

**La guerra del fuego**  
**Políticas petroleras y**  
**crisis energética en**  
**América Latina**

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

# La guerra del fuego

## Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> <b>La investigación latinoamericana</b> <b>ante las políticas energéticas</b> .....	11
<i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i>	
<b>PRIMERA PARTE</b> <b>CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	
<b>Ventajas para la integración energética</b> <b>de América del Sur</b> .....	33
<i>Jesús Mora Contreras</i>	
<b>El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera</b> <b>en el Ecuador y Venezuela</b> .....	53
<i>Marc Le Calvez</i>	
<b>Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial</b> <b>y sus impactos en América Latina</b> .....	75
<i>Bertha García Gallegos</i>	
<b>SEGUNDA PARTE</b> <b>DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS</b>	
<b>Mercado mundial de dinero</b> <b>y renta petrolera (1997-2007)</b> .....	97
<i>Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i>	

El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas? . . . . .	129
<i>Alicia Puyana y José Romero</i>	
 Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia . . . . .	147
<i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i>	
 TERCERA PARTE	
PROBLEMAS SOCIALES	
 ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador . . . . .	169
<i>Guillaume Fontaine</i>	
 La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006) . . . . .	195
<i>Isabelle Rousseau</i>	
 CUARTA PARTE	
CONFLICTOS AMBIENTALES	
 (In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana . . . . .	219
<i>César Leonidas Gamboa Balbín</i>	
 Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní . . . . .	241
<i>Paúl Cisneros</i>	
 Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos . . . . .	259
<i>Iván Narváez Q.</i>	
 Presentación de los autores . . . . .	285

# Introducción

## La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas

Guillaume Fontaine  
Alicia Puyana\*

### Los vacíos en el estudio de los problemas energéticos en América Latina

Para América Latina, es de gran importancia el estudio de las relaciones que, a lo largo de más de cien años, se han creado entre los hidrocarburos, como principal fuente de energía, la sociedad y el medio ambiente. El petróleo, el combustible más versátil conocido hasta la fecha, transformó las economías al liberar la ubicación de los procesos productivos en la inmediatez de las fuentes de energía y al modificar los modelos de transporte; con la petroquímica abrió nuevos derroteros a la tecnología al intensificar la sustitución de productos naturales con bienes sintéticos. Todo condujo a crear una estructura productiva mundial altamente consumidora de crudo. Este proceso fue posible gracias al sistema de concesiones y la inexistencia de un verdadero mercado petrolero. Por las concesiones existentes hasta entrada la década de los años setenta, las empresas productoras de crudo controlaban toda la cadena de valor del petróleo, desde la exploración y la producción del último producto petroquímico hasta la venta a los consumidores intermedios y finales, en el caso de las gasolinas. En este sistema de total integración vertical, las cotizaciones del crudo manejadas por las empresas productoras no reflejaban su valor, eran solamente unidades contables que debían asegurar, por un lado, la captación

---

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sedes Ecuador y México.

de la mayor parte de la renta a estas empresas y, por el otro, la máxima rentabilidad a todas las etapas productivas post extracción.

Así, el paso del carbón al petróleo constituye una revolución tecnológica cuyos efectos son visibles hoy en día y marcan los parámetros de muchos aspectos de las relaciones económicas y políticas internas y externas de muchos países. La problemática en torno a estas relaciones cubre las más diversas áreas de la actividad social y de las ciencias humanas, las sociales, y de las llamadas “ciencias duras”, como la geología, la química o la física, por no nombrar sino unas. En todas las áreas se enfrentan grupos con intereses conflictivos que, en ocasiones, amenazan la estabilidad política nacional o internacional. Están, por un lado, los intereses de los países dueños de los recursos, que buscan maximizar los ingresos provenientes de la extracción y exportación de hidrocarburos y prolongar la vida de las reservas y, por el otro, los países importadores para los cuales la seguridad energética se traduce en el suministro de crudo garantizado y a precios bajos; las empresas multinacionales, para las cuales la racionalidad se sustenta en lograr el acceso más libre posible a las reservas, producir aceleradamente para recobrar inversiones y pagar la menor renta factible, para elevar la tasa interna de retorno.

Al interior de los países los conflictos de interés se manifiestan entre los consumidores y los Estados, en torno a los precios, si los internacionales o los que reflejen el costo de producción más una tasa de rentabilidad media, o con subsidios de diverso tipo y en torno al monto de la renta, su distribución y su uso. Hoy es evidente que la diversificación de las fuentes de energía, con la mezcla de gasolina con bioenergéticos en la combustión automotriz, ha creado nuevos conflictos, puesto en el escenario energético nuevos actores y hecho más compleja la gobernanza de este sector. Son los nuevos conflictos de interés entre los productores y los consumidores de los productos alimenticios utilizables como carburantes y entre, por un lado, combatir el cambio climático y preservar el medio ambiente y, por el otro, preservar el modelo de producción y consumo intensivo en energía. Se elevará el precio de los productos biocombustibles y cambiará el uso de la tierra agrícola. Los efectos de este cambio de la matriz energética, por marginal que sea, son aún desconocidos, aunque cada vez parece más evidente que no habrá ni ahorro de energía ni reduc-

ción de emisiones contaminantes ni desaceleración del cambio climático y sí se aviva el peligro de la deforestación masiva de áreas que se dedicarán a la producción de bioenergéticos y, no menos importante, pueden intensificarse la desnutrición y las hambrunas. En la ecuación entre seguridad energética y seguridad alimentaria, parecería que es más importante la primera. Los efectos sociales y políticos del rumbo que la solución a estos conflictos parece tomar no son claros pero sí alarmantes.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, son varios los temas de preocupación y reflexión. Nuevos unos, otros viejos no del todo resueltos y algunos que surgen y resurgen sin que mucho de las experiencias vividas sea rescatado y aplicado para no repetir errores. Los problemas que hoy resaltan como los más urgentes tienen que ver con la definición de quién o cuáles son los agentes y los criterios más indicados para responder, en torno a los recursos energéticos no renovables, preguntas claves que afectan a toda la sociedad: ¿cuánto se ha de explorar y en dónde? ¿qué volúmenes extraer y cómo distribuir la producción entre el mercado interno y el externo? ¿qué formas de apropiación y uso de la renta petrolera adoptar? etc. Está pendiente establecer si son la tasa de retorno y la maximización de la renta los criterios definitorios para responder los anteriores interrogantes y los que satisfacen los intereses de la sociedad, por un lado, y de los inversionistas, por el otro. Los interrogantes planteados son problemas de orden político que, en ocasiones, parecen dividir las sociedades y convertirse en factores de conflicto o desencuentro, que sobrepasan las fronteras de los Estados nacionales, ya que se han encerrado en el marco de la seguridad energética, un aspecto crucial en la política internacional de todos los países y muy críticamente de los desarrollados, la mayoría de ellos dependientes de las importaciones de hidrocarburos.

Las soluciones que se den a los conflictos dependen del papel y significado otorgado al petróleo y a la energía en la política y en la economía de cada país. ¿Es el crudo patrimonio de la nación y factor central del desarrollo socioeconómico de los países, como se consagra en América Latina y tiene su máxima expresión en México, Venezuela y Bolivia? ¿o es otra materia prima, como las demás generadora de divisas e ingresos fiscales, como en Colombia, el Reino Unido o Canadá? ¿es la energía un bien público, que satisface una necesidad básica, y que, por lo tanto, no



puede ser regulado por el mercado exclusivamente? ¿o es simplemente un negocio como cualquier otro, cuyo desarrollo debe dejarse en las manos y a decisión exclusiva de los inversionistas privados?

Hoy vemos en diversas regiones del orbe, el retorno del nacionalismo en el manejo de los recursos no renovables y el resurgimiento de contradicciones que parecían acabadas con el fin de la guerra fría y el dominio del capitalismo en el mundo. Es necesario ampliar el análisis del nacionalismo, entendido como la defensa de los intereses nacionales. En torno a los energéticos, proponemos que el nacionalismo tiene dos expresiones: una, la de los países dueños de las reservas, que hoy propugnan por un mayor control estatal de la industria y por contratos con mejores términos; y la otra, la de los países importadores, que esgrimen la seguridad energética como razón para oponerse a las nuevas políticas de varios países exportadores de hidrocarburos, Bolivia, Venezuela, China y Rusia, entre otros.

En este juego de intereses nacionales, se entrecruzan los nuevos temas y los nuevos actores. Unos tienen que ver con los efectos del cambio climático, ocasionado por los efectos derivados de la elevada intensidad energética y de hidrocarburos de las estructuras productivas y de consumo del modelo económico imperante y las demandas por la contención del cambio climático. Se enfrentan aquí los países desarrollados con su elevadísimo consumo de energía por habitante y los que están en desarrollo. La pregunta es doble: ¿cómo distribuir los costos del calentamiento global ya registrado y los de reducir las emisiones futuras para revertir el daño acumulado? ¿cómo financiar el crecimiento “verde” de los países en desarrollo, considerando que los hoy desarrollados no tuvieron ese costo cuando trasegaban por niveles de bienestar similar? Otros dilemas en la mesa de discusiones se refieren al daño ecológico y social de extender la exploración y explotación de recursos a nuevas, remotas y extensas áreas, como la cuenca amazónica y en aguas profundas.

Hoy, como hace más de 30 años, surge la preocupación en torno a los efectos sobre la economía mundial y la de los países exportadores, del incremento de los precios del petróleo desde el 2001; y se intensifican los temores sobre el agotamiento de reservas de crudo barato por fuera del Medio Oriente. Todas estas interrogantes impactan las todavía no muy bien conocidas y entendidas relaciones entre la energía y la sociedad.

En el actual panorama energético mundial y ciertamente latinoamericano, que recuerda el vivido en los años setenta, se han avivado las preocupaciones en torno a la sustentabilidad de una matriz energética compuesta en un 85 % de hidrocarburos (carbón, petróleo y gas natural), especialmente considerando que en la etapa de desarrollo de todos los países de la región, el mayor crecimiento económico, y el paso a niveles superiores de ingreso y consumo significa mayor demanda de energía por unidad de producto y por habitante. Se discute igualmente, cómo manejar la renta petrolera, de importante peso en ciertas economías y evitar las distorsiones estructurales que ésta induce y las generadas por la inestabilidad de los precios. Bien sabido es que los cambios en las cotizaciones externas del crudo, positivos o negativos, generan crisis y caídas de la actividad económica de los países exportadores.

Preocupa hoy, como hace tres décadas o más, la dependencia tecnológica y financiera de la industria petrolera latinoamericana, respecto de los actores transnacionales (empresas y organismos financieros), la cual tiene que ver con los términos contractuales y el papel otorgado a los entes nacionales públicos encargados del sector. Superar esa dependencia tecnológica, especialmente en exploración y desarrollo, pero también en petroquímica, no es factible sin una decisión política que estimule y financie la construcción de las sofisticadas plataformas tecnológicas. En virtud de que la tecnología, por su alto riesgo no se negocia libremente en el mercado, está amparada por patentes y porque constituye el instrumento de competencia de las multinacionales, su transferencia no se realiza ni siquiera en los esquemas de riesgo compartido como los que se aplican en Colombia desde los años setenta y están vigentes en los mega campos de Cuisana y Cupiagua de British Petroleum. Es aún menor la posibilidad de transferencia de tecnología y aprendizaje en el sistema de contratación de los servicios de exploración y desarrollo adoptados por otros países.

Finalmente, se han reanimado los conflictos entre sectores extractivos y conservacionistas, empresas y comunidades. Todos estos temas deben ser discutidos, apreciados y comprendidos, con enfoques pluralistas y desde las perspectivas de las diversas disciplinas y de los grupos de intereses involucrados, al menos, para acercarse a la formulación de políticas adecuadas que permitan superar los obstáculos en la definición de las

políticas públicas, caracterizadas por inestabilidad y oscilaciones pendulares, entre los extremos de un horizonte que se extiende desde la plena liberalización y apertura al capital privado hasta el total estatismo nacionalista. Hay múltiples opciones intermedias que pueden establecer equilibrios más estables al satisfacer a más grupos de intereses.

### *Escasez de información calificada*

Ante la magnitud de los retos planteados, enfrentamos dos obstáculos serios. Por una parte, una dramática escasez de información calificada y, por la otra, la falta de estudios de alto rigor científico y metodológico. La disponibilidad de información sobre energía, pero muy especialmente sobre el petróleo, ha atravesado varias etapas y su trayectoria tiene que ver con el carácter estratégico y político otorgado por empresas y Estados. Las reservas y los costos de producción se han manejado, hasta mediados de los años noventa en algunos casos, como información secreta, de alto valor estratégico en el panorama nacional e internacional. Los gobiernos de los países productores usaron la información como mecanismo de negociación de deuda y las reservas como colateral de créditos, inflando las reservas para lograr mayores préstamos. Las empresas, privadas y públicas, ocultaban datos sobre costos de exploración, desarrollo, producción, productividad por pozo, éxito exploratorio y riesgo geológico, entre otros. Las autoridades hacendarias y los bancos centrales no presentaban con claridad sus apreciaciones sobre precios futuros, base de la programación de los ingresos fiscales y de la política cambiaria. Las empresas estatales tienden a ocultar costos y tratamientos privilegiados a los trabajadores. Se han ganado, ciertamente, espacios importantes y se han efectuado avances en oportunidad y transparencia en la información. Pero aún quedan vacíos, problemas que dificultan la investigación académica y objetiva y la formulación de políticas.

En los años setenta, ochenta y parte de los noventa era en extremo difícil realizar estudios sobre el sector energético, en general, y petrolero, en particular, por la limitación de la información y la cautela con que se manejaba. Gracias al Internet y, con el derrumbe del bloque socialista, a

la eliminación parcial de las barreras ideológicas que dividieron al mundo entre Oriente y Occidente, hoy se cuenta con abundante y oportuna información, en bases de datos que se pueden agrupar en dos universos. Por un lado, las creadas con la abundante información institucional, procedente de los gobiernos, las empresas estatales y las agencias internacionales como el Departamento de Estado y el Departamento de Energía de los Estados Unidos (EIA), la Agencia Internacional de Energía (IEA), el Consejo Mundial de Energía, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), etc. Por otro lado, la producción, muy heterogénea, procedente de la prensa general y las revistas especializadas, así como los informes de consultores y redes de activistas. Esta información circula muy bien y en cantidades abrumadoras, gracias al Internet y puede, en cierta medida, considerarse una fuente legítima de conocimiento, aunque no siempre tiene la objetividad o la rigurosidad requeridas.

En efecto, la información difundida por estos medios aparece a menudo sesgada y, por varias razones, la validez de los datos puede ser cuestionada. Una falla principal es la indeterminación en torno a los criterios de presentación de los datos y lo que éstos realmente reflejan, por lo cual se pueden generar distorsiones importantes en las cifras y en sus interpretaciones. Tal es el caso de la información sobre las reservas y su clasificación en probadas, probables, posibles y remanentes. También es clara esta deficiencia en la apreciación y estimación de la renta petrolera, por ejemplo, y de los impactos de los precios del petróleo sobre la inflación mundial. En la actualidad, se enfatiza la escalada de los precios nominales del crudo y se omite presentarlos en términos reales o mencionar el impacto de la devaluación del dólar sobre las cotizaciones o sobre los términos de intercambio del crudo.

Tampoco cabe duda de que la información es objeto de cierta manipulación, que puede generar contrasentidos en el análisis, especialmente cuando se trata de tópicos de alta sensibilidad política como en el caso de las declaraciones de los jefes de Estado, sobre temas de alto valor simbólico, como pueden ser por ejemplo los alcances de la integración regional o de las nacionalizaciones petroleras ocurridas en los últimos años en Venezuela, Bolivia y el Ecuador.

En segundo lugar, la producción académica en América Latina es incipiente y de calidad desigual, lo cual contrasta con la abundancia de textos de referencia disponibles en Estados Unidos y los países de la Unión Europea. En efecto, una búsqueda simple de referencias sobre las políticas energéticas (y temas afines como las energías alternativas, las políticas petroleras, etc.) arroja apenas algunas docenas de entradas en las principales bibliotecas universitarias de México, Argentina y la región andina. En cambio, en las bibliotecas de las Universidades de Rutgers y Yale (Estados Unidos) o Cambridge (Reino Unido) brindan cientos de libros, editados tan sólo en la última década. Por otra parte, América Latina ofrece muy pocos programas de formación de postgrado y de investigación en políticas energéticas, lo cual contrasta evidentemente con la abundancia de carreras de ingeniería en minas, electricidad y petróleo. En cambio, en las universidades de Harvard, Maryland y Delaware (Estados Unidos), Calgary (Canadá) o Grenoble (Francia), por ejemplo, estos programas están institucionalizados y cuentan con recursos regulares para consolidar sus líneas de trabajo.

### *Problemas epistemológicos*

La evolución de los estudios sobre energía en América Latina refleja el carácter especial que se ha otorgado a este bien público. En años anteriores abundaban los estudios realizados desde una óptica impregnada de ideología y desde la óptica de la dependencia y la dominación imperial. Hoy, parecería abrirse el camino a nuevos paradigmas que emergen de las recomendaciones de los organismos multilaterales sobre las reformas estructurales y de las innovaciones del neo-institucionalismo. A todo lo anterior hay que agregar la dificultad de ubicar el estudio de las relaciones entre energía, ambiente y sociedad en una disciplina o un ámbito académico específico.

Las ciencias sociales latinoamericanas tratan los problemas energéticos y ambientales como meros problemas económicos, sin preocuparse con la suficiente profundidad por las dimensiones sociales y políticas. No debe sorprender por lo tanto que los principales estudios disponibles sobre la

integración energética, el cambio de matriz energética o la lucha contra el efecto invernadero en la región procedan de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>1</sup> Por lo demás, entre los pocos académicos latinoamericanos especializados en aquellos temas reina la división y el desconocimiento mutuo. De manera general, los estudios ambientales suelen preocuparse por las dimensiones negativas de las actividades petroleras, mientras que la economía suele dejarlas de lado; los estudios políticos suelen limitar los problemas de los conflictos ambientales a problemas de funcionamiento del sistema institucional, mientras los trabajos que proceden de la antropología o la sociología los estudian sin preocuparse mucho por sus dimensiones institucionales; etc. De ahí, nace una confusión ante lo que se pretende analizar: ¿procesos de toma de decisiones y ejecución de políticas públicas? ¿fenómenos ecológicos y económicos globales? ¿conflictos locales, nacionales o transfronterizos?, etc.

Estas dificultades no son del todo nuevas para los científicos sociales, acostumbrados a arbitrar entre la extrema especialización y la diversificación de los estudios (teóricos o empíricos). Sin embargo, en el caso que aquí preocupa, se añade el hecho de que no se cuenta con una base epistemológica sólida en la cual apoyar la discusión. Tampoco queda claro, a la hora de debatir sobre uno de estos puntos, quién habla, es decir desde qué disciplina, con qué marco teórico y conceptual, sobre la base de qué métodos de investigación. Ello genera a su vez cierta cacofonía en los debates, en los cuales, en el mejor de los casos, cada representante de una disciplina intenta encontrar un lenguaje común alrededor de datos empíricos y cifras hipotéticamente objetivas. En otras ocasiones, los intercambios se vuelven aporéticos y no generan conocimiento nuevo, dejan eso sí, un sin sabor por ejemplo frente a la reproducción acrítica de discursos literalmente copiados del Internet o de estadísticas desactualizadas.

---

1 La OLADE publica informes anuales sobre la situación energética regional, e estudios temáticos sobre temas afines, muchos de los cuales son disponibles en acceso gratis en su sitio web: [www.olade.org](http://www.olade.org). La CEPAL publica documentos de trabajo y *policy papers* en dos principales series: "Recursos naturales e infraestructura" y "Medio ambiente y desarrollo", igualmente disponibles en su sitio web: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

### *Las cuatro dimensiones de la gobernanza energética*

Sin pretender superar todos los problemas antes mencionados, la presente obra parte de un enfoque interdisciplinario para ofrecer perspectivas complementarias o contrapuestas, y formular análisis que respondan a las preocupaciones de la sociedad. La discusión que aquí se presenta, involucra a economistas, sociólogos, juristas, politólogos y antropólogos, y se ubica en un espacio en el cual se articulan lógicas de acción sociales, institucionales y empresariales. Cada contribución alimenta así una reflexión colectiva en torno a tres problemáticas centrales: ¿qué caracteriza la gobernanza energética en la región andina y en México? ¿cuáles son los factores internacionales determinantes de las políticas nacionales en estos países? ¿cómo enfrentan estas políticas los riesgos sociales y ambientales generados por las actividades hidrocarburíferas a nivel local?

Estas preguntas atraviesan en diversos puntos las cuatro dimensiones que estructuran el campo de la gobernanza energética. De manera general, no existe un consenso alrededor de las dimensiones energéticas de la gobernanza global. Ello se debe, en parte, a que el mismo concepto *gobernanza* (traducción del inglés *governance*), es objeto de discusión, entre académicos y entre las principales agencias multilaterales de desarrollo en el mundo. Sin entrar en la polémica, nos limitaremos aquí a dar una definición operativa de gobernanza energética, antes de recordar los principales elementos que llaman la atención de las agencias involucradas en su aplicación. Definimos la gobernanza energética como un sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en el ámbito energético, a través de normas legales, políticas públicas e instituciones de ejecución y control. Al separar los aspectos políticos, económicos, sociales y éticos de las políticas petroleras, proponemos un método analítico que nos libre de cualquier juicio de valor ni caer en la tentación de definir la “buena gobernanza” como un modelo universal, tal y como se propone desde la óptica de ciertas organizaciones multilaterales. Hecha esta reserva semántica, podemos identificar los principales problemas que enfrentan los actores de las políticas energéticas.

Por un lado, parece haber consenso en que el acceso a fuentes de energía a bajo costo sea considerado como una necesidad básica en la lucha

contra la pobreza y para el mejoramiento de las condiciones de vida, según lo manifiestan las instituciones multilaterales. Ello implica que los gobiernos y organismos internacionales consientan un esfuerzo importante para satisfacer las necesidades de unos 2.000 millones de personas en el mundo, que hasta la fecha no disponen de estas fuentes de energía (aunque precios baratos de energía pueden contradecir los objetivos de ahorro y conservación y de control del cambio climático). No obstante la confusión sobre las cifras, parecería haber acuerdo en que las reservas mundiales de hidrocarburos deberían alcanzar para satisfacer la creciente demanda de energía – particularmente en los países emergentes y en países en desarrollo – hasta el 2025 (UNDP-UNDESA-World Energy Council, 2000) aunque a mayores precios que en el pasado. Por otro lado, la satisfacción de esta creciente demanda implica realizar inversiones masivas para adecuar las infraestructuras de producción y de transporte de energía (Willems y Pershing, 2002). Ahora bien, este objetivo tan sólo se lograría mediante alianzas estratégicas entre los sectores privado y público, a través de nuevos mecanismos que apoyen las políticas públicas, la lógica de mercado, los objetivos de desarrollo nacional y las inversiones directas privadas (UNDP, 2002)

En la década de los años noventa, y como secuela del avance de las reformas estructurales y el retraimiento del Estado, se observó una relación directa entre el monto de inversiones extranjeras directas y la aplicación de reformas en la gobernanza energética, que mejoren la regulación de las inversiones privadas, creen autoridades autónomas de control, garanticen la repartición de las ganancias y amparen la privatización de los activos públicos con la conformación de un mercado interno competitivo (USAID, 2002). Los investigadores enfrentan hoy dos interrogantes mayores respecto de la eficacia del sistema de gobernanza energética en América Latina

Por una parte evaluar con objetividad el impacto de las reformas de los años noventa, en el desarrollo sectorial y en la consolidación de las buenas prácticas de gobernanza. Hay que recordar que en muchos países, luego de las reformas y la apertura al capital privado, no se efectuaron las inversiones requeridas para ampliar la capacidad productiva y, en el sector eléctrico, no se ampliaron las redes de transmisión y distribución. En



muchos países hay desconfianza y rechazo a la privatización pues se percibe que no han sido beneficiados los consumidores.

El segundo reto es considerar en qué manera las reformas que buscan un mayor control del Estado sobre los recursos hidrocarburíferos, como en el Ecuador, en Venezuela y en Bolivia, pueden afectar la inversión extranjera directa y si la inversión estatal será suficiente para responder a las necesidades de la industria petrolera, en términos de modernización y desarrollo de infraestructuras. Este análisis debe incluir las reflexiones sobre si la única opción para garantizar el desarrollo del sector energético es mediante la apertura al capital privado y, si lo es, en qué áreas sería más importante y positivo su impacto.

## **Pautas para el análisis de la gobernanza energética**

La estructuración del campo de la gobernanza energética se refleja en la organización de este libro. En lugar de basarse en una agrupación geográfica o temática, el texto aquí presentado, centra la discusión alrededor de reflexiones que articulan las disciplinas ya mencionadas y los enfoques teóricos adoptados por los autores.

### *Contexto internacional*

La primera dimensión de la gobernanza energética abordada es la política. Ello implica a la vez factores endógenos y exógenos que determinan los procesos de toma de decisión y de elaboración y ejecución de políticas públicas. En este sentido se discuten tres temas de particular actualidad, que rebasan el espacio regional: la integración energética latinoamericana, que sigue un rumbo nuevo con la iniciativa Petroamérica, estrenada actualmente por PdVSA, Pemex y Petrobras; el impacto del choque de precios generado por el auge de la demanda por hidrocarburos desde 2001; y las consecuencias para América Latina de la doctrina de seguridad energética asumida desde 2001 por la administración republicana en Estados Unidos.

En *Ventajas para la integración energética de América del Sur*, Jesús Mora Contreras hace hincapié en los factores que deberían coadyuvar a la integración regional en el ámbito energético. Según Mora, América Latina ofrece varias ventajas en materia de energía que, si se consideran teóricamente de manera aislada, podrían servir como base del proceso complejo de la integración energética regional. Entre estas ventajas, destaca la suficientes reservas probadas de petróleo y gas natural al nivel regional, el derecho de propiedad pública de los hidrocarburos, la existencia de empresas petroleras estatales y el exceso de la oferta de crudos, productos refinados y gas natural, comparado con la demanda regional, lo cual garantiza excedentes exportables.

En *El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela*, Marc Le Calvez analiza cómo el Ecuador, un productor mediano, y Venezuela, uno de los principales productores mundiales, reformaron recientemente la normativa institucional, las reglas y prácticas que enmarcan la política petrolera. Considerando que el incremento sostenido de los precios petroleros desde 2001 constituye un factor favorable para estas reformas, el autor analiza la articulación precisa entre este fenómeno externo y las temporalidades internas propias a Venezuela y el Ecuador en la formulación de su política petrolera. A partir de esta misma problemática, intenta determinar cuál es el verdadero impacto del choque generado por la demanda asiática sobre los procesos nacionales de toma de decisión.

En *Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina*, Bertha García explica que los problemas de seguridad energética no se refieren solamente al equilibrio entre oferta y demanda mundiales. Según esta autora, la comunidad mundial enfrenta nuevos desafíos en seguridad, que provienen de la relación entre energía, desarrollo sustentable y medio ambiente. En este contexto, la región latinoamericana se posiciona en la globalización con nuevos actores con potencialidad energética, nuevas redes, muchas de ellas opuestas al liderazgo de los Estados Unidos, en forma de posibles alianzas de signo nacionalista. Concluye con que la coyuntura actual favorece a los exportadores de petróleo y gas natural, sin necesariamente favorecer la integración energética regional.

*Dimensiones económicas y financieras*

La segunda dimensión de la gobernanza energética que nos interesa es la económica y financiera. Esta dimensión permite entender la interacción entre la globalización de los mercados y el renacimiento de los nacionalismos en la región. En este sentido, destaca la importancia de los ingresos procedentes de las actividades petroleras (gracias a la comercialización de petróleo crudo o de productos refinados), que genera una excesiva dependencia económica de los hidrocarburos, como en México y su “petrolización” de las cuentas fiscales. También es notoria la incidencia de los flujos financieros internacionales en la dimensión y estructura de la renta petrolera. Así mismo, es preocupante la evolución, a mediano plazo, de las inversiones extranjeras directas, en países como Bolivia, que modificaron de manera unilateral las reglas de juego para las empresas multinacionales.

En *Mercado mundial de dinero y renta petrolera (1997-2007)*, Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto observan el comportamiento de la economía mundial en la última década. Los autores se basan en algunas variables que vinculan el mercado mundial de dinero actualmente en plena transformación, y los procesos actuales de ahorro e inversión, para los cuales han sido determinantes los recursos generados por los países productores de petróleo. Señalan algunos de los fenómenos que han permitido que la tasa de ganancia de Estados Unidos se recupere a niveles similares a los de los años sesenta. Analizan las tendencias recientes en cuanto al volumen, el origen y destino de los recursos de ese mercado mundial de dinero y lo vinculan con su estimación del volumen de recursos petroleros que se sumaron a ese mercado mundial de dinero. Los recursos petroleros afectan también a los países emergentes y petroleros, entre otras cosas en su dinámica productiva y salarial.

En *El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas?*, Alicia Puyana y José Romero analizan los obstáculos a la modernización del sector petrolero mexicano, en particular a través de la empresa estatal Pemex. Estos autores recuerdan que México es un país petrolero de larga tradición, donde la existencia de crudo ha marcado la vida política y económica desde inicios del siglo veinte. La Constitución marcó los derroteros de la utilización de la renta, al consa-

gar el patrimonio nacional del crudo y el papel de éste como base fundamental del desarrollo, en vista de la magnitud de la renta que genera. De ser fuente de recursos para la industrialización sustitutiva, el petróleo pasó, en el nuevo modelo económico del país, a ser la fuente de financiación del gasto público corriente. La extremadamente alta carga fiscal a Pemex, permite, al mismo tiempo un amplio gasto público y un ingreso disponible de hogares y empresas elevado. Así, la renta petrolera, un impuesto sin costo político, equilibra la muy baja carga impositiva a la renta y a las utilidades del capital y un gasto, una demanda pública por bienes y servicios elevados. Los autores subrayan que la carga fiscal impide que Pemex cubra las inversiones necesarias para mantener la producción con parte de sus elevadas utilidades operativas y la obliga a recurrir a la deuda, en niveles que comprometen, actualmente, el 80 % de su capital y la vida útil de las reservas. En este juego de muchos intereses, concluyen, no ha sido posible reducir la carga fiscal a Pemex ni abrirla a la inversión privada.

En *Evolución y perspectivas del upstream de gas natural en Bolivia*, Mario García Molina y María Fernanda Murcia vuelven sobre la Ley de capitalización de 1994 para echar una luz nueva sobre la nacionalización reciente (mayo 2006) de los hidrocarburos en este país. Con esta reforma, indican, se había creado un ambiente atractivo para los inversionistas privados, que contaban con todos los medios para explorar y explotar los recursos petroleros. Así es como se logró mejorar los resultados en materia de reservas y producción. Pero fue a costa de un alto malestar social, que desembocó en una serie de conflictos sociales desde finales de los años noventa, hasta la elección de Evo Morales a la presidencia. El entorno excesivamente favorable a los inversionistas extranjeros se modificó en 2006, con la nacionalización y la nueva ley de hidrocarburos, con la cual las empresas extranjeras no tienen los mismos incentivos para invertir. El problema es que, para continuar a desarrollar la exploración, la explotación y la exportación de gas natural, Bolivia necesita incrementar (o por lo menos mantener) su nivel de reservas probadas, sin provocar el malestar social que dio al traste con las políticas previas.

*Problemas sociales*

La tercera dimensión de la gobernanza energética es la dimensión social. Con esto, se debe entender el complejo tejido de relaciones entre los actores sociales, el sistema institucional y el mercado. En este sentido, esta dimensión comprende tanto el rol de los actores colectivos en los procesos de gobernabilidad (especialmente en regímenes democráticos), como la interacción entre las empresas y los sindicatos, o la dinámica de las relaciones corporativas. Esta dimensión es de particular importancia cuando de conflictos ambientales se trata, como es a menudo el caso en la Amazonía andina, y para explicitar las inercias y los bloqueos internos que obstaculizan la modernización de grandes empresas como Pemex o Petroecuador.

En *ITT: un problema de gobernanza energética para el Ecuador*, Guillaume Fontaine analiza la viabilidad del proyecto de explotación de los campos de crudo pesado Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), ubicados en el sector oriental de la Región Amazónica Ecuatoriana, debajo del parque nacional Yasuní. Fontaine presenta este proyecto en la perspectiva de la política petrolera y enfatiza la evolución de las inversiones extranjeras directas y la participación del sector público en la producción nacional, desde la década de los años noventa. Analiza la propuesta de moratoria elaborada por un sector influyente del movimiento ecologista, que polariza la discusión en torno a la conservación de áreas protegidas y la racionalización de las actividades petroleras en la Amazonía. Concluye que esta propuesta utópica se debe entender como una apuesta política, que carece de fundamentos técnicos y económicos claros y no permite enfrentar los retos y problemas que presenta el proyecto ITT para el desarrollo sostenible, al nivel energético, socioeconómico y ambiental.

En *La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)*, Isabelle Rousseau evalúa las reformas llevadas a cabo para mejorar la gobernanza corporativa de Pemex, tercera empresa mundial en términos de producción. Subraya que, en un entorno de crecientes incertidumbres y riesgos económicos, geopolíticos y climáticos, las empresas petroleras privadas y públicas han buscado racionalizar sus estructuras organizacionales para resistir mejor la competencia. La autora analiza los alcances y límites de las reformas de

Pemex, a la luz de estas prioridades. Recuerda en particular que, desde el inicio de los años noventa, los ejecutivos de Pemex se han esforzado en definir las modalidades organizacionales que permitirían a esta entidad funcionar bajo las normas y los criterios en vigor en el sector privado y conservar su estatuto de empresa estatal. Han buscado estimular un entorno de mercado en un ámbito monopólico sin modificar el texto constitucional. Han tratado de forjar una nueva cultura de empresa, pese a la lógica corporativista del poderoso sindicato petrolero, e intentado introducir criterios de responsabilidad social cuando, tradicionalmente, han imperado las tradiciones discrecionales.

### *Conflictos ambientales*

La cuarta y última dimensión de la gobernanza energética es la dimensión ética, en la medida en que afecta los estilos de vida de la población (tanto al nivel local, como en el ámbito global). Desde hace dos décadas, los problemas energéticos son comúnmente planteados en relación con los problemas ambientales locales y globales. Esta dimensión analítica ayuda a entender las implicaciones de las políticas petroleras para el ser humano. Por un lado, ello se refiere a la incidencia de las actividades petroleras en los padrones culturales, los derechos (individuales y colectivos) o la capacidad de desarrollo endógeno; por el otro, interpela el sentido de responsabilidad colectiva frente a las amenazas al medio ambiente que constituyen (directa e indirectamente) aquellas actividades.

César Gamboa denuncia la contradicción, al parecer irreductible, entre explotación petrolera y conservación, en su texto *(In) sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana*. Gamboa observa que la promoción de las inversiones energéticas en América Latina es estimulada por el alto precio de los combustibles y la perspectiva de estancamiento de las reservas mundiales de hidrocarburos. Según él, esto ha posibilitado que se vea a la Amazonía como un espacio donde explorar y explotar estos recursos no renovables, sin considerar criterios éticos, de derechos humanos, biológicos y legales, en espacios de conservación de especies y protección de derechos, lo cual podría traer graves impactos

sociales y ambientales en la región. En el caso del Perú, argumenta, desde el 2003, el Estado no ha tenido reparos en promover las inversiones en la Amazonía, ofreciendo en licitación para la exploración y producción de petróleo y gas natural, bloques ubicados en áreas protegidas y territorios ancestrales de grupos indígenas poco o no contactados. Su contribución busca presentar un estado de la cuestión sobre estos conflictos entre espacios de conservación o protección y aprovechamiento hidrocarbúfero en la Amazonía. Concluye con formular posibles soluciones para encontrar una política coherente y sostenible de hidrocarburos.

En una perspectiva similar, en el texto *Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní*, Paúl Cisneros explora la relación nacida de la superposición de áreas de extracción petrolera y conservación en la Amazonía ecuatoriana, así como la forma cómo las comunidades quichua locales se involucran en conflictos territoriales. Muestra cómo, a través de la participación, se cuestiona el funcionamiento de un sistema de gobernanza ambiental subsumido a las políticas energéticas del país y heredero de un ordenamiento territorial que compromete la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Argumenta que los procesos de control territorial ancestral se han visto afectados por una actuación del Estado basada en una delegación de funciones, que ha privilegiado criterios ecológicos y biológicos de intervención antes que criterios de equidad, eficacia económica y legitimidad política. Además, observa que la forma en la que los indígenas se han organizado para ser partícipes de la conservación en el parque, no les ha permitido definir posiciones consistentes con el objetivo de aumentar su control sobre las dinámicas económicas y políticas que afectan su territorio.

En *Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos*, Iván Narváez se preocupa por otro grupo indígena afectado por las actividades petroleras y la conservación del parque Yasuní. Analiza las modalidades del cambio social acelerado, que enfrentan los huaorani en la Amazonía ecuatoriana, desde la irrupción de la industria petrolera en su hábitat. Recuerda que el parque Yasuní es un espacio en el cual se superponen categorías jurídica y políticamente diferentes, lo cual genera conflictos respecto a la integración del espacio, la explotación petrolera, las políticas empresariales de relacionamiento comunitario asumidas únicamente

desde la lógica y racionalidad del capital extractivo y del Estado. Narváz presenta y discute tres momentos que caracterizan la historia de los huaorani: el de los “mundos paralelos” en condición de libertad e igualdad entre pueblos originarios de la selva y solamente diferentes por sus especificidades culturales; el de los “mundos superpuestos”, mayormente visibles a partir de la presencia de actores que poblaron la Amazonía en condiciones hegemónicas de dominación; y el de los “sub-mundos”, que ilustra las condiciones de exclusión e inequidad a las que han sido sometidos por actores exógenos. Concluye con unas consideraciones que buscan coadyuvar a la implementación de la “Política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario”, y que pasan por el fortalecimiento socio-organizativo de los huaorani, en relación con los clanes Tagaeri y Tarmenani, localizados en la parte sur del parque Yasuní.

## Agradecimientos

Las ponencias reunidas en este libro fueron presentadas en el simposio “Energía, ecologismo y desarrollo”, organizado durante el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, en Quito, del 29 al 31 de octubre de 2007, con oportunidad del cincuentenario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Tras recibir comentarios de los asistentes, los autores propusieron una versión revisada a los coordinadores, que fue evaluada por estos últimos y un comité de lectores pares.

Agradecemos a nuestros colegas Humberto Campodónico, Pedro Galindo, Eduardo Gudynas, Jorge Horbath, Carlos Mora, Francisco Neira, Laura Rival y Geert van Vliet, por tomar el tiempo de leer y comentar con los autores la versión inicial de este libro. Dirigimos también nuestro reconocimiento a los estudiantes del programa de Estudios socioambientales de la FLACSO-Sede Ecuador, por ayudarnos a revisar los textos en su forma. Finalmente, agradecemos de manera muy especial a Paulina Torres y Antonio Mena, por dar el cuidado necesario a la edición final de la obra.

Quito y México D.F., el 17 de febrero de 2008.



## Bibliografía

- UNDP (United Nations Development Programme), UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), World Energy Council (2000). *World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability*. New York: UNDP.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2002). “Roundtable on Energy for Sustainable Development: Partnerships for Action”. Bruselas: UNDP.
- USAID (United States Agency for International Development) (2002). “Analysis of the Relationship Between Improved Energy Sector Governance and the Attraction of Foreign Direct Investment”. Washington D. C.: USAID-PA Consulting Group.
- Willems, S., Pershing, J. (2002). “Climate-relevant Policy Assessment. Recent work in OECD, IEA, NEA and ECMT”. Information Paper. Paris: OECD-IEA.