a la gerencia de la seguridad de la oferta y demanda energética. Esta cuestión está estrechamente relacionada con la economía política internacional como tal. La segunda diferencia se encuentra en el alcance de los arreglos previstos por estos instrumentos de coordinación. Geográficamente puede variar desde el sistema global a un bloque regional, un arreglo bilateral o incluso a un Estado singular. En otras palabras, el grado de integración de otros tópicos tales como las políticas ambientales²⁷, el Estado de Derecho, las reformas económicas y la liberalización del comercio es crucial para la estructura institucional de la gobernanza multilateral. En ambas vías de desarrollo, las *regiones* pueden ser un resultado, pero la diferencia estriba en el grado de *apertura* e integración *institucional*, con sus posibles efectos de derrame hacia otras áreas de política, en contraste con regiones *cerradas*, estructuradas por la dependencia y configuradas alrededor de un centro y la periferia.

El emergente mercado interno de la Unión Europea es un claro ejemplo de este enfoque de mercado e instituciones a nivel regional. Es importante ver que la Unión Europea ha intentado extender este enfoque hacia "el Este" mediante la Carta Europea de la Energía y, posteriormente, al nivel global mediante el Tratado sobre la Carta de la Energía que entró en vigencia en 1998. Esta forma de extender el alcance de normas y reglas multilateralmente aplicadas puede ser interpretada como intento de integrar la macro-región en este régimen particular y crear una comunidad energética alrededor de un marco regulatorio en que pueden confiar todas las partes involucradas. La apertura del proceso del Tratado para la Carta de la Energía hacia otros países implica un efecto globalizador. Sin embargo, la efectividad de tal enfoque de "región abierta" depende de su alcance.

El enfoque de mercado e instituciones idealmente reúne a consumidores y productores en un marco *incluyente* de reglas de mercado e instituciones legales, con el fin de equilibrar intereses convergentes y divergentes que persisten entre consumidores y productores en los mercados internacionales de materias primas.²⁸ Como dijimos antes, el comercio energético internacional requiere una cierta cooperación y diálogo. El enfoque de mercado e instituciones no sólo apunta al logro de una gerencia cooperativa de la interdependencia, sino que incluye también las estructuras de precios. En el comercio de materias primas, las estructuras de precios constituyen *juegos de motivos mixtos*:²⁹ hasta cierto punto existe un

²⁴ Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres y Nueva York; Routledge 2002, p. 1-24. El Estudio Clingendael arriba citado recuerda la construcción de regimenes de Joseph Nye (Clingendael Study 2004, p. 84).

²⁵ *Ibidem*, p. 85.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Véase Peter Mayer, *Gerechtigkeit und internationale Kooperation. Eine regimeanalytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik, série Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, vol. 13, Baden-Baden 2006.

²⁹ *Ibidem*.

interés compartido para reducir la alta volatilidad de precios y mantener una cierta estabilidad de los mismos. Ello es así porque en los mercados de materias primas, la elasticidad de precios desempeña un papel fundamental dado que la demanda y la oferta no son muy flexibles en sus reacciones a cambios en los precios, sino que permanecen relativamente estables en el corto y mediano plazo. Como consecuencia, incluso pequeños cambios en cada lado han generado cambios significativos de los precios. En el pasado, este hecho fue reforzado por – y/o resultó en – la creación de dos regímenes o cárteles *excluyentes* (porque están restringidos a sólo un lado del mercado), a saber, la OPEP y la Agencia Internacional de Energía que reúne a los principales países consumidores de la OCDE. El hecho de que los precios son muy volátiles y (sobre)reaccionan ante los cambios en el lado de la demanda o la oferta implica que prácticamente no existe un interés equilibrado o común de consumidores y productores en los regímenes internacionales. A pesar del hecho de que tanto el productor como el consumidor están interesados en la estabilidad de los precios, sus intereses varían respecto del nivel de los mismos. En consecuencia, el interés en la cooperación y la construcción de regímenes no es correspondiente, sino más bien asimétrico. El enfoque de mercado busca la competencia, transparencia de mercados y un mercado libre a los fines de diversificar los flujos comerciales y de mantener los precios relativamente bajos, un interés que corresponde principalmente a los consumidores.

Como ya señalamos, este enfoque de la gobernanza del mercado depende de su alcance. Como explicaré más adelante, la experiencia demuestra que mientras más países productores o consumidores de energía se pliegan a un curso “Estado-centrado y neo-realista”, más difícil se hará para los demás países apoyarse en una cooperación multilateral que se fundamenta en instituciones legales y mecanismos de mercado. Los precios de las fuentes energéticas representan el núcleo de las (cambiantes) estructuras de gobernanza.

Resumiendo los cambios arriba descritos en la estructura de la gobernanza en esta área política específica, debe afirmarse que las estructuras de gobernanza han estado permanentemente en flujo y transformación, impulsadas por una lucha sobre acceso a los recursos, la apropiación de rentas y precios. Dado que las dos primeras se relacionan con la última respecto del control y la formación de precios, se puede asumir que el aumento de los precios impacta en la estructura de gobernanza porque, como afirma Mommer, “en su dimensión estratégica, el juego es sobre precios y sólo tácticamente sobre apropiación de rentas.”³⁰ En los capítulos siguientes centraremos nuestra atención en el desarrollo de las estructuras de gobernanza de la energía, específicamente en las regiones, a fin de analizar el efecto que tal estrategia política ha producido en las relaciones internacionales en general y en la cooperación regional, en particular.

Relaciones energéticas en la Unión Europea y el espacio post-soviético: ¿Pasos hacia una “gobernanza de mercado”?

La desaparición de la Unión Soviética y el fin del mundo bipolar han dado paso a la oportunidad general de una “gobernanza global” y formas cooperativas de enfrentar en común los problemas globales tales como el cambio climático y del medio ambiente, como en la Conferencia de Río de 1992, la antecesora de la de Kyoto de 1997.

La Carta Europea de la Energía de 1991, un compromiso político no legalmente vinculante de cooperación entre Este y Oeste en materia energética, fue propuesta por Ruud Lubbers, a la sazón Primer Ministro holandés, con motivo del Consejo Europeo celebrado en Dublín en 1990, predecesor del Tratado sobre la Carta de la Energía. Luego de tres años de negociación, el Tratado sobre la Carta de la Energía fue concluido en diciembre de 1994. Fue el primer acuerdo económico que sumó 52 países firmantes, desde la antigua Unión Soviética, los antiguos Estados de Europa Central y del Este con economías de planificación central, la Unión Europea y Japón, Australia, Noruega, Turquía y Suiza. China y Arabia Saudita son importantes observadores. El Tratado sobre la Carta de la Energía entró en

³⁰ Mommer, Governance, op. cit., p. 1.

vigencia como vinculante y efectivo bajo derecho público internacional el 16 de abril de 1998. Es importante destacar que el Tratado fue respaldado por la Unión Europea y sus Estados miembros, pero no es una institución de la Unión Europea porque fue diseñado para la macro-región *abierta*. Este exhaustivo tratado multilateral cubre todas las áreas importantes de la cooperación energética tales como el comercio, la inversión, el tránsito, arreglo de controversias y también la eficiencia energética. Así el Tratado sobre la Carta de Energía representa una forma de gobernanza multilateral diseñada a promover la apertura de los mercados energéticos mediante reglas no discriminatorias sobre inversiones y tránsito. A pesar de que el Tratado sobre la Carta de la Energía promueve estos objetivos respetando los principios de soberanía sobre los recursos naturales y del desarrollo sustentable,³¹ las reglas favorecen la competencia y la transparencia de mercados, por lo que pueden interpretarse como componente importante para facilitar la diversificación de la oferta energética y una mayor participación de compañías extranjeras en la producción y el comercio de energía. Más competencia en el lado de la oferta y el surgimiento de nuevos actores (privados) en el sector contribuiría también a estabilizar los precios en niveles razonables.

Como régimen multilateral más significativo, el Tratado sobre la Carta de la Energía consta, como cualquier régimen, de principios acordados, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas que regulan las interacciones de los actores en las diferentes áreas específicas.³² El Tratado sobre la Carta de la Energía pretende crear un mercado regional abierto basado en transacciones de mercado e instituciones legales y de mercado, introduciendo las reglas de la OMC en el ámbito del comercio energético. El proceso del Tratado sobre la Carta de la Energía se orienta claramente hacia efectos globalizadores.

Sin embargo, tales regímenes alteran la distribución general del poder entre los actores principales al establecer nuevas prácticas sociales que operan de manera diferente. Esta es la razón por la que el Tratado sobre la Carta de la Energía no ha funcionado como se esperaba. Se han discutido varios aspectos que explican por qué algunos de los países se resisten a ratificar el Tratado.³³ Estados Unidos, parte de la Carta Europea de la Energía, no firmó el Tratado sobre la Carta de la Energía porque temía consecuencias negativas para sus convenios de inversión bilaterales³⁴ y, al mismo tiempo, la firma coincidió con un rechazo generalizado de convenios multilaterales en Estados Unidos. Además, dos de los proveedores energéticos más importantes de la Unión Europea, a saber, Rusia y Noruega, aún no han ratificado el TCE. La Duma rusa debatió sobre la ratificación del TCE en varias oportunidades desde la presidencia de Yeltsin.

El principal obstáculo para la plena aplicación del Tratado sobre la Carta de la Energía es el Protocolo sobre Tránsito, una de las partes centrales del Tratado. La ratificación simplemente no responde al interés de Rusia. La política rusa coincidió con la estrategia de *Gazprom*, monopolista ruso de gas natural y operador de la red de gasoductos rusos. El Tratado obligaría a Rusia a implementar los principios de la libertad de tránsito sin distinción del origen, destino o propietario de la energía y de la formación de precios no discriminatorios. Pero Rusia ocupa una posición muy favorable en materia del tránsito de energía, a pesar de su dependencia como comprador neto de derechos de tránsito respecto de los países vecinos tales como Bielorrusia, Ucrania, Polonia y la República Checa. Además, Rusia ha anticipado la lucha de los Estados de Asia Central por participar en el mercado de gas europeo, que todos son miembros del Tratado sobre la Carta de la Energía. Sin embargo, los productores de Asia

³¹ Energy Charter Secretary, *The Energy Charter Treaty: A Reader's Guide*, versión en línea en la página www.encharter.org, p. 7.

³² Young, *Rights, Rules, and Resources*, p. 5.

³³ El Tratado sobre la Carta de la Energía prevé el tratamiento nacional de la inversión extranjera, un procedimiento de arreglo de controversias que otorga a los inversores extranjeros, pero no a los nacionales, acceso al arbitraje internacional contra los gobiernos y derechos de exigir el apoyo gubernamental para el establecimiento de sistemas de transporte competidores (Mitchell, *New Political Economy*, p. 118).

³⁴ *The Energy Charter Treaty*, *International Arbitration Law Review* in 1998, versión en línea.

Central dependen de la infraestructura de Gazprom para vender su gas en los mercados europeos.

Así Rusia y Gazprom, su monopolista del gas, no sólo ocupan una importante posición como exportadores de gas, sino también como país de tránsito. Los productores de gas de Asia Central están conectados, en forma dependiente, con la red de gasoductos de Rusia. Hasta la fecha no existen rutas alternas de gasoductos para exportar el gas a Europa evitando el paso por Rusia. Esta dependencia es reforzada por el hecho de que Rusia no depende de importaciones de gas de Asia Central, cuya producción combinada alcanza alrededor del 15 por ciento de la producción rusa.³⁵ Sin embargo, por el momento la vía rusa es la única forma de vender gas a la Unión Europea para los productores de Asia Central. De hecho, Gazprom vendía gas centroasiático a consumidores rusos y de la extinta Unión Soviética a precios bajos, al tiempo que exportaba sus excedentes así liberados a los mercados europeos cobrando precios más altos y ganando elevados beneficios extraordinarios. El gas de Asia Central es usado para destinar mayores cantidades de gas ruso a la exportación a Turquía, a través del gasoducto Chorro Azul en el lecho del Mar Negro que fue inaugurado en diciembre de 2002. A fin de conservar este favorable *status quo*, Putin propuso en 2002 la creación de una alianza euroasiática de los productores de gas post-soviéticos. Esta llamada "OPEP del Gas" se hizo realidad, gracias a la buena posición negociadora de Rusia, con la conclusión de tratados bilaterales entre Rusia y Kazajistán y Rusia y Turkmenistán. El gas barato de Turkmenistán fue aprovechado también para resolver la crisis de gas entre Rusia y Ucrania en enero de 2006.

Como consecuencia de lo anterior, el enfoque de "región abierta" del Tratado sobre la Carta de la Energía que la Unión Europea y sus países miembros habían promovido en los años de la década del 90, perdió importancia en las políticas energéticas de la macro-región, no sólo por el protagonismo de las negociaciones bilaterales, sino también por la emergencia de una región más cerrada alrededor de la Federación Rusa como principal "comerciante" del gas ruso y centroasiático. En este contexto es necesario abordar los efectos del desarrollo del "mercado" energético sobre las relaciones internacionales en la macro-región y sobre la integración regional.

La Unión Europea, Rusia y la macro-región: prevalece el bilateralismo

Para abordar los impactos que el comercio energético ha generado sobre las relaciones internacionales en los últimos 15 años, es necesario enfocar la cooperación entre la Unión Europea y Rusia y su vecindario común, que determina la estructura y los patrones de las relaciones internacionales en la macro-región europea.

El comercio energético ha subido en la agenda de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia. Respecto de las relaciones euro-rusas, los años 2000 y 2001 no sólo abrieron una nueva ventana de oportunidades para un arreglo y acercamiento entre ambas partes, sino que también fueron el punto de partida del diálogo energético bilateral entre Europa y Rusia que, más tarde, sería desarrollado como un modelo exclusivamente europeo para asegurar el suministro energético desde Rusia. Naturalmente este diálogo se hizo "necesario" porque el Tratado sobre la Carta de la Energía no funcionaba como se había esperado. Sin embargo, el diálogo se ha definido, cada vez más, como modelo exclusivo de Europa para asegurar los suministros energéticos rusos, sustituyendo el modelo multilateral previsto en el Tratado sobre la Carta de la Energía. Lo que también se hizo evidente es que la intensificación de los vínculos económicos implicó el desacoplamiento de la condicionalidad política y la cooperación económica.³⁶ La Unión Europea ha buscado promover pragmáticamente la

³⁵ Rontoyanni, Clelia, Russia and the CIS: Energy and International Relations, paper presented at the ISA Convention, 26-28 de junio, Budapest.

³⁶ Romanova, Tatiana A., Stanovlenie Evropeyskogo Soyuza kak mezhdunarodnogo aktora (na primere investitsionogo sotrudnichestva ES s Rossiye y energeticheskoi sferye, St. Petersburgo: St. Petersburgskogo Universiteta 2003, p. 99-120 y Romanova, Tatiana, Energy Dialogue from Strategic Partnership to the Regional Level of Northern Dimension, Draft, febrero-marzo 2005.

cooperación económica con Rusia sin aferrarse demasiado a la condicionalidad política. El comercio energético es el factor impulsor detrás de esto.³⁷ Luego de dos años de negociaciones intensas, la Unión Europea y Rusia firmaron los cuatro espacios comunes³⁸ en mayo de 2005. Sin embargo, desde entonces se evidencia una reforzada tendencia al bilateralismo que coincidió con el descenso de los enfoques multilaterales (tanto en el seno del proceso del Tratado sobre la Carta de la Energía como al interior de la Unión Europea misma). La no ratificación del Tratado sobre la Carta de la Energía por parte de Rusia demuestra el “fracaso” de un enfoque multilateral para gerenciar la interdependencia en las relaciones energéticas internacionales que coincide con – y es apuntalada por – una reforzada posición de poder que permite a Rusia diseñar las relaciones energéticas internacionales de acuerdo a sus intereses particulares.

En 2004 se amplió la Unión Europea, lo cual aumentó la dependencia del suministro energético de Rusia porque los países bálticos y los nuevos miembros de Europa del Este dependían, en alto grado, del suministro de gas ruso. Su dependencia oscila entre 70 y 100 por ciento. Las negociaciones entre Rusia y la Unión Europea con el objeto de extender el Acuerdo de Asociación y Cooperación hacia los nuevos Estados miembros fueron duras, pero se realizó un trato en paquete vinculándolas con las negociaciones sobre un protocolo de acceso de Rusia a la OMC. En el marco de esas negociaciones, la Unión Europea planteó el tema crucial de la aplicación de las normas internacionales de la OMC, la apertura de los mercados rusos y su liberalización, centrada en el sector energético y los precios del gas, todavía regulados. Los principales problemas en el sector energético tales como el monopolio de Gazprom, el acceso equitativo a los mercados rusos y el futuro del Tratado sobre la Carta de la Energía no fueron ni siquiera puntos serios en la agenda.

El crecido poder de Rusia para determinar el resultado de las negociaciones se refleja también en el diálogo energético entre la Unión Europea (Comisión Europea) y Rusia. La parte rusa defiende varios intereses en este diálogo, ante todo el de conservar y asegurar su posición estratégica como principal proveedor energético de la Unión Europea. En función de este objetivo, Rusia presiona a la Unión Europea para que extienda la aceptación de contratos de largo plazo, a pesar de que ello atenta contra la liberalización del mercado de gas europeo. La Unión Europea tiene el objetivo de avanzar en la liberalización de los mercados, por ejemplo mediante el reforzamiento de la posición de los llamados “mercados spot” de gas. Debido a las características estructurales de la infraestructura del gas y las inmensas inversiones que requieren los gasoductos, la Unión Europea terminó aceptando los argumentos rusos.³⁹ A cambio, Rusia tuvo que flexibilizar su posición respecto de la cláusula de destino que, originalmente, había estado vinculada con los contratos de largo plazo con el objeto de predeterminar el destino del gas vendido a la Unión Europea y evitar su reventa en el mercado europeo. Rusia presionó la Unión Europea para que abandonara cualquier plan de limitar las importaciones a la Unión o alguno de sus países miembros, provenientes de algún proveedor no europeo a 30 por ciento del consumo.⁴⁰ Además, Rusia tiene interés en tecnologías avanzadas y financiamiento. En síntesis, el diálogo energético entre la Unión Europea y Rusia ha sido usado exitosamente por Rusia para “monopolizar” su posición como suplidor estratégico de energía, ya que la Unión Europea sacrificó dos importantes principios de diversificación, aceptando la exigencia rusa de mantener los contratos a largo plazo y abstenerse de imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de combustibles fósiles.

³⁷ Para más detalles, véase Westphal, Kirsten, *The EU-Russian Relationship and the Energy Factor: A European View*, en: Westphal, Kirsten (comp.), *A Focus at EU-Russian Relations*, série CIDER, vol. 15, Frankfurt 2005, pp. 1-36.

³⁸ EC, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia*, COM (2004) 106, 09/02/04, p. 1.

³⁹ *EU-Russian Energy Dialogue, Second Progress Report*, Bruselas/Moscú, mayo de 2002, p. 2.

⁴⁰ *EU-Russian Energy Dialogue, Third Progress Report*, Bruselas/Moscú, noviembre de 2002, p. 2.

Esto fue posteriormente extendido a los nuevos Estados miembros a través de la Declaración Conjunta sobre la ampliación de la Unión Europea.⁴¹

Sin duda, el Diálogo Energético entre la Unión Europea y Rusia ha sido importante para gerenciar el comercio energético y abordar las diferentes dimensiones relacionadas con el mismo. Sin embargo, los resultados son más de carácter táctico, referidos a problemas del día a día, y menos de alcance estratégico, referidos a la construcción de un espacio energético. En algunos aspectos tales como la armonización y transparencia de los mercados, las estrategias divergen. La relación está cargada de diferencias acerca de normas legales y principios ordenadores. Además, su mismo inicio estuvo marcado por la estrechez de miras. El diálogo energético se lleva a cabo bilateralmente, limitado a la Unión Europea y Rusia, excluyéndose a los Estados productores de energía de la región del Mar Caspio y Asia Central. Otros países que geográfica y físicamente forman parte del mercado no están incluidos (ante todo los países de tránsito). Además, el diálogo fue interpretado como vehículo para contrarrestar los planes de Estados Unidos de incrementar sus importaciones energéticas de Rusia. Esto cobra aún mayor importancia ante el hecho de que un intento de incluir a estos países fracasó debido principalmente a la posición rusa, a saber, el Tratado sobre la Carta de la Energía.

Este breve resumen revela que Rusia como país productor ha determinado la agenda de manera significativa, en pro de tratos bilaterales, particulares y excluyentes. Ello limita la aplicación de reglas multilaterales que, al comienzo, eran preferidas por los Estados miembros de la Unión Europea y, en consecuencia, limitó el enfoque de “mercados e instituciones” para la creación de un mercado regional de energía abierto. El diálogo euro-ruso no sólo se limita a estas dos partes sino que, además, está en manos de la Comisión Europea, sin participación explícita de los Estados miembros. El predominio del enfoque bilateral coincidió con – e incluso promovió – un enfoque geoestratégico de corte estado-céntrico que, a su vez, impactó sobre la Unión Europea ampliada y la macro-región europea que incluye al vecindario común de la Unión y Rusia. El Gasoducto Europeo del Norte (NEGP, por sus siglas en inglés) ilustra esto porque refleja la creciente tendencia de proyectos nacionales de los Estados miembros de la Unión en busca de suministros energéticos seguros. La tendencia hacia políticas nacionales se refleja también en acciones que cuestionan el principio de la competencia en el mercado interno de la Unión Europea.⁴² Por supuesto que esto también genera efectos en el mercado interno de la Unión porque las acciones nacionales en busca de seguridad energética al interior de la Unión Europea⁴³ debilitan los esfuerzos por profundizar la integración en un área política tan vital.⁴⁴ Lo anterior es aún más evidente en un momento en que se requeriría una acción concertada, como lo demuestra la crisis de gas entre Rusia y Ucrania.⁴⁵ Como se sostuvo antes, mientras más países tomen acciones estado-céntricas, más difícil se hace imponer estrategias multilaterales. Es interesante notar que ello no se aplica únicamente a los enfoques multilaterales que reúnen a proveedores y consumidores, sino también a los enfoques multilaterales al interior de la Unión Europea.

⁴¹ EU-Russia Energy Dialogue, Fifth Progress Report, Bruselas/Moscú, noviembre de 2004, p. 2.

⁴² Ejemplos por excelencia de ello son el intento de E.ON para adquirir la española ENDESA o la disputa política que estalló entre Francia e Italia en torno a la fusión de Gas de France con Suez.

⁴³ Para más detalles, véase Kirsten Westphal, *Germany and the EU-Russian Energy Dialogue*, en: Pami Aalto (comp.), *The EU-Russian Energy Dialogue: Securing Europe's Future Energy Supply?*, Ashgate: Aldershot 2007.

⁴⁴ La historia del capítulo sobre energía en la Constitución Europea representa otro caso ejemplar porque 1. es el primer intento de incluir un capítulo sobre energía en un Tratado de la Unión Europea y 2. ha sido aguado por los Estados miembros grandes (de energía abundante); véase Kirsten Westphal, *Handlungsbedarf. Die Energiepolitik der Europäischen Union*, en: *Europa unter Spannung, Energiepolitik zwischen Ost und West, Osteuropa* 9-10, pp. 39-54.

⁴⁵ En las postrimerías de la crisis de gas ruso-ucraniana, los Estados miembros de la Unión Europea colocaron la seguridad energética en la agenda común porque esta disputa reveló que los Estados miembros no fueron capaces de asumir una posición común. Además, la disputa y los posteriores recortes del suministro de gas a Europa demostraron la vulnerabilidad de Europa a recortes de suministro por parte de Rusia.

El proyecto NEPG (Gasoducto Europeo del Norte) fue impulsado por Putin y Schroeder, además de tener el respaldo de Gazprom y las compañías alemanas BASF Wintershall y E.ON Ruhrgas. Sin duda, el proyecto contribuye a la seguridad energética de Alemania y otros Estados miembros del occidente de la Unión Europea porque una infraestructura de estas dimensiones representa una garantía de suministro en el futuro, principalmente debido a la necesidad de amortizar la inmensa inversión que requiere. Sin embargo, este proyecto ensanchó la brecha en el sector energético entre los nuevos y antiguos países miembros. Una acción de corte más multilateral hubiese tenido en cuenta los intereses y temores de los nuevos miembros de la Unión Europea. Como se explicó antes, el proyecto NEGP causó preocupación en estos países, no sólo por el temor de perder los derechos de tránsito, sino también respecto de una significativa reducción anticipada de su seguridad energética. Aunque el proyecto NEGP tiene una dimensión multilateral en Europa Occidental y refuerza también la posición de Alemania como portal de entrada al mercado de la Unión, los nuevos Estados miembros lo perciben como factor de división de los mercados de la Unión Europea. Algunos diarios polacos incluso compararon el pacto entre Schroeder y Putin con el Pacto entre Ribbentrop y Molotov.⁴⁶ Aun cuando ello es exagerado, los países de tránsito de Europa Oriental enfrentan, de hecho, una pérdida en su posición de países de tránsito que era su principal carta en las negociaciones sobre precios y, en segundo lugar, un seguro contra la excesiva vulnerabilidad a los mercados de destino del gas. Países del este de Europa, sobre todo Polonia y los Estados Bálticos, pero también Ucrania y Bielorusia, afrontan el debilitamiento de su posición. En todo caso, para diversificar sus importaciones energéticas de Rusia, tendrían que contar con gas transportado a través – o proveniente de – Europa Occidental y Alemania. Sumando este componente a la política alemana podría haber calmado sus protestas. El imperativo de multilateralización apunta a la segunda dimensión problemática del NEGP. Para Gazprom, este proyecto es prioritario debido a los problemas relacionados con las principales rutas de tránsito a través de Ucrania. El Gasoducto Europeo del Norte ayudará a Gazprom a reducir significativamente su dependencia de las rutas tradicionales que cruzan Ucrania, Belarus y Polonia. Además, el gasoducto representa una excelente carta porque permitirá a Gazprom aumentar la presión sobre los países de tránsito, no sólo respecto de los derechos de tránsito, sino también respecto de los precios del gas, al tiempo que restará poder a los países de tránsito dada su dependencia de la energía rusa. Otro temor que surge en los países de tránsito es que el volumen de gas transportado a través del sistema troncal alterno será reducido en el futuro para favorecer la exportación de una proporción mayor a través del NEGP. Por estas razones, perciben el NEGP como amenaza a su seguridad energética y la estabilidad de los precios.

En síntesis, el proyecto del Gasoducto Europeo del Norte es un proyecto bilateral entre Alemania y Rusia – las empresas BASF Wintershall, E.ON y Gazprom – que ensancha la brecha al interior de la Unión Europea y su vecindario en el Este. El proyecto y, más generalmente, la tendencia que representa – una creciente acción nacional y, por consiguiente, bilateral en el marco internacional – tiene un impacto excluyente sobre el mercado de gas de la Unión Europea ampliada, Europa del Este, Rusia y Asia Central. A mayor demanda de la Unión Europea (occidental) y mayor proporción de gas requerido para satisfacer esa demanda, mayor presión en Rusia para comprar gas de Asia Central a fin de liberar gas ruso para la exportación. Es así como la dependencia estructural se hace cada vez más efectiva en su tendencia de configurar las relaciones energéticas en torno a “imperios energéticos”.⁴⁷

⁴⁶ Pinski, J., “Pact Putin-Schroeder: Gazowe okrazenie polski”, en: Wprost, 18 de septiembre de 2005, <http://www.wprost.pl/ar/?0=80802>.

⁴⁷ Véase Fiona Hill, *Energy Empire, Oil Gas, and Russia's Revival*, London Foreign Policy Centre, 2004.

Conclusiones: La energía y su impacto sobre las relaciones internacionales en la macro-región euro-rusa

Con base en el presente análisis es posible extraer algunas conclusiones preliminares respecto de la macro-región euro-rusa. Desde el año 2000, la balanza de poder se ha inclinado en perjuicio de la Unión Europea como mayor consumidor y a favor de Rusia como principal productor de petróleo y gas en la región. Este cambio determina las estructuras de gobernanza en la economía política internacional de petróleo y gas, en el sentido de que el intento multilateral inicial de gobernanza del mercado ha tenido como paralelos y ha sido sustituido por estrategias nacionales particulares de países miembros de la Unión Europea. Los Estados miembros respondieron de este modo al enfoque estado-céntrico de Rusia y terminaron adoptándolo. Ello se refleja en la historia de la no ratificación del Tratado sobre la Carta de la Energía por parte de Rusia y el posterior Diálogo Energético Euro-Ruso, la cual representa un ejemplo del crecimiento de la capacidad de maniobra de Rusia que le permitió abstenerse de participar en acuerdos multilaterales. En el marco del Diálogo Energético Euro-Ruso, los temas coyunturales han prevalecido sobre las reglas y regulaciones generales (excepto el Protocolo de Kyoto).

El caso ruso evidencia que el control de hidrocarburos es una carta estratégica de los países productores, estrechamente relacionado con la soberanía, el derecho y la autoridad de establecer las reglas para la exploración y explotación de recursos energéticos al interior de un territorio. Además, el control de recursos está estrechamente relacionado con la sustancia real de la estadidad, la capacidad de acción real y del poder de un Estado. Ello ya fue visible y efectivo en el gobierno de Yeltsin. Desde la primera administración de Putin – el año 2000 – las relaciones energéticas han experimentado un cambio hacia un enfoque neo-realista y estado-céntrico hacia el aseguramiento del comercio energético. Este cambio se correspondió con la resistencia de Rusia de aceptar reglas internacionales vinculantes y de liberalizar su mercado energético, especialmente su red de oleoductos y gasoductos, actitud que se manifestó en la no ratificación del Tratado sobre la Carta de la Energía. El enfoque estado-céntrico se reflejó, ante todo, en la mayor intervención del Estado en el sector energético, diferente en su dimensión de política exterior de la era de Yeltsin, cuando las empresas energéticas operaban, a veces, como agencias de la política exterior rusa⁴⁸ en la región del Mar Caspio o usaban las autoridades estatales para perseguir sus fines particulares. En el área de las relaciones internacionales, las decisiones en política energética de Putin (y también su respaldo de Gazprom en la disputa energética con Ucrania) revelan, en gran medida, la economización de las políticas rusas. La economización obedece a la razón de mantener una posición monopolista (de tránsito) en el lado de la oferta, al tiempo que se estimula la competencia en el lado de la demanda. Tal estrategia basada en una razón económica está estrechamente relacionada con el control (in)directo de los precios. Como se afirmó antes, los precios conforman el núcleo de las estructuras de gobernanza.

En la presidencia de Putin, Rusia ha seguido una estrategia de diversificación de su suministro energético y celebrado una serie de contratos bilaterales con los principales países consumidores. El alto nivel de los precios, la creciente demanda y la ubicación geográfica de los recursos energéticos facilitan el uso del comercio energético con fines políticos, para configurar los resultados de las relaciones internacionales en beneficio propio. En el escenario internacional, Rusia confía, cada vez más, en su riqueza de recursos naturales y abundancia energética. Cuando asumió la presidencia del G-8 en enero de 2006, Rusia elevó la seguridad energética global a la máxima prioridad en su agenda y anunció también su disposición de mediar entre los países productores (fundamentalmente la OPEP) y los países consumidores. Ello representa un cambio evidente hacia una diplomacia energética que se instrumentaliza también para otros fines de política exterior tales como la recuperación de una posición política internacional bajo el paradigma de la multipolaridad y el equilibrio de poder.

⁴⁸ Carol Saivets, Ponencia presentada en la Conferencia de ISA, 26-28 de junio de 2003, Budapest.

Existen numerosos indicios de una dimensión doméstica de fondo. Aunque en la era de Yeltsin tampoco hubo disposición de romper el monopolio de Gazprom, el gobierno de Putin ha reforzado significativamente sus vínculos con la empresa. En los últimos cinco años, Putin consolidó y centralizó el poder político y económico en sus manos. En el sector energético hay muchos indicios de ello, tales como el incremento de la participación del Estado en Gazprom de 38 a más de 50 por ciento mediante la incorporación de Sibneft, o el hecho de que Rosneft, la compañía petrolera del Estado, comprara la principal filial productora de Yukos, a saber, Yuganskneftgaz, o el desmembramiento de la misma Yukos. Otro indicio de la intensificación de la influencia estatal es la estrategia energética rusa de 2003.⁴⁹ En algunos casos, se revisó la inversión y actividad extranjeras, y la ley de recursos naturales también aleja a los inversores extranjeros de las llamadas áreas estratégicas de producción.⁵⁰

Esta estrategia refleja el enfoque estado-céntrico perseguido por la mayoría de los países productores de petróleo y gas en el mundo que poseen industrias energéticas controladas por el Estado. Aprovechando la creciente competencia entre los países consumidores de energía que se centran todos en Rusia como principal país productor fuera de la OPEP, Putin está consolidando consecuentemente su "control" de los activos más importantes de la industria del petróleo y del gas. Además, la estrategia de Putin refleja la voluntad de controlar los precios. Las políticas energéticas intransparentes y la creación de grandes compañías estatales y monopolios de transporte refuerzan esta presunción. La falta de transparencia y competencia en el mercado ruso tiene, lógicamente, efectos significativos sobre el sistema de precios en los mercados internacionales. La disputa sobre gas con Ucrania fue sobre precios y derechos de tránsito. Los intentos rusos de controlar las rutas de tránsito están estrechamente vinculados con el tema de los precios. Ahora bien, se trata de un forcejeo táctico sobre rentas puesto que Putin consolida el control estatal de la industria energética en un momento de crecientes ingresos provenientes de los hidrocarburos. En consecuencia, el sector energético contribuía de manera significativa al presupuesto del Estado y la creciente contribución incentivaba aún más las acciones para asegurar esas rentas. Los elevados ingresos estimulan la administración Putin a cimentar su control sobre los mismos. Además, la administración Putin está muy consciente de la importancia estratégica de sus reservas de hidrocarburos. Por consiguiente, Rusia ha diversificado sus exportaciones con el fin de reducir el peso de la Unión Europea como comprador de energía rusa, por una parte, y por la otra se ha promocionado como potencia indispensable en las relaciones energéticas internacionales e interlocutor entre países productores y consumidores de energía. La iniciativa del G-8 de colocar la seguridad energética en el tope de la agenda no es sino un solo indicio de este enfoque político.

En síntesis, el análisis revela un claro cambio de poder desde los países consumidores de la Unión Europea hacia el principal país productor y de tránsito que es Rusia que, a su vez, logró mantener su posición de monopolista en el Este como mayor proveedor de la Unión Europea. Rusia ha anulado los esfuerzos de la Unión Europea por crear un mercado más competitivo de energía e inversiones en el sector, imponiéndole serias limitaciones para diversificar sus suministros de la región de Asia Central y del Caspio. El Estado ruso y el monopolio Gazprom persiguen una estrategia informada por una clara y prudente lógica económica: diversificar sus vínculos en el lado de la demanda (aumentando el comercio con Estados Unidos, Japón y China) y mantener, al mismo tiempo, una posición de monopolista en el lado de la oferta. El hechote que esta estrategia económica haya coincidido, en muchos aspectos, con su política exterior hacia sus vecinos es evidente. Sin embargo, el interés geopolítico no fue la única y mayor fuerza motriz de esta política. He aquí un hecho que debe tomarse en cuenta en la cooperación internacional, especialmente respecto de las estrategias conjuntas hacia la vecindad compartida. Aún así, el resultado de esta política rusa representa un cambio geopolítico y estratégico que le da la espalda a iniciativas de

⁴⁹ Véase Götz, Roland, *Die russische Energiewirtschaft*, p. 88-90.

⁵⁰ Véase Julia Ksznir y Heiko Pleines, *Reichtum für wen? Polnische Ökonomie russländischer Ölfelder*, en: *Osteuropa, Europa unter Spannung, Energiepolitik zwischen Ost und West*, No. 54, año 9-10, septiembre-octubre de 2004, pp. 340-354.

gobernanza multilateral del comercio energético, lo cual tiene claras implicaciones para la cooperación multilateral a nivel regional: se imponen el cierre, la exclusión y el bilateralismo en este importante campo de la política.

Las relaciones energéticas como factor de cooperación regional e integración en América del Sur

Las relaciones energéticas en las Américas representan un caso de estudio interesante debido al impacto evidente que el comercio energético ha tenido en la cooperación e integración regional. Los ejemplos de ello abundan, pero antes de analizar el MERCOSUR en profundidad es importante mencionar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigencia en 1994, abarca a Estados Unidos y dos de sus principales suplidores energéticos, a saber, Canadá y México. Además, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se presentó conjuntamente con la llamada Iniciativa Hemisférica de la Energía que intensificaría la cooperación en el campo energético. Por último, no por ello menos importante, México inició el Plan Puebla Panamá que incluye también la integración energética del istmo centroamericano en el sector eléctrico y, últimamente, otros aspectos.

En las Américas, al igual que en la macro-región euro-rusa, el comercio energético tiene que organizarse como comercio a través de fronteras y, en consecuencia, requiere algún grado de cooperación y estructuras de gobernanza. Como se señaló antes, la mayor parte de los hidrocarburos está ubicada en Venezuela y la región andina, mientras que los principales consumidores están en el Norte (especialmente Estados Unidos) o en el Cono Sur (los países del MERCOSUR). Aunque las reservas regionales de gas son abundantes, no están localizadas en las cercanías de los potenciales consumidores. Largas distancias y obstáculos geográficos convierten el transporte de gas en un negocio difícil y costoso.⁵¹ Debido a esta circunstancia, toda decisión acerca de rutas de gasoductos y sus infraestructuras tiene implicaciones de largo alcance, tanto en términos geográficos como de tiempo. Una vez tomada, una decisión determina los flujos energéticos por mucho tiempo.

Desde el lanzamiento del MERCOSUR en 1991, que comprende Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, con Chile (1996), Bolivia (1995), Perú (2003) y Venezuela (2004) como países asociados, los asuntos energéticos han representado un elemento importante de la cooperación e integración regional. Especial importancia reviste la cooperación energética entre Brasil y Argentina,⁵² pues el factor clave del incremento del intercambio fueron las exportaciones de productos de energía primaria y electricidad de Argentina a Brasil, ya en la época de 1992 a 1996.⁵³ En general, el comercio intra-regional se había incrementado significativamente en la segunda mitad de los años de la década del 90; después descendió en el contexto de la crisis financiera en Asia y Rusia. Con la llegada al poder en Brasil de Lula da Silva y el desacoplamiento del peso argentino en 2002, el proceso integracionista experimentó un nuevo impulso. Desde su mismo comienzo, el MERCOSUR ha sido más un proyecto impulsado por la política que por el mercado.⁵⁴

Los principales factores limitantes son los mercados y la infraestructura en el sector energético. Con la excepción de Argentina, que tiene un mercado de gas maduro, los demás países sudamericanos tienen mercados domésticos de gas limitados. Bolivia y Perú tienen grandes reservas, pero mercados domésticos pequeños, mientras que en Colombia y

⁵¹ IEA, *South American Gas*, p. 13.

⁵² Véase Monica Hirst, *MERCOSUR's Complex Political Agenda*, en: Riordan Roett (comp.), *MERCOSUR. Regional Integration, World Markets*, Lynne Rienner, Boulder/Londres, pp. 35-48, p. 43.

⁵³ Véase Ricardo Markwald y Joao Bosco Machado, *Establishing an Industrial Policy for Mercosur*, en: Riordan Roett, op. cit., pp. 63-80, p. 69.

⁵⁴ Thomas Pohl, *10 Jahre MERCOSUR – eine Bilanz, Kosten und Nutzen regionale Integration*, en: *Beiträge zur Lateinamerikaforschung*, Hamburg, Insitut für Iberoamerikakunde 2003, p. 52.

Venezuela la producción de gas depende del petróleo debido a sus importantes reservas de gas asociado. Aún así, la demanda anual de gas de Brasil y Chile ha crecido con porcentajes de dobles dígitos, a pesar de que ambos dependen de importaciones.⁵⁵ La liberalización fue el paradigma rector de las reformas económicas iniciadas luego de la década perdida de los años 80. Sudamérica experimentó también presiones de los mercados financieros que resultaron en una ola de desregulación, desconcentraciones y privatizaciones en los mercados energéticos, especialmente los sectores eléctrico y de gas aguas abajo.⁵⁶ Argentina fue el primer país que inició estas reformas. La inversión extranjera directa (fundamentalmente de Estados Unidos) fue atraída, no sólo en el sector eléctrico y la industria petroquímica, sino también en la industria petrolera y de gas, siendo las compañías más activas Repsol de España, TotalFinaElf de Francia, British Gas, BP Amoco y Shell.

La apertura de los mercados y la privatización abrieron la puerta para muchos nuevos inversores, entre ellos las grandes compañías energéticas multinacionales. Como destaca la IEA, la gran infusión de capital extranjero en la exploración y producción en Bolivia generó la septuplicación de las reservas probadas de gas en sólo cuatro años.⁵⁷ El efecto de la transformación de mercados y las reformas ha sido muy importante en el sector energético,⁵⁸ en la mayoría de los países continúan dominando las empresas estatales, las cuales disfrutaban privilegios substanciales, aunque algunas reformas legales facilitan el acceso de actores privados a todos los segmentos o al menos algunos de ellos. En el sector aguas abajo (transmisión y distribución), la mayoría de los países ha avanzado en la liberalización, incluso en el sector del gas. En el sector aguas arriba (exploración y producción), los actores privados han estado presentes en asociaciones desde el comienzo y mediados de los años 90. El proceso de liberalización de mercados reflejaba la estrategia de mercados (regionales) en busca de las economías de escala ofrecidas por la integración regional del MERCOSUR.

El proceso relacionado de la liberalización comercial también facilitó la cooperación energética. La interconexión de las redes de gas y electricidad ha avanzado. Desde la segunda mitad de la década del 90, la producción de gas ha aumentado enormemente. La hidroelectricidad alcanza 75 por ciento de la generación de la región. Argentina, Brasil, Venezuela, Chile y Ecuador están completando un sistema de transmisión eléctrica unificado.⁵⁹ En los años de la década del 90, el uso de gas natural se ha incrementado en más de 80 por ciento. Sudamérica es uno de los mercados de gas de mayor crecimiento en el mundo, cuyo consumo se incrementa al ritmo de más de 5 por ciento anual.⁶⁰ Varios gasoductos conectan Argentina y Bolivia con Uruguay, Brasil y Chile desde fines de la década del 90 (especialmente 1998). La liberalización otorgó a Argentina la oportunidad de cubrir la creciente demanda de gas en Brasil, Chile y Uruguay.⁶¹ Argentina y Venezuela son los productores de gas más importantes en Sudamérica. La expansión de las redes en el sector energético en la segunda mitad de la década del 90 contribuyó a un proyecto de integración más impulsado por el mercado y también estimuló el uso más efectivo de los recursos regionales. El carácter trans-fronterizo de muchos proyectos exige cierto grado de cooperación y armonización regional. La explosión de la demanda de gas en Brasil, en particular, ha impulsado proyectos de infraestructura de gran envergadura. Se prevé un "anillo energético" (también referido como Red de Gasoductos del Cono Sur) que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.⁶² En el caso de

⁵⁵ IEA, *South American Gas*, p. 14.

⁵⁶ European Commission, 2000 – *Annual Energy Review*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities 2001, pp. 212-213.

⁵⁷ IEA, *South American Gas*, p. 16 y pp. 125-140.

⁵⁸ Para gas, véase Carlos Miranda Pacheco, *Gas y geopolítica en el Cono Sur*, ILDIS, Octubre de 2005.

⁵⁹ European Comisión, 2000 – *Annual Energy Review*, op. cit., p. 216.

⁶⁰ Hilmar Rempel y Hans Georg Babies, *Erdgas in Südamerika*, en: BGR, *Commodity Top News* 25/2006, p. 1.

⁶¹ European Commission - 2000 *Annual Energy Review*, op. cit., p. 215.

⁶² Véase Carlos Miranda Pacheco, op. cit.

Brasil, el proceso de integración regional consolida su seguridad energética. El comercio energético también impulsa el proceso de asociación de Chile – pobre en recursos energéticos y que depende del suministro argentino – y los países ricos en energía como son Bolivia, Perú y Venezuela. La fórmula aceptada para la asociación de los cuatro países – Bolivia, Chile, Perú y Venezuela – al MERCOSUR es la del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) o “fórmula cuatro más uno”. En síntesis, el desarrollo del MERCOSUR y sus miembros asociados en la década del 90 siguió, en su proceso de integración, el modelo de mercado e instituciones. El regionalismo abierto coincidió con intensas negociaciones, tanto con la Unión Europea (sobre una asociación de amplio alcance) como con Estados Unidos acerca de la creación del Área de Libre Comercio de la Américas.

El MERCOSUR refleja el concepto de “regionalismo abierto” en el que la cooperación regional es percibida como elemento para la globalización y se cree que el efecto de la negociación colectiva refuerza el peso político de los países miembros en las relaciones internacionales. El objetivo del “regionalismo abierto” es estimular la competencia en los niveles nacional y regional, como paso hacia la integración en los mercados globales y, por ende, la *globalización*. Sin embargo, desde el comienzo de la década del 2000 han aparecido señales de un cambio hacia la autosuficiencia y el *cierre* regional, reflejadas, por una parte, en el acalorado debate sobre el “neoliberalismo”, el Área de Libre Comercio de las Américas y la desaceleración de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Por la otra, la cooperación regional recibió un impulso aunque, según parece, bajo otros designios.

Hugo Chávez delineó estos designios con sus referencias al Libertador Simón Bolívar. El discurso dominante de Chávez es la integración política y económica de Sudamérica. Para este fin impulsa proyectos regionales como instrumentos de control y rechazo de la influencia hegemónica de Estados Unidos. Entre ellos hay también proyectos energéticos tales como “Petroamérica” y, en términos más concretos, el anuncio de trabajar conjuntamente e incluso crear una gran empresa energética “Petrosur”.⁶³ Tales proyectos basados en ideologías integracionistas tienen un marcado carácter populista y demuestran que la energía se ha convertido en elemento y palanca importante de su estrategia. Venezuela usa la cooperación en el sector del gas para abrir una nueva ventana de integración regional. Kirchner y Lula da Silva fueron receptivos, en cierta medida, ante la agenda populista de Chávez, primero debido a su común alejamiento “del neoliberalismo alimentado por Estados Unidos” y, segundo, debido a la abundancia energética de Venezuela.

En enero de 2006 los presidentes de Brasil, Argentina y Venezuela acordaron iniciar un mega-proyecto, a saber, el Gran Gasoducto del Sur, que cubriría una distancia de 7 mil kilómetros, enlazando el subcontinente desde Venezuela vía Brasil hasta Argentina. El proyecto costaría entre 17 y 25 mil millones de dólares, lo cual carece de racionalidad económica,⁶⁴ pero obedece a una racionalidad política, a saber, reforzar Sudamérica frente a Estados Unidos y contrarrestar las iniciativas hemisféricas dominadas por Estados Unidos. En términos económicos, una red de terminales de GNL o la exportación de gas venezolano a Estados Unidos serían más razonables. Sin embargo, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), Petrobrás y empresas asiáticas ya han anunciado su interés en realizar este proyecto. El proyecto fue parte importante de un paquete que incluye también la intensificación de la cooperación en las industrias de defensa.⁶⁵ Poco después del anuncio del acuerdo sobre el gasoducto, voceros argentinos exigieron la inclusión de Bolivia. Bolivia está geográficamente más cerca de Argentina, lo cual se interpreta como ventaja para reducir los precios. Además, Argentina también apoya los cambios políticos ocurridos en Bolivia con la llegada al poder de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005.⁶⁶ Chávez promueve también la retórica

⁶³ Para más detalles, véase Eduardo Mayobre, La propuesta Petroamérica y la Integración Energética de América Latina y el Caribe, ILDIS, noviembre de 2005.

⁶⁴ Rempel y Babies, Erdgas in Südamerika, p. 5-6.

⁶⁵ Kirchner, Lula y Chávez avanzan en temas de energía y defensa, en: Clarín, 20.01.2006.

⁶⁶ Raúl Alfonsín, Argentina y Brasil deben ser solidarios con el cambio en Bolivia, en: Tribuna, Clarín, 30.01.2006.

de la “re-nacionalización de los recursos”, que fue adoptada por movimientos de izquierda en Bolivia y Perú en sus discursos políticos nacionales.

Estados Unidos, MERCOSUR y Venezuela – Perspectivas de la integración regional y hemisférica

Naturalmente, en la presente ponencia no se sostiene que la energía es la causa de las reacciones contra la profundización de la cooperación ni en las Américas ni en la macro-región euro-rusa. Sin embargo, la energía representa un factor importante del cambio de la calidad de las relaciones y genera cierto margen de maniobra que permite perseguir estrategias más asertivas.

Como ocurre en la Unión Europea, la política energética reviste gran importancia en la política de Estados Unidos hacia sus vecinos. Sin embargo, la diferencia cualitativa es que Estados Unidos adoptó un enfoque bilateral en las relaciones con su “patio trasero” desde el comienzo, lo cual le imprimió mucho más el calificativo de hegemónica. Sin embargo, Estados Unidos también persiguió una estrategia de liberalización, desregulación y privatización en el ámbito energético. Una de las primeras iniciativas de la administración de George W. Bush al comienzo de 2001 fue el desarrollo de un programa de política energética nacional, un claro indicio de la prioridad de la política energética y de los vínculos estrechos de la administración con el sector energético. En consecuencia, el Documento Nacional sobre Energía o “Documento Cheney” dice explícitamente que la seguridad energética debería ser prioritaria en la política comercial y exterior.⁶⁷

El Documento Nacional sobre Energía destaca, entre otros, los factores de proximidad regional, acuerdo de libre comercio, redes integradas de poliductos e inversiones recíprocas en el sector energético como contribuciones importantes a la seguridad energética.⁶⁸ En el documento, se identifican México, Venezuela y Colombia como socios prioritarios para la diversificación de los suministros energéticos. La política de aseguramiento del suministro energético de Estados Unidos se caracteriza por la reducción de riesgos mediante una elaborada estrategia de diversificación geográfica de las fuentes de energía. En ella se refleja el hecho de que el petróleo, a pesar de ser un “bien fungible” globalmente comercializado, sigue rutas de comercialización cuyas variables determinantes de facto son los costos de transporte, las variaciones en viscosidad, el contenido sulfúrico y otros factores que afectan la refinación de los crudos en productos útiles.⁶⁹ Los principales flujos energéticos hacia Estados Unidos provienen de las Américas, la región del Golfo y África Occidental. En el hemisferio occidental, la estrategia de diversificación se persigue a través de la integración económica. Dos de los mayores suplidores, Canadá y México, son también miembros del TLCAN. La explotación de las arenas bituminosas de Canadá aumentará la seguridad energética. En consecuencia, se plantea la Iniciativa Energética Hemisférica de las Américas en paralelo al proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas. En contraste con la Unión Europea, Estados Unidos prioriza un enfoque bilateral para asegurar el suministro energético desde su tradicional “patio trasero”. Colombia y la Región Andina y la Amazonia también son vistas como áreas de interés vital, dadas sus importantes reservas de petróleo y gas. La lucha contra la droga en la región se adelantó en estrecha relación con el aseguramiento del suministro energético. Cuando el gobierno de Clinton tuvo que cerrar las bases militares en Panamá en cumplimiento del Acuerdo Torrijos-Carter, reforzó su presencia y bases militares en Manta (Ecuador), Iquitos (Región Amazónica de Perú) y el Caribe.

Venezuela, el país clave, se percibía como socio colaborador, pues era co-coordinador, junto con Estados Unidos, de la Iniciativa Energética Hemisférica. En el Documento Nacional sobre

⁶⁷ Report of the Energy Policy Development Group, National Energy Policy, mayo de 2001, 8-4

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Victor, David G. y Nadejda M. Victor, *Axis of Oil?*, en: *Foreign Affairs* 82/2, marzo/abril de 2003, pp. 47-61, p. 51.

Energía, Venezuela aparece como mercado importante debido al avance hacia la liberalización del sector del gas natural. Venezuela es el cuarto proveedor de petróleo de Estados Unidos. En la época de redacción del Documento Nacional sobre Energía, Venezuela y Estados Unidos estaban también negociando un Tratado Bilateral de Inversiones.⁷⁰ El deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela restó impulso a la Iniciativa Energética Hemisférica. En 1998, Hugo Chávez llegó al poder en Venezuela. El año anterior – 1997 – estaba en su apogeo la apertura petrolera en Venezuela y en la empresa petrolera estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).⁷¹ Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela en un momento en que los bajos precios del petróleo golpeaban la economía y, desde el comienzo, le dio la espalda al proceso de liberalización de la industria petrolera venezolana. Venezuela volvió a asumir un papel más activo en la OPEP.⁷² Sin embargo, en ese momento PDVSA estaba todavía cabildeando ante el gobierno para que negociara un tratado bilateral sobre inversiones con Estados Unidos. Estos intentos quedaron frenados cuando Chávez logró consolidar su poder en 2002/2003.

La re-concentración en la región sudamericana obedece a motivaciones políticas. Chávez insiste explícitamente en la profundización de la cooperación sudamericana como instrumento para independizarse más de Estados Unidos. De hecho, la Comunidad Andina se encuentra dividida respecto de los tratados comerciales con Estados Unidos y su futuro es incierto. En julio de 2004, Venezuela ingresó al Mercado Común del Sur como cuarto miembro asociado. Antes de esta fecha, el incremento del comercio energético al interior del MERCOSUR en los años de 1992 a 1996 se explica, principalmente, por las desregulación en el sector y la sustitución de combustibles líquidos por gas natural. Las dos tendencias no solamente incrementaron la proporción de productos energéticos primarios en el comercio intra-regional sino también en el extra-regional. La principal causa fue la privatización y desregulación en Argentina, especialmente de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Como afirman Markwald y Bosco, “más que un efecto del MERCOSUR, el incremento del comercio en productos de energía primaria representó un cambio provocado por el proceso de reformas estructurales en la economía argentina y el avance a ritmo récord de la producción en el sector energético argentino.”⁷³ Debe destacarse que, en la década del 90, la construcción de redes de energía contribuyó a la integración y también a la creación de un mercado abierto y liberalizado.

Como se explicó antes, luego de la crisis del MERCOSUR entre 1998 y 2002, la integración recobró su dinámica como proyecto político debido al nuevo énfasis que los presidentes de Argentina y Brasil, Kirchner y Lula, y también Tabaré Vázquez del Uruguay pusieron en la integración regional como alternativa al ALCA que se percibe como proyecto neoliberal. Brasil usaba su fuerte posición, unida a la nueva alineación política con Argentina, con el fin de promover al MERCOSUR como contrapeso, e incluso como contraproyecto, al ALCA. Además, como ya se constató, el MERCOSUR recobró su carácter de proyecto político cuya influencia regional y subcontinental fue reforzada por la nueva izquierda y los gobiernos izquierdistas (populistas) que prevalecen en el subcontinente. Cierto que grandes diferencias separan al gobierno de Bachelet en Chile del de Chávez en Venezuela o de Morales en Bolivia, pero lo que los une, en cierta medida, son sus reservas ante la influencia de Estados Unidos en la región o su rechazo a ella. La asociación de Venezuela podría también determinar los procesos integradores al interior del MERCOSUR. En Venezuela, la asociación con el MERCOSUR fue interpretado como el mayor éxito político y diplomático desde el relanzamiento de la OPEP que se dio entre 1999 y 2000. En Argentina, este acercamiento

⁷⁰ Report of the Energy Policy Development Group, op. cit., p. 8-10/11.

⁷¹ Bernard Mommer, *Global Oil and the Nation State*, Oxford Energy Institute, Oxford University Press 2002, p. 221.

⁷² *Ibidem*, p. 222-3.

⁷³ Ricardo Markwald y Joao Bosco Machado, *Establishing an Industrial Policy for Mercosur*, en: Riordan Roett (comp.), op. cit., pp. 63-80, p. 69.

fue también interpretado como reflejo de la generosidad venezolana al suministrar gasolina durante la crisis energética argentina de febrero de 2003.⁷⁴

No fue una casualidad que los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela se reunieran poco después de la Cumbre del ALCA en Mar del Plata en noviembre de 2005, la cual terminó sin acuerdo alguno. El plan de integración hemisférica fue rechazado, una vez más, por los países del MERCOSUR que dieron pasos para reforzar la cooperación regional sudamericana, por ejemplo, en el marco de la Comunidad de Naciones de Sudamérica fundada a fines de 2004. Lo que se evidencia, cada vez más, es la oposición de los líderes izquierdistas sudamericanos a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y el deseo de contrarrestar la influencia de Estados Unidos. Sin embargo, la nueva ola de gobiernos izquierdistas en Sudamérica está marcada por diferencias significativas entre ellos mismos, sobre todo en lo relacionado con las políticas económicas y domésticas.

Conclusiones: El factor energía en las relaciones internacionales sudamericanas

Lo que falta por ver son los efectos que tendrán proyectos *políticos* de la envergadura del "Gran Gasoducto del Sur". Mucho depende del tema de la regulación del acceso de terceras partes a la red, tal como lo ejemplifica el caso ya mencionado de Gazprom y su red de poliductos. Un proyecto de infraestructura de esta naturaleza puede también tener efectos de cierre.

El nuevo impulso hacia la integración *excluyente* al interior del MERCOSUR y más allá del mismo es estimulado también como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas y al neoliberalismo que quedó desacreditado a raíz de las crisis latinoamericanas. El neopopulismo podría conducir a una región más *cerrada*. El "regionalismo abierto" fue soporte de la integración energética de la década del 90, alimentada también por la inversión y participación extranjera directa. El sector energético podría ser usado ahora, en función del cálculo político, como activo y palanca del cierre regional. Ello apunta a la dimensión doméstica que fue identificada, también, como factor clave de las relaciones energéticas en la macro-región euro-rusa.

Desde el año 2000, Chávez se opone a Estados Unidos, primero instando a los países de la OPEP a unirse como contrapeso al poder económico de Estados Unidos y a mantener las cuotas de producción.⁷⁵ Desde entonces Venezuela, quinto productor de petróleo en el mundo, ha mantenido su firme posición en la OPEP promoviendo cuotas estrictas. De 2002 en adelante, los precios del petróleo comenzaron a subir. Con el chavista Alí Rodríguez al frente de PDVSA, la segunda compañía petrolera estatal del mundo, opositores del presidente Chávez organizaron un paro petrolero en 2002/2003 que, junto a otros factores tales como el caso YUKOS, resultó en los aumentos de los precios en los mercados globales, impulsados también por caídas en la producción de petróleo. Además, muchos gerentes de PDVSA fueron despedidos durante la crisis política de los años 2002 y 2003.⁷⁶ Luego Chávez asumió el control total de la empresa y puso a colaboradores leales al frente. Muchos analistas sostienen que será difícil que Venezuela vuelva a los elevados niveles de producción de la década de los 90 luego de la salida de los gerentes con mayor experiencia. Chávez se ha opuesto también a la profundización de la participación norteamericana permitiendo, en cambio, la entrada de compañías chinas al mercado venezolano.⁷⁷ Esta estrategia permite diversificar las exportaciones y estimular la competencia entre los países consumidores sobre

⁷⁴ Modesto Emilio Guerrero, Venezuela's Triumph in MERCOSUR, en: Venezuelaanlysis.com, 8 de julio de 2004 (www.venezuelaanlysis.com/print.php?artno=1214 (bajado 1º. de marzo de 2006).

⁷⁵ Steve A. Yetiv, *Crude Awakenings. Global Oil Security and American Foreign Policy*, New York, Cornell University Press 2004, p. 152/53.

⁷⁶ Michael T. Klare, *Blood and Oil. The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*, Metropolitan Book, New York 2004, p. 122.

⁷⁷ Michael T. Klar, op. cit., pp. 65, 169, 171.

recursos escasos. Recientemente Chávez intensificó la presión sobre las asociaciones con compañías extranjeras cuando anunció que la participación de PDVSA en esos negocios no debía bajar de 60 por ciento. Además, los beneficios de las exportaciones energéticas han sido usados como instrumento de política exterior y para comprar apoyo.⁷⁸ El ingreso petrolero creció en 32 por ciento en el año 2005.⁷⁹ Los recursos energéticos aportan alrededor de 50 por ciento del presupuesto público; representan un cuarto del producto interno bruto y casi 80 por ciento del ingreso por exportaciones. Tales ingresos se han usado para proyectos sociales de Chávez dirigidos a los pobres, su electorado tradicional.

Como ya se dijo antes, Chávez inició el discurso de la “re-nacionalización” que fue adoptado por Evo Morales en Bolivia quien ganó las elecciones con la oferta de re-nacionalizar la industria energética y está ahora cumpliendo con esa promesa. Es interesante notar que su política afecta, más que nada, a compañías europeas y brasileñas que estuvieron muy activas en el mercado sudamericano a fines de la década del 90. No es casual que la compañía hispano-argentina Repsol YPF redujera sus reservas en libros en 25 por ciento en enero de 2006, fundamentalmente por el cambio político en Bolivia y la problemática situación en Venezuela y Argentina.⁸⁰ Es necesario tener en cuenta – aunque eso trasciende el alcance del presente artículo – que el término “re-nacionalización” es sólo una frase hecha que comprende varios fenómenos: desde el aumento de la participación estatal en las empresas, aumento de regalías e impuestos, reversión de regímenes de concesiones, hasta el aumento de la participación estatal en asociaciones con compañías extranjeras. La re-nacionalización se presenta con muchas caras diferentes en América del Sur. Además, la compañía brasileña Petrobrás es una de las empresas afectadas por el despliegue del ejército boliviano, el 1º de mayo de 2006 con el fin de nacionalizar la industria petrolera y del gas. Esto podría iniciar la fractura de la alianza de presidentes izquierdistas.

Conclusiones

El análisis comparado de las relaciones energéticas en las Américas y la macro-región europea permite afirmar lo siguiente:

1. Ha ocurrido un cambio de poder en la economía política internacional del petróleo y del gas, desde los países consumidores a los países productores. Se supone que esta tendencia ha debilitado el papel de la Unión Europea y los Estados Unidos en las relaciones internacionales y sus posibilidades de configurarlas de acuerdo a sus fines. La distribución del poder relacional beneficia los países productores. A pesar de la interdependencia entre productores y consumidores, todavía existente, la asimetría de la misma se ha movido a favor de los productores. Los altos precios y la competencia en el lado de la demanda hicieron los consumidores más vulnerables a los cambios en la política de los productores. Los productores de energía ganaron poder y están cada vez más dispuestos a hacer uso del mismo. Las políticas de exportación y de poliductos, es decir, las decisiones sobre las rutas de poliductos o proyectos de infraestructura se definen de acuerdo a cálculos políticos con el fin de “forjar alianzas políticas, castigar a los enemigos y extraer concesiones de los consumidores”.⁸¹

2. Las rutas seguidas por los diferentes actores en las dos macro-regiones dependen del papel todavía desempeñado por los Estados en la producción de energía. Puede que ello se deba al hecho de que los actores estatales tengan que considerar otras coordinadas que los actores del mercado. Para mantener la soberanía, la autoridad política y el poder en

⁷⁸ El comercio energético no siempre funciona de acuerdo a la lógica económica, sino también como herramienta política, por ejemplo el suministro de petróleo a Cuba a cambio de doctores, operaciones de la vista para indios mexicanos, suministros de gasolina a Argentina durante su crisis energética y a sectores pobres en Estados Unidos luego del huracán Katrina.

⁷⁹ International Herald Tribune, 5 de abril de 2006, p. 2.

⁸⁰ Repsol sorprende el Mercado: baja sus reservas 25% y cae la acción, Clarín, 27.1.2006.

⁸¹ New York Times/Süddeutsche Zeitung, 22 de mayo de 2006, p. 1.

cualquier territorio son los fines prioritarios de los actores estatales. El control de los recursos energéticos es visto, entonces, como instrumento de poder, tanto a nivel nacional como internacional. Los actores del mercado tales como las compañías energéticas privatizadas o incluso las compañías transnacionales se orientan a la ganancia y a usar el mecanismo de precios para regular la demanda y la oferta en su propio beneficio, es decir, rentabilidad y una fuerte posición en el mercado a nivel global o, al menos, a nivel nacional. Destacan la interdependencia entre la producción y el consumo a través del mecanismo del mercado que incluye los problemas trans-fronteras y meta-fronteras. El alcance de su actividad puede ser global. Los Estados son renuentes a subordinarse al mecanismo del mercado y son renuentes a sacrificar soberanía a instituciones nacionales o supranacionales.

3. Los precios crecientes de la energía y su contribución significativa a los presupuestos nacionales han coincidido, en Rusia y Venezuela, con un control consolidado del Estado sobre el sector energético. En Rusia, el gobierno asumió el control directo de las compañías (y de los yacimientos petroleros), al igual que en Bolivia. Venezuela aumentó los impuestos de 56,6 a 83 por ciento, además de aumentar su participación en las asociaciones de 40 a 60 por ciento. En general, el acceso de las compañías transnacionales de Occidente fue restringido. Con base en estos recursos, Chávez ha perseguido una estrategia rentística, más contundente que Putin, destinada a mantener y consolidar el poder. La inversión pública se orienta a proyectos menos rentables. Venezuela es un ejemplo negativo de la llamada maldición de las materias primas: la abundancia energética y la facilidad de apropiarse recursos y rentas coinciden con instituciones políticas débiles y retrocesos significativos en términos democráticos. Parece que este es el punto decisivo que marca la diferencia respecto de si es el Estado o el mercado que funciona como agencia coordinadora y reguladora.

Lo interesante es que la tendencia puede ser extrapolada. En los años de la década del 90, la región del COMECON, antes cerrada, avanzó hacia la liberalización económica y la implementación de libertades económicas, especialmente en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea y los Estados de Europa del Este. La liberalización, desregulación y privatización también fueron los paradigmas dominantes en Sudamérica, generando efectos positivos en el comercio y la cooperación regional. Sin embargo, a partir del año 2000, se observa una clara tendencia hacia el cierre económico que coincide en las relaciones energéticas con precios crecientes y mayor competencia entre los consumidores y ciertas crisis de suministro. Ello ha provocado un cambio de poder hacia los países productores, cuyos gobiernos han buscado incrementar su control directo sobre los ingresos y las compañías. De hecho, estos gobiernos han dado la espalda a arreglos de mercado e instituciones que les atarían a compromisos y reglas multilaterales aplicables en forma igual a todos los actores. Se ha hecho evidente el retorno al "nacionalismo de recursos cabalgando en la cresta de precios altos".⁸² Cuando los precios están bajos, muchos gobiernos tienen que abrir sus mercados en busca de inversiones; cuando están altos, los gobiernos ganan más por vender energía ellos mismos, al tiempo que ostentan buenas cartas en el juego.

Desde el shock de demanda de los años 2003/2004 hay claros indicios de que el juego gira en torno al acceso a recursos, lo cual a su vez influye más y más en la dinámica de precios en los mercados (nacionales e internacionales). En la macro-región euro-rusa, el comercio del gas ha tenido un impacto excluyente, con el posible efecto de que la integración en comunidades energéticas trace nuevas fronteras dentro de la Unión Europea y entre ésta y sus vecinos, es decir, un efecto de fragmentación en la región y más allá de la misma. Las consecuencias del cambio en las estructuras de la gobernanza en materia energética perjudican la profundización de los esquemas de integración y la cooperación regional. Muchos interpretan esto como el renacimiento de la geopolítica. Son importantes sus efectos sobre acuerdos multilaterales que se fundamentan en reglas comunes y de aplicación igual que han sido la base del "regionalismo abierto", un peligro que también afecta al MERCOSUR. En todo caso, el Secretario General de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE) advirtió que la crisis del gas entre Rusia y Ucrania demuestra lo que puede

⁸² Daniel Yergin, citado en *Internacional Herald Tribune*, 8 de mayo de 2006, p. 11.

ocurrir si Sudamérica da la espalda a mercados abiertos, acceso equitativo a redes de tránsito y mercados de inversión, así como a un mecanismo de precio de corte liberal.⁸³ Las dos visiones de Estado y mercado resultan en diferentes enfoques estructurales e institucionales. Rusia y Venezuela como productores principales en sus respectivas macro-regiones se han movido hacia un enfoque más estado-céntrico en sus políticas energéticas, además de cambiar las estructuras de la propiedad en sus principales compañías de hidrocarburos, definidas como estratégicas. La incursión del Estado puede explicarse por el hecho de que la captura de rentas es una meta fundamental del Estado. Ello ha resultado en una tendencia de abrir los mercados de manera excluyente y sólo bajo arreglos particulares y, lo que también es importante, en muchos casos a otras compañías estatales de China o la India, al tiempo que las compañías de Estados Unidos o la Unión Europea no fueron consideradas.⁸⁴

La creciente concentración geográfica y la competencia en el lado de la demanda, convierten la energía en un instrumento de política exterior sumamente efectivo que es interpretado por los países consumidores como herramienta destinada a recuperar la soberanía nacional. Este efecto constitutivo sobre la soberanía tiene una dimensión interna y otra externa. Hacia el exterior, el comercio energético puede ser usado en otras áreas políticas en la forma de “diplomacia energética”, a fin de apoyar a países benevolentes o amenazar a países consumidores con el re-direccionamiento de los flujos hacia otros países consumidores, por ejemplo aquellos que difunden el principio de la no-intervención. Rusia anunció recientemente que podría fácilmente exportar más gas a países distintos de la Unión Europea en el caso que los europeos continuaban a cuestionar su responsabilidad. Del mismo modo, el ministro de petróleo venezolano Ramírez advirtió a Estados Unidos que las exportaciones petroleras podrían destinarse a otros mercados distintos de Estados Unidos.

Las crecientes ganancias de la producción y exportación de energía hacen que los productores sean menos dependientes de la inversión extranjera debido a la enorme transferencia de bienestar de los países consumidores a los productores. Por tanto, la palanca de la cooperación económica y para el desarrollo – en términos concretos, la condicionalidad – pierde efectividad. Este es otro impacto importante que las relaciones energéticas podrían tener sobre las relaciones internacionales en macro-regiones, aparte de sus posibles impactos estructurales que forman regiones cerradas. Es muy probable que el cambio hacia más control estatal y el cierre económico genere efectos negativos sobre las instituciones políticas y la calidad de la democracia en un país.⁸⁵ Dado que la integración regional en la macro-región europea y también en el MERCOSUR y las Américas se fundamenta en cláusulas democráticas, ello es de suma importancia para las futuras trayectorias de las políticas de la Unión Europea y Estados Unidos hacia la región. Es evidente que los países productores de energía tales como Venezuela y Rusia tienden a permitir el acceso al mercado de compañías estatales o mixtas de países que defienden el principio de la no intervención en los asuntos internos, por ejemplo, China. Ahora ya no se habla de las condiciones de la cooperación económica, sino sobre las concesiones ofrecidas por los países consumidores.

En el presente trabajo, se pretendió analizar las principales tendencias en las relaciones energéticas internacionales y el papel que el comercio energético desempeña en las relaciones internacionales en general. El análisis demuestra que ha habido cambios en las estructuras de gobernanza de la energía que coinciden con cambios de poder en las relaciones internacionales y favorecen a los grandes países productores. Un análisis posterior tendrá que centrarse, con más detalle, en las relaciones entre mercado y Estado. Los países productores de energía parecen estar cada vez más en condiciones para perseguir e imponer su agenda política de manera más asertiva, impulsando políticas de poder a expensas de los

⁸³ Alvaro Ríos Roca, Lecciones a aprender, página www.olade.org.ec/olade/php/index.php?arb000298, bajado el 22.2.2006.

⁸⁴ Véase Vjatcheslav Morozov, Energy Dialogue and the future of Russia: Politics and Economics in the Struggle for Europe, en: Pami Aalto, op. cit.; Heinrich Kreft, Neomerkantilistische Energiediplomatie, China auf der Suche nach neuen Energiequellen, en: Internationale Politik, 2/2006, p. XXX.

⁸⁵ Véase, entre otros, Jam Lay y Thomas Omar Mahmoud, Bananas, Oil, and Development: Examining the Resource Curse and Its Transmission Channels by Resource Type, Kiel Working Paper No. 1281, 2004.

principios del mercado tales como la competencia, transparencia y reciprocidad (en los términos de la OMC). Una amplia agenda de investigación debe ir más allá de la región y considerar que estos desarrollos tienen también un impacto global, con nuevos actores emergentes tales como China y nuevas tecnologías de exportación tales como GNL. En el presente trabajo, se afirma claramente que los cambios domésticos en el sector energético determinan las políticas exteriores (de comercio energético) y viceversa. En consecuencia, la dimensión nacional y el papel del Estado versus actores privados debería formar parte de la agenda de investigación.