

**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

# Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina

Bertha García Gallegos<sup>\*</sup>

## Resumen

La comunidad mundial enfrenta nuevos desafíos en términos de seguridad, que provienen de la relación entre energía - desarrollo sustentable y medio ambiente. Este artículo analiza y discute la manera en que América Latina se posiciona en la globalización con nuevos actores con potencialidad energética. Nos preocupamos en particular por el hecho que el tema de la seguridad incluye nuevas redes, muchas de las cuales están opuestas al liderazgo de los Estados Unidos, en forma de posibles alianzas de signo nacionalista.

Palabras clave: seguridad, seguridad energética, geopolítica sudamericana, energía, medio ambiente, nacionalismo energético.

---

\* Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador/Facultad de Ciencias Humanas/Escuela de Sociología y Ciencias Políticas.

## En los límites de la seguridad

El uso y acceso social de la energía ha sido elemento influyente en la historia de la humanidad, especialmente desde los inicios de la industrialización. Sin embargo es solamente ahora, en los comienzos del siglo XXI cuando el tema energético ha cobrado repentinamente una crucial importancia. La globalización en todas sus formas, los efectos negativos e inesperados de la guerra de Irak desde el 2002, la inestabilidad de los precios de los hidrocarburos, el aumento vertiginoso de la demanda mundial de energía fósil y renovable a raíz del desarrollo de las nuevas potencias emergentes (China, India, los países del sudeste asiático), la evidencia científica del cambio climático global inducido por la industria – por consiguiente, la acción del hombre – son todos factores relacionados con la energía que están cambiando drásticamente el escenario internacional (Pfeiffer, 2004). Los temas generados y que merecen ser analizados en profundidad, no se refieren únicamente a los aspectos de oferta y demanda de recursos energéticos fósiles (la economía del carbono: petróleo, gas, y carbón) y sus derivaciones como relaciones de poder, sino sobre todo a aquellos que atañen al efecto conjunto de los múltiples aspectos de estos ámbitos, que hasta hace poco eran tratados por separado como objeto de la preocupación científica y pragmática. Esto es, los temas de la relación entre energía, desarrollo económico y medio ambiente (Isbell, 2007 a).

Desde fines de 2006 – cuando el precio del petróleo se incrementó en un 300 %, punto histórico con respecto a lo registrado en los años noventa, y ocurrieron fenómenos meteorológicos alarmantes que ratificaron el cambio climático – la atención de todos los países sin excepción, ha empezado a girar en torno a las relaciones entre el cambio climático, el desarrollo sustentable y el uso inadecuado de la energía fósil, un problema específico que interesa tanto por sus connotaciones científicas, como por el conjunto de sus efectos sobre la Tierra, la vida, la sociedad, la economía y el orden internacional (Lamy, 2006). Este fenómeno, que denota la intersección de diversos factores poco antes considerados como vitales para el progreso de la sociedad, y que ahora son percibidos como probables amenazas riesgos y desafíos para la misma, con alcance global, es lo que se ha empezado a denominar como “seguridad energética”.

La “seguridad energética” es, de hecho, un concepto de seguridad distinto o al menos inclusivo de otras dimensiones que las contenidas en los conceptos utilizados en análisis precedentes y que tienen relación directa con el poder. Al contrario, aquí las “amenazas”, riesgos y desafíos a los que se hace referencia tienen caracteres muy particulares, son globales, afectan a las condiciones básicas de la vida en el planeta; no pueden ser conjugadas o enfrentadas sólo con recursos de poder de la fuerza y definitivamente no con el uso de la fuerza armada. Es un fenómeno que muestra la interdependencia de todas las zonas geográficas y ecológicas del planeta y requiere de respuestas concertadas entre actores de diverso peso estratégico en la escena mundial, donde la negociación, la ciencia y la razón, la voluntad política, y no la fuerza, tengan un papel fundamental (Sassen, 2007).

En esta ponencia se tratará de explorar las tendencias e implicaciones de este nuevo concepto de seguridad energética que emerge de la sociedad globalizada, modificando sustantivamente los conceptos basados en el uso de la fuerza y en la geopolítica desarrollados hasta aquí en la historia. Sobre todo y particularmente, intentamos examinar cómo actúa esta nueva realidad en el posicionamiento estratégico de América Latina en su conjunto frente al escenario mundial, así como la estructura de las relaciones intrarregionales, basadas en el factor energético y medioambiental. No es menos importante seguir la huella de las formas de poder que interactúan con los nuevos elementos en este nuevo escenario mundial y regional.

### **El nuevo contexto geoestratégico mundial en torno a energía y medio ambiente**

Muchos estudios sobre la globalización han hablado de la pérdida de vigencia del Estado Nacional en el contexto de sociedades más globalizadas por influencia de la tecnología y las comunicaciones (Beck *et al.*, 2001). Pero es posible que el nuevo momento lo destaque nuevamente como el actor político más relevante – aunque no el único – para resolver crisis complejas que escapan al solo juego estratégico de las potencias mundiales. Los límites del poder entre potencias y actores estatales y no



estatales tenderán a borrarse frente a la convicción de que, en plazos más o menos inmediatos, es preciso encontrar soluciones a un problema causado esencialmente por el hombre y la civilización. Esto implica generar una nueva concepción de política que establezca balances entre riesgos y consecuencias, dentro de una visión al mismo tiempo ética y científica de la realidad (Beck *et al.*, 2001).

Intereses aparentemente simples pueden conmovir a una opinión mundial diversa y heterogénea. Nadie puede desvincularse conscientemente de la necesidad de precautelar las condiciones mínimas de la vida. Los Estados nacionales – por su representatividad social – pueden tener, dentro de la comunidad internacional, condiciones para lograr acuerdos en cuanto al uso racional y ético de la energía fósil y renovable, el medioambiente y el desarrollo sustentable. Pero también es cierto que los Estados están más dispuestos a utilizar y capitalizar diversas formas de poder especialmente en la coyuntura actual en que por diversas circunstancias relacionadas con la energía, viejos actores como Estados Unidos y Rusia, o nuevos como China, India, Brasil, se encuentran en busca de un nuevo posicionamiento estratégico en el escenario mundial globalizado.

La movilización de la comunidad internacional al respecto es bastante reciente. Como se anota en el “Memorando G8 Seguridad Energética y Desarrollo” (Lamy, 2006), la discusión se ha iniciado desde 2005, alentada por sucesos como la guerra de Irak, el alza imparable de los precios del petróleo, del gas natural y del carbón, la incertidumbre sobre las reservas de las energías fósiles, la creciente interdependencia energética entre los países, las alertas lanzadas por la comunidad científica sobre los fenómenos climáticos extremos que parecen multiplicarse en varios puntos del planeta.

Por otra parte, en el plano del poder mundial, algunos factores están relativizando la hegemonía de los Estados Unidos y mostrando su vulnerabilidad en el campo energético: primero, la probabilidad del agotamiento de las reservas de las fuentes del carbono, no sólo le obliga a aceptar el incremento de los precios como realidad permanente, sino también a buscar nuevas fuentes de abastecimiento en áreas geográficas más lejanas y hasta hace poco insospechadas, como África. Segundo, la evidencia de que el calentamiento global está afectando su propio territorio, con poca capacidad de controlar los eventos catastróficos concomitantes (Lamy,

2006). Tercero, la irrupción de *nuevos actores* relacionados de una u otra manera con la energía (fósil o alternativa) muchos de ellos contrarios a su política en Irak, está avivando el surgimiento de los nuevos nacionalismos energéticos en diversos puntos del globo. Por último, la necesidad de encontrar recursos alternativos además del gas, como el bioetanol, u otro tipo de energía degradable, por la ingente cantidad de tierra requerida para producir sus insumos vegetales, obliga a cualquier Estado por más poderoso a buscar alianzas favorables más allá de su propio territorio. La nueva posición de los Estados Unidos frente al Tratado de Kyoto y la búsqueda de alianzas con Brasil para el abastecimiento de bioetanol, podría ejemplificar esta situación que hemos mencionado.

*Nuevos actores, conflictos y tendencias políticas en el escenario mundial*

No sólo se trata de tomar en cuenta las posiciones políticas de la Unión Europea, Canadá, Japón, sobre la urgencia de tratar el cambio climático y encontrar alternativas energéticas, sino también de los nuevos actores en el campo de la oferta de productos energéticos como es el caso de Rusia, las repúblicas ex soviéticas (Bruna, 2004), Venezuela, Irán, Sudáfrica Somalia, Angola, que se benefician de los altos precios. Además están aquellos que mueven la demanda creciente de energía por su vertiginoso desarrollo, como es el caso de China, India, y otros países asiáticos, que han proporcionando de golpe más de 2.000 millones de nuevos consumidores de gas (Isbell, 2007a). Asia ha superado por primera vez a Norteamérica en 2005 como la región de mayor consumo de gas en el mundo y se supone que para el 2.015 el crecimiento de la demanda de energía primaria en China será el doble (un 4,0 % anual) que en el mundo en general (Isbell, 2007a).

El crecimiento de China será un factor de presión en el costo del petróleo y contribuirá a aumentar la competencia por el acceso a los recursos petrolíferos, sobre todo en Oriente Medio, en Asia Central, África y América Latina. Su creciente uso del carbón incidirá en que las emisiones de dióxido de carbono chinas superen las de Estados Unidos en el

2010 (IEA, 2006), por consiguiente la cuestión del cambio climático seguirá siendo candente. Por otra parte, su también creciente demanda de gas natural, contribuirá al poder geopolítico de Rusia, líder mundial en reservas y producción de gas, gran proveedor de Europa, China y potencialmente de Japón y Corea. Su potencial para desarrollar la energía nuclear a gran escala, introducirá un nuevo elemento de incertidumbre en el debate sobre los residuos nucleares y su posible venta en el mercado negro. Cambios muy pequeños en el ritmo de crecimiento chino o en sus comportamientos energéticos implicarían importantes diferencias en el panorama mundial a medio y largo plazo. En muy pocos años, China será un consumidor e importador energético tan – si no más – importante en términos económicos, geopolíticos y medioambientales como Estados Unidos o Europa (Isbell, 2007 b).

### *Nacionalismos energéticos*

Los resultados del mayor desarrollo económico de las potencias emergentes, del aumento de su demanda de energía, y del consiguiente incremento de los precios, están siendo percibidos por parte de los países consumidores como una amenaza de escasez de energía. Pero al mismo tiempo, por el lado de la oferta se observa en diversas regiones el resurgir de los antiguos nacionalismos, muchos de ellos con tintes revanchistas, fincados en el poder que deviene de ser propietarios de un bien escaso, y con dimensiones que denotan los resabios anti globalización, en su versión neoliberal (Isbell, 2007 b).

Los nuevos “nacionalismos energéticos” que están apareciendo en Europa, Asia, América Latina, pueden ser considerados como nuevos movimientos globalizados que guardan no pocas coincidencias entre sí: un antiamericanismo genérico; el interés por la re-nacionalización de los recursos energéticos; cierta hostilidad con las grandes empresas petroleras beneficiarias de contratos arreglados durante la vigencia del neoliberalismo consideradas como renuentes a pagar impuestos y regalías a los Estados dueños de los recursos; la idea de que el momento es propicio para reforzar los procesos de integración entre países emergentes o de

menor desarrollo y ganar poder y espacios de influencia internacional. La base que los propicia son los nuevos recursos provenientes del aumento de los precios del petróleo o el gas que han permitido a sus gobiernos una importante autonomía financiera, y la posibilidad de invertir en políticas sociales al interior de sus sociedades, aumentando su influencia clientelar.

Dentro de Europa, Rusia está obteniendo ventajas geopolíticas de su nueva situación en la competencia energética. Afectada desde los años noventa del siglo pasado por el peso de la transición hacia una economía de mercado, durante la cual liberalizó el sector energético, ahora experimenta un *boom* de la producción y exportación del gas. Esto le permite no sólo estar nuevamente entre los grandes de la Unión Europea y frente a los Estados Unidos, sino también forjar nuevas relaciones con el lejano Oriente, especialmente China y Japón, disputándose con ventajas, zonas de influencia frente a los Estados Unidos que, por su parte, en 2006 hizo un avance notable con su alianza con la India, también en pleno crecimiento económico. El Presidente Vladimir Putin ha manejado una política que trata de recuperar el sector energético para el Estado (Isbell, 2006); una suerte de renacionalización para mantener el dominio sobre las ex repúblicas soviéticas, (Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) productoras de hidrocarburos) interfiriendo sus rutas de exportación fuera del suelo ruso.

En 2006, cuando las “hermanas” empezaron a exportar a través del oleoducto entre Bakú y Turquía, Rusia afianzó su presencia como el principal proveedor de gas y petróleo en Europa occidental, hasta el punto de que las alarmas energéticas se prenden en la zona cuando ocurren breves recortes en los flujos de exportación a través de Ucrania y Bielorrusia (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006). El gobierno ruso ha anunciado la construcción del oleoducto siberiano, que transportará crudo a los mercados de Asia oriental en las costas del Pacífico, especialmente a China, pero también por barco a Japón. Y ha dado a conocer su pretensión de organizar junto con Argelia, Qatar e Irán una suerte del “Cartel del Gas”. Juntos, estos cuatro países poseen más del 60 % de las reservas probadas de gas convencional en el mundo y actualmente producen el 30 % del total mundial (Isbell, 2007 a).

El resurgimiento del nacionalismo energético se ha extendido también a los países árabes e islámicos de Oriente Medio y África del Norte, punto de partida del fenómeno en los años setenta. Estos países han conservado el control estatal sobre sus recursos energéticos, y han ensayado insuficientes políticas sociales por temor al avance del fundamentalismo islámico en sus sociedades sumidas en una fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza, y expuestas a grupos radicales como Al Qaeda. También el nacionalismo les ha permitido mayor influencia política en el ámbito internacional y nacional. “A raíz del auge en los precios, Rusia se ha librado de su deuda externa; Angola acaba de entrar en la OPEP a comienzos de 2007” (Isbell, 2007 a).

Muchos analistas consideran que el nacionalismo energético puede encontrar límites reales en el plano internacional, si los consumidores, manejan adecuadas políticas de previsión y emergencia. La seguridad energética, en fin, depende más de la gestión propia del sistema energético interno que del país de origen de gran parte de la energía primaria. “Si el exportador desvía el flujo hacia otros mercados, la naturaleza del mercado global (de un bien fungible como es el petróleo) llevará a un reajuste en los flujos para que el país “penalizado” (por ejemplo, Estados Unidos en el caso de Venezuela) reciba su petróleo desde otros puntos del mercado global. En el “mejor” de los casos, si el mercado no consigue efectuar el ajuste necesario de forma rápida, el resultado podría ser un aumento temporal en el precio que tendría que pagar el país en cuestión” (Isbell, 2007 a: nota 34).<sup>1</sup>

Lo que sí preocupa a los analistas son las consecuencias internas del nacionalismo energético para la seguridad de los países consumidores – y posiblemente, también de los países productores. De hecho, afirman, la verdadera amenaza a la seguridad energética no es el uso – de dudosa eficacia – de la energía como un arma, sino la probabilidad de que la creciente presencia del Estado en el sector energético de los países productores tenga un impacto negativo sobre el futuro nivel de inversión. El riesgo estratégico – para todos – será su impacto sobre la oferta de petróleo y

---

1 Expresiones del nacionalismo energético cunden en los nuevos consumidores de Asia (es decir, China y la India). Para un análisis de este fenómeno, véase Isbell (2006).

gas en el futuro y, por ende, su influencia alcista sobre los precios (Isbell, 2007 a). Quienes critican estas políticas, en general los países consumidores centrales, argumentan que las grandes empresas privadas internacionales, tienen experiencias y conocimientos críticos para el éxito de explotaciones riesgosas (como el caso de los petróleos ultrapesados de Venezuela, del gas licuado y el petróleo del Ártico o de aguas ultra profundas, en el caso de Rusia). Según estas fuentes<sup>2</sup>, el riesgo estratégico para todos los consumidores resultaría del hecho de que tales empresas internacionales privadas que ahora tienen la mayor parte del conocimiento técnico y tecnológico – solamente tienen acceso al petróleo no convencional, cada vez más difícil y caro de encontrar, desarrollar, explotar y mantener.

La Agencia Internacional de la Energía (AIE), estima que la demanda de energía primaria aumentará un 50 % de aquí a 2030 (para el petróleo el aumento sería de casi el 45 %), y las inversiones necesarias para asegurar la oferta correspondiente, serán de más de 20 billones de dólares (en términos anuales, más o menos equivalente al actual PIB anual de una economía emergente como la de Brasil). Con precios altos de la energía y con gobiernos de bajos estándares democráticos, el gran riesgo a corto y medio plazo es que “en los tres grandes focos de nacionalismo energético hoy en día – la zona andina, Oriente Medio y Rusia - no se efectúe el nivel de inversiones necesario para seguir aumentando el nivel de oferta de hidrocarburos para satisfacer la demanda proyectada” (Isbell, 2007 a: 15).

## La economía del petróleo y el gas en América Latina

América Latina tiene en su geografía a uno de los más potentes y tradicionales actores energéticos, Venezuela, y a otros líderes menores que han cobrado mayor importancia con la coyuntura mundial. Entre 2000 y 2001, la economía venezolana estuvo en recesión<sup>3</sup> por el bajo precio internacional

---

2 Banco Mundial. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), establecida en 1960, Otorga préstamos y donaciones para programas sociales. Opera en más de 80 países, 40 de los cuales están en África.

3 Isbell, “Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético” 2007. Dto. Pdf. pp. 5 y 6. Hugo Chávez fue elegido en 1989 y cambió la política

del petróleo y por la crisis política interna. En 2003, la economía venezolana sufrió una contracción del 8,9 % en 2002 y de 9,2 % en 2003 (EIA, 2006). La reestructuración de la estatal PdVSA, y la subida de los precios del petróleo ocasionados por la guerra del Irak, permitieron al gobierno venezolano no sólo remontar la crisis y reposicionarse exitosamente en el mercado mundial energético, sino también ejercer un liderazgo nacionalista y abiertamente anti-norteamericano en toda el área latinoamericana.

Desde 2004 el crecimiento de la economía ha sido imparable, registrando un 17,7 % en 2004 y un 9,3 % en 2005. Venezuela suministra el 13 % del petróleo que gastan los Estados Unidos. Además tiene las reservas más grandes de Sudamérica (alrededor de 4,2 billones de metros cúbicos (Langman, 2002).

A partir de 2003, el mercado de gas licuado está creciendo y lo seguirá haciendo en los próximos años. Menos contaminante que el petróleo, el uso del gas licuado integra el debate sobre energías alternativas. La coyuntura ha favorecido a nuevos productores de gas en varias partes del mundo, Egipto, Argelia, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Yemen en África, Noruega en Europa además de Rusia. En América Latina destacan Bolivia y Trinidad-Tobago. La demanda por gas licuado ha crecido con altas tasas en toda la zona del Atlántico durante el 2006 (Estados Unidos, España, Francia, Bélgica además de Inglaterra) Las importaciones de los Estados Unidos provienen de un mixtura de proveedores como Trinidad y Tobago, 67 %, Egipto 18,8 %, Nigeria 10 % y Argelia, 3,6 % (Gaul y Kobi, 2007).

Bolivia, con 8 millones de habitantes y uno de los mayores niveles de pobreza del continente, tiene en su región sureste la mayor fuente energética potencial de todo el hemisferio. El sector del gas comenzó a abrirse paso en 1996, cuando fue la privatización de la petrolera YPF. En 1998, las reservas conocidas de gas natural de Bolivia ascendían a un total de 187,5 millones de metros cúbicos.

---

de PdVSA. La estatal se “renacionalizó”. Una nueva Ley de hidrocarburos entró en vigor a principios de 2002, cambiando las relaciones Estado-empresas. Los despidos de altos ejecutivos provocaron una primera huelga en abril de 2002. La violencia que engendró, 17 manifestantes muertos y más de 100 heridos, fue uno de los factores que condujeron al breve golpe de Estado el mismo mes. Una vez devuelto al poder, otros despidos y jubilaciones forzadas llevaron a una segunda -e incluso más grave huelga- en diciembre de 2002 y enero de 2003.

Entre 1998 y 2001, las empresas extranjeras invirtieron un promedio de 540 millones de dólares al año, un ritmo tan acelerado que el país ya cuenta con reservas certificadas de 1,48 billones de metros cúbicos.<sup>4</sup> Brasil, Argentina y Chile requieren del gas boliviano para su crecimiento económico y esto replantea las relaciones de este país en el Cono Sur.<sup>5</sup> El mercado para Bolivia no es un problema sino la falta de infraestructura y se dice que esto es sólo una cuestión de tiempo. El mayor mercado de energía de la región, Brasil, usa actualmente gas natural para producir el 2,5 % de su energía, pero en 2010 producirá el 12 % en termoeléctricas a gas natural.

Ecuador, el otro productor sudamericano de petróleo, inició sus exportaciones en agosto de 1972 en una coyuntura de gran inestabilidad de los precios internacionales por la crisis de Medio Oriente. Lo hizo durante la dictadura (1972-1978) que la aprovechó para fortalecer el corporativismo militar. Se vinculó con la línea tercermundista e ingresó a la OPEP. En octubre de 1974 cuando los precios del “crudo oriente” pasaron de 2,5 dólares por barril en agosto de 1972, a 4,2 en 1973 y a 13,7 dólares en 1974 se “facilitó un crecimiento acelerado de la economía ecuatoriana, sin que sea necesario forzar un aumento de la producción petrolera” (Acosta, 2003). El petróleo calificó al país como sujeto acreedor ante la banca internacional, y aumentó su endeudamiento externo. “Gracias al auge exportador del petróleo, el PIB creció de 1972 a 1981 con una tasa promedio anual del 8 %. La industria se incrementó en un 10 % promedio anual; el producto por habitante aumentó de 260 dólares en 1970 a 1.668 dólares en 1981” (Acosta, 2003). En la actualidad, los campos petroleros han disminuido la capacidad exportadora de Ecuador, reducida a 200.000 barriles diarios pese a la ingente inversión realizada en un nuevo oleoducto que empezó a funcionar desde 2004.

---

4 Cf. Nota anterior. Se calcula, conservadoramente, que en el futuro se certificarán por lo menos 56.633 millones de metros cúbicos Fuente: Beltrán y Zapater (2006).

5 Con Chile está pendiente una negociación por la salida al mar de Bolivia. Sin duda el abastecimiento de gas natural que Chile requiere con urgencia bien podría ser un elemento de negociación a favor de Bolivia.



*Cambios en las relaciones estratégicas en el espacio sudamericano*

El panorama de la seguridad en América Latina a comienzos del siglo XXI estaba marcado por las tendencias hacia una integración comercial. Los países del Mercosur iniciaron una política de acercamiento con los demás para resistirse al ALCA norteamericano por lo menos hasta el 2006.<sup>6</sup> El tema energético ha cambiado rápidamente las prioridades. La crisis energética mundial abierta desde el 2002, ha sido la oportunidad para que los países productores de petróleo y de gas, puedan renegociar con las empresas internacionales privadas los antiguos contratos que les concedían márgenes irrisorios en participación y regalías. Sus Estados han recurrido a cambios sucesivos en la legislación del sector petrolero nacional. Pero ha sido el mismo contexto de crisis mundial energética el que ha jugado a favor de los productores, cansados de sufrir vejaciones por parte de las internacionales. En el caso de Bolivia esta negociación implicó ciertas tensiones con empresas estatales como la brasileña Petrobrás e incluso con el propio gobierno de Lula Da Silva, a raíz del decreto de renacionalización del sector energético, en mayo de 2006. Ecuador expropió virtualmente en 2006 activos de Occidental Petroleum (Oxy) al comprobar que esta empresa vendió parte de sus acciones sin atenerse a las cláusulas del contrato.

Pero el fenómeno relevante de toda esta reubicación del mercado energético en América del Sur, es el haberse constituido en plataforma privilegiada para que el Presidente Hugo Chávez, acrecentara su liderazgo anti norteamericano, con incidencia en las relaciones hemisféricas.<sup>7</sup>

Desde comienzos del siglo XXI, coincidiendo con la crisis mundial del neoliberalismo (1997), surgieron en América del Sur ciertas tendencias

---

6 Las tendencias de la Seguridad enmarcadas en las estrategias de integración económica, fueron estudiadas en ILDIS y GTSA (2005).

7 Esto se haría realidad si se concretan proyectos de construir una red de gasoductos que saldría de Bolivia y llegaría a Argentina por el sur y a Estados Unidos por el norte. Parte de esa red ya existe y buena parte del resto ya esta firmemente planeada. La red estadounidense ya llega a la frontera con México y a finales de marzo 2004 el gobierno de ese país dio luz verde a la construcción de una red de gasoductos de 2.000 millones de dólares hacia Centroamérica, que pasará por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. También se planea construir un gasoducto para la zona gasífera de Venezuela y Colombia, que se conectaría hacia el oeste con Panamá y hacia el sur con Ecuador y Perú. Bolivia, Brasil, Chile y Argentina ya están interconectados.

contestatarias a la política norteamericana que han tenido incidencia en la visión de la seguridad hemisférica. Desde el Cono Sur y a través de la política exterior, se impulsó la integración sudamericana que implicaba un desafío para construir una relativa autonomía subregional hasta límites que no significaran necesariamente entrar en rupturas con la política exterior y de seguridad estadounidense en la región. Estas expectativas han estado detrás del Mercosur y de los esfuerzos argentinos y brasileños de ganar espacios estratégicos en la región, entre otras cosas acercándose a la CAN, para tomar decisiones de bloque frente a los proyectos de integración comercial de los Estados Unidos (los TLC). El proyecto ha desembocado en el inicio del proyecto político con la Comunidad sudamericana de naciones. Mientras tanto, el conflicto armado colombiano que en años anteriores preocupó a todos los países sudamericanos, fue reduciéndose en la preocupación regional y ubicándose solamente en los países andinos donde también ha sido mas evidente la influencia directa de la política norteamericana.

Pero desde 2004, coincidiendo con el aumento de los precios del petróleo, y la alarma mundial por el calentamiento global, las relaciones estratégicas sudamericanas empezaron a cambiar en una dirección que hasta el momento mantiene enormes expectativas. Las tendencias estratégicas, fincadas en el eje Argentina-Brasil y el Mercosur se desestabilizaron sensiblemente al acentuarse el liderazgo del presidente Chávez en algunos espacios de la región. Venezuela salió de la crisis petrolera en 2004 con enorme potencial económico y esgrimiendo otra propuesta de integración: el ALBA. La radicalización de la tendencia nacionalista venezolana ha tenido, de diversos modos, sustantivos ecos en la región. Encontró coincidencias ideológicas con el nuevo gobierno ecuatoriano del presidente Rafael Correa. Igualmente con el presidente Evo Morales de Bolivia, país que se ha convertido en un potencial gran productor del gas que necesitan con urgencia países como Brasil, Argentina y Chile (EIA, 2006).

La política venezolana, anti-norteamericana, ha empezado a competir con las tendencias integracionistas tibiamente autonómicas argentino-brasileñas (ILDIS-GTSA, 2005).<sup>8</sup> Argentina se ha beneficiado de los prés-

---

8 La convergencia Brasil-Argentina fue el nexo de la conformación del MERCOSUR, del “Grupo de Río” y posteriormente de la “Comunidad sudamericana de naciones”. Se facilitó cuando los

tamos de Venezuela. Para Brasil es difícil romper con el gobierno de ese país aunque no comparta la tónica de su nacionalismo. El mismo Brasil ha comenzado a diferenciarse por su nueva importancia como principal productor de etanol en el mundo, buscado como aliado energético por los Estados Unidos en función de ese factor, y con posibilidad de establecer alianzas con otros países latinoamericanos especialmente Centroamérica, con los que conformaría un consorcio de productores de cereales, materia prima del etanol.

La producción de Etanol y otros biocombustibles alternativos a la energía fósil, cae de lleno dentro del tema crucial de la crisis medio ambiental en el momento actual, cuando las emisiones del CO<sub>2</sub> han hecho sonar las alarmas de todos los países del mundo que lo señalan como problema de seguridad número uno en el Planeta. La geopolítica y otras cuestiones que han sido importantes en las relaciones internacionales, manejadas con recursos de la fuerza, empiezan a perder terreno en la conciencia social y política del mundo, cuando lo que está en juego, a corto plazo es la condición primaria de la vida en el planeta, la calidad de la atmósfera. Todo ello puede impulsar un panorama energético completamente distinto del pasado industrial del mundo y, en general, dentro de este contexto, América Latina atraviesa un buen momento con expectativas en cuanto a su reposicionamiento en la escena mundial (Detlef, 2007).

### **Conclusiones: América Latina frente a los nuevos conceptos y estructuras de la seguridad mundial**

De todo lo expuesto, una conclusión inmediata es el cambio casi drástico en las percepciones de amenaza que se ciernen en el mundo, cuando se ha caído en cuenta de que es la propia modernidad la fuente de los mayores desafíos. Desde hace siglos la modernidad misma constituyó una apuesta por la certidumbre. El Estado, las instituciones y las organizaciones sociales han buscado disminuir los riesgos, siendo éste el punto de partida de

---

dos países solucionaron sus diferendos territoriales en base a Medidas de confianza mutua y seguridad.

los conceptos y las estructuras de seguridad que han estado vigentes hasta ahora. Sin embargo, estas estructuras han devenido en relaciones de poder por excelencia llevando a la ciencia a buscar más potentes y letales medios de dominación. En gran medida la sociedad industrial ha sido una respuesta a estos desafíos: la ciencia y la tecnología han sido utilizadas hasta el límite de vulnerar no sólo los derechos de las personas sino hasta la composición bioquímica del planeta. Los actuales riesgos ecológicos, nucleares, energéticos, químicos, genéticos, demográficos, de salud, alimentarios, de transporte, laborales, y muchos otros no se comparan con los vividos hasta fines del pasado siglo.<sup>9</sup>

América Latina siempre estuvo en la periferia de las estructuras de seguridad mundial. En el hemisferio occidental, dominado por los Estados Unidos,<sup>10</sup> (Spanier, 1991) bastó el entramado militar hemisférico y la doctrina de la seguridad nacional para posicionar a las instituciones militares latinoamericanas como guardianes internos de los intereses de la potencia hegemónica. Desde el fin de la guerra fría y por pocos años (1992-2000) cundió una ola de democratización en el hemisferio que permitió diversos arreglos en seguridad entre los distintos países e incluso ciertos atisbos de una noción de seguridad cooperativa algo independiente de los Estados Unidos. La tendencia se estancó cuando la potencia se esforzó en proponer una nueva agenda para mantener los hilos de la seguridad hemisférica basada en el narcotráfico, la delincuencia internacional, el tráfico de armas, tráfico de personas, migración ilegal.

Para fines de 2000, tanto en el hemisferio occidental, como en la Unión Europea, ya era necesario diferenciar los diversos planos de la seguridad y su apropiado uso para visualizar una mejor organización de estructuras e instituciones concomitantes, así como las responsabilidades de los diversos actores. El concepto de seguridad multidimensional y transfron-

---

9 Desde el siglo XVII, los Estados han provisto las medidas frente a lo que han considerado inseguridad, y éstas casi siempre han significado el uso de la fuerza organizada. Los ejércitos nacieron junto con el Estado nacional, centralista y absolutista primero, de derecho y poder ciudadano después, siempre empeñado en configurar, integrar y mantener las fronteras físicas de las naciones.

10 Analistas de la política exterior norteamericana coinciden en afirmar que sólo en contados casos, el interés de los Estados Unidos estuvo en la región, sobre todo cuando estaba en juego la inminente inserción del comunismo. La crisis de los misiles en Cuba es demostrativo de ello.

teriza fue propuesto para establecer la primacía de la sociedad y del Estado en las funciones correspondientes a: “defensa”, frente a amenazas externas que representan el uso de la fuerza por otros Estados o por actores armados no estatales, para lo cual los Estados emplean la fuerza militar; “seguridad pública y ciudadana”, aquella garantizada por el Estado, mediante el uso de la fuerza policial para precautelar el orden público y los derechos individuales en el espacio nacional. Otro tipo de seguridad, la protección civil, corresponde a las acciones e iniciativas de los propios ciudadanos, pero garantizadas por el Estado; en aquellas condiciones donde no es necesario el uso de la fuerza sino su apoyo indirecto.

Pero desde el 11 de septiembre de 2001, la prioridad ha girado en torno al terrorismo internacional, justificando una política hegemónica que privilegia el uso de la fuerza y las operaciones de “seguridad preventiva” tal como se ha procedido en Afganistán e Irak. También en la agenda europea desde los atentados sucesivos de Madrid y Londres, el terrorismo atribuido a los grupos extremistas islámicos como Al Qaeda había sido percibido como la más importante amenaza.

En ese contexto, la repentina importancia que ha asumido el tema del cambio climático y la urgencia de encontrar soluciones en el corto plazo, ha llevado al mundo a tomar conciencia de que hemos entrado en la “sociedad del riesgo”, tal como lo habían previsto sociólogos como Beck (2005). En el tema pesan asuntos como el impacto irrefutable de la energía fósil sobre el medio ambiente. La escasez de los hidrocarburos a corto plazo y la posibilidad de regresar al uso del carbón con el consiguiente daño al sistema atmosférico. Se levantan preocupaciones no ciertamente infundadas y percepciones negativas sobre la posible utilización política e incluso militar de la escasez, el precio, el abastecimiento de los combustibles y sobre los impactos de los nacionalismos que pudieran derivar en eventos violentos, extensibles en el futuro a las contiendas por recursos que se tornarán estratégicos, como el agua, por ejemplo.

Frente a estas circunstancias, el nuevo concepto de seguridad energética como una variante de la seguridad colectiva se vuelve un desafío estratégico. Necesita, para precisar en sus complejas dimensiones y para instrumentarlo en mecanismos de gobernanza democrática y pluralista, no sólo del apoyo de la ciencia, la política, la diplomacia, sino de nuevas pla-

taformas y estructuras de diálogo y concertación social a diversos niveles, la mayoría de las cuales es necesario pensarlas y construirlas (Lamy, 2006).

En América Latina, las relaciones interestatales tienen un fuerte basamento en el tema energético. Argentina, Brasil y Chile encuentran insuficiente el aprovisionamiento de gas por parte de Bolivia. Chile compra gas de Argentina y quiere obtenerlo también de Perú o fuera de la región. Brasil quiere instalar plantas de regasificación, para proveer a Argentina. Existe alguna expectativa de que Chile y Bolivia limarían sus asperezas por temas territoriales en base a algún acuerdo energético. La integración sin duda es una de las herramientas de la seguridad y puede aliviar en parte los riesgos y desafíos. Pero en América Latina, no existen suficientes condiciones para ello.

La nueva coyuntura favorece a los países petrolíferos y gasíferos (Venezuela y Bolivia) en su inserción mundial. Pero Venezuela promueve su versión propia de la integración energética regional. En Sudamérica, los avances en tratados internacionales bilaterales y multilaterales para cooperación energética son relativos. Los más significativos son, el “Memorando de Entendimiento en materia de interconexión gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia”, del 8 de julio de 2006 que incluye elementos vinculantes; y el “Acuerdo sobre el Gasoducto Sudamericano” suscrito por miembros del Mercosur y Estados asociados (Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador) sobre “Complementación Energética Regional” en diciembre de 2005, son vulnerables a influencias negativas de la suscripción de algún tratado de libre comercio con Estados Unidos.

El papel de la energía en procesos de integración regional ha sido importante. El propio proceso de construcción europea es un ejemplo de cómo, a partir de un sector concreto, el carbón y el acero, ha sido posible avanzar más allá incorporando elementos políticos. Pero en América del Sur con una mayor riqueza de recursos que la Unión Europea, no se percibe aún la necesidad de cooperar en el sector energético, particularmente en los hidrocarburos. Los países sudamericanos son más nacionalistas que los europeos y es posible que esta realidad sea un impedimento para la integración que de todos modos implica una cierta pérdida de soberanía (Beltrán y Zapater, 2006).

La Seguridad sigue siendo definida como “una calidad, una condición [...] La condición de hallarse seguro” (Ugarte, 2003). Cuando buscamos la seguridad utilizamos son los “indicios”, es decir las percepciones sobre las “amenazas, peligros, desafíos o proximidad de daño” (Ugarte, 2003), frente a las cuales es preciso asumir medidas preventivas. Pero la sociedad del siglo XXI tendrá que ser diferente en muchos aspectos a la del pasado. Es indudable que el tema de la seguridad energética que incluye dimensiones como, medio ambiente y desarrollo sustentable tendrá que merecer un tratamiento distinto a los otros problemas de seguridad donde han imperado el poder económico y militar. Las estructuras de negociación social, que se conformen tendrán que tener en cuenta los derechos de las personas a vivir en un mundo posible.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2003). “Ecuador: Entre la ilusión y la maldición del petróleo”. *Ecuador Debate*, 58. Quito: CAAP.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra y la paz*. Barcelona: Paidós Ibérica, 182-223.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (2001). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beltrán, S., Zapater, E. (2006). “Energía y desarrollo en América Latina: opciones para Bolivia y Venezuela”. *Pensamiento Iberoamericano*, 00. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional-Fundación Carolina.
- Bruna, M. (2004). “Repúblicas ex soviéticas del Asia central Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán”. Mimeo. Viña del Mar: Universidad de Viña del Mar/Instituto de Relaciones Internacionales.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006). “Libro verde: estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”. Bruselas: Comisión Europea. Disponible [26/02/2008] en: <http://www.navactiva.com/web/es/ae/doc/informes/2006/05/37460.php>

- Commission for the European Council (2006). "An External Policy to Serve Europe's Energy Interests". Bruselas: Comisión Europea. Disponible [26/02/2008] en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/index.htm)
- Detlef, N. (2007). "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis". Working Paper, 30. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Ecuador Debate* (2001). "Análisis de Coyuntura", *Ecuador Debate*, 59.
- EIA (Energy Information Administration) (2006). "Country Analysis Brief, Venezuela. September 2006". Washington D.C.: EIA.
- Gaul, D., Platt, K. (2007). "The Next Wave", in: EIA (Energy Information Administration), *Short Term Energy Outlook Supplement: U.S. LNG Imports*. Washington D.C.: EIA.
- ILDIS-GTSA (2005). "Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la región andina". Policy Paper, 1. Quito: ILDIS.
- Isbell, P. (2006). "Dragones que escupen fuego: Asia y el reto de la seguridad energética", en: *Anuario Asia-Pacífico 2005-06*. Barcelona: Casa Asia-CIDOB-Real Instituto Elcano.
- \_\_\_\_\_ (2007 a). "El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas". Documento de Trabajo, 21, Madrid: Real Instituto Elcano, 19 p.
- \_\_\_\_\_ (2007 b). "Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético". *ARI*, 14. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 7 p.
- Lamy, J. (2006). "De un G8 al otro: Seguridad energética y cambio climático". Mimeo. Paris: Ministère des Affaires Etrangères. Disponible [26/02/2008] en: [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/Jean\\_Lamy.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/Jean_Lamy.pdf)
- Langman, J. (2002). "A todo gas compañías extranjeras de energía apuestan por el gas natural en Bolivia". *Latin Trade*, 1815, 01/06/2002.
- Pfeiffer Dale, A. (2004). "Cambio Climático Global (III)". The Wilderness Publications. Disponible [26/02/2008] en: <http://www.crisisenergetica.org>
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.



- Spanier, J. (1991). *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ugarte, J. M. (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Plus Ultra S. A. Editorial.