

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Crisis energética y tensiones regionales en los países Sudamericanos

Rodolfo López^(*)

Mónica Romegialli^(**)

I La energía en sudamericana

En la región sudamericana cuenta con vastas reservas energéticas de distinto tipo, pero al no encontrarse distribuidas de manera uniforme en el territorio, determina que, como señala Sennes (2007), al mismo tiempo, casi todos los países tienen niveles superavitarios o deficitarios, ya sea en el rubro del petróleo, del gas o de la energía eléctrica. Esto significa que son importadores o exportadores potenciales de esos insumos. Así tenemos que la República Bolivariana de Venezuela es el país que posee las mayores reservas de petróleo y gas de la región (aunque todavía sea un importador neto de gas al no explotar sus ingentes recursos gasíferos), Bolivia posee la segunda reserva de gas natural, que exporta a Brasil, y en menor medida a Argentina. La Argentina tiene la tercera reserva más grande de gas natural, y la cuarta de petróleo. Chile es un importador neto de insumos energéticos, sobre todo de gas de Argentina. Brasil por su parte, posee la tercera reserva de petróleo de la región, pero es un importador neto de gas, principalmente de Bolivia y en menor medida de Argentina. Colombia es autosuficiente en petróleo y exporta el excedente de su producción. Paraguay no posee reservas de petróleo ni gas natural para su consumo interno, pero cuenta con un gran superávit de energía hidroeléctrica que exporta a Brasil y Argentina. Ecuador es un importante exportador de petróleo y Uruguay, por su parte, no posee reservas de petróleo ni de gas, e importa esos insumos para su consumo interno.

A mediados de la década de los noventa, según el informe elaborado por Wieger (1996, p. 1) para el Banco Interamericano de Desarrollo, expresa que Argentina y Bolivia presentan situaciones energéticas equilibradas ya que se abastecen y tienen recursos exportables, mientras que Chile muestra una situación deficitaria en general puesto que, disponiendo de una variedad de recursos básicos, los mismos no son suficientes o su explotación es antieconómica lo que hace conveniente su importación; mientras que Brasil, a pesar de producir y contar con petróleo y gas, sus recursos no cubren los requerimientos de la demanda, sólo es superavitario en materia de energía hidroeléctrica, pero queda condicionado a factores climáticos, sobre todo al régimen pluviométrico. Perú, por su parte, cuenta con una importante reserva de energéticos, siendo la más abundante la hidroeléctrica, y dispone también de reservas de gas natural

^(*) Doctor en Ciencias Sociales FLACSO. Prof. de la Lic. en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro. Integrante del proyecto de investigación "Políticas exteriores comparadas de América Latina, regionalismo y sistema mundial (1990-2005)"

^(**) Prof. de la Lic. en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro. Integrante del proyecto de investigación "Políticas exteriores comparadas de América Latina, regionalismo y sistema mundial (1990-2005)"

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

aún sin explotar como es el yacimiento de Camisea. Venezuela es un exportador neto de hidrocarburos, sobre todo petróleo al mercado internacional¹.

II Las interconexiones energéticas

Las primeras interconexiones energéticas en Sudamérica correspondieron al sector gasífero, conectando a través de gasoducto Bolivia-Argentina desde 1975 a 1993, reanudando en forma reciente la importación por parte de la Argentina del gas proveniente de Bolivia. Este sector tuvo especial dinamismo a mediados y fines de la década de los noventa, cuando se produce la reforma estructural del sector energético². En la actualidad la República Argentina cuenta con 10 conexiones a través de gasoductos, discriminándose 7 con Chile, 2 con Uruguay y 1 con destino a Brasil³. Por su parte Bolivia está unido entre San Cruz de la Sierra-San Pablo por el gasoducto Bolivia-Brasil, que opera a partir del año 1999, y el Cuibá que entró en operación en el año 2000.

Como señala Kozulj (2004, p. 51) la región se presentan considerables asimetrías tanto en la producción de gas como en los respectivos países importadores, siendo Bolivia y Argentina el principal proveedor del energético en el ámbito del Cono Sur, aunque con dispares oportunidades, hacia fines de la década de los 90'; mientras que Chile y Uruguay son grandes deficitarios del recurso gasífero. Brasil, que si bien cuenta con reservas probadas, por características técnicas y económicas, siguió dependiendo de la importación del gas boliviano.

Con respecto a la interconexión eléctrica, los mayores vínculos se han concretado mediante la construcción de dos aprovechamientos hidráulicos compartidos, como son la represa de Salto Grande, entre Argentina y Uruguay, situada sobre el río Uruguay, entrando en operaciones en 1979, y la presa de Yaciretá, entre Argentina y Paraguay, que entró en funcionamiento en 1985, contraída sobre el río Paraná. En el alto Paraná, un emprendimiento compartido entre Paraguay y Brasil, dio lugar a la construcción de la represa más grande del mundo Itaipú, que en entró en funcionamiento en mayo de 1984, culminando su producción al 100% de sus generadores en abril de 1991.

Cabe destacar que los emprendimientos e interconexiones energéticas entre los distintos estados sudamericanos se enmarcaron en proyectos promovidos por los gobiernos de los países involucrados, hasta la década de los años ochenta del siglo pasado.

III Del Estado empresario al Estado regulador

¹ El presente trabajo no contempla las otras formas de energía como la biomasa, nuclear, eólica, carbón.

² Las reformas del sector se abordarán en el punto III.

³ Los gasoductos con Chile son: Norandino, operativo a partir del 10/1999; Atacama, operativo el 6/1999; Gasandes, operativo el 7/1997; Pacífico, operativo el 12/1999 Mathanex YPF, operativo 5/1999; Mathanex SIP, operativo el 8/1999; el gasoducto de Argentina con destino a Brasil es el TGM, operativo el 1/1997 y con Uruguay es el Petrouuguay, operativo a partir del 10/1998 y el Cruz del Sur, operativo a partir de 12/2002.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Desde principios del siglo pasado, el sector energético fue una cuestión de estado. La exploración, explotación y distribución de los recursos energéticos hidrocarbúricos y eléctrico estaban en manos de empresas estatales monopólicas, la participación privada era marginal en el conjunto del negocio. Este modelo estatal obedecía a dos principios, por una parte, la energía era considerado un recurso estratégico para el desarrollo de los países y un tema de “seguridad nacional”, por lo cual no podía estar en manos del sector privado; y por lado, las grandes obras de infraestructura que el sector energético demandaban, desalentaba en buena medida al capital privado por los altos costos de inversión que requerían y la incertidumbre política y económica que involucraron a los países sudamericanos a lo largo del siglo XX, que le asegurara obtener una rentabilidad a mediano y largo plazo.

La banca multilateral, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) eran los agentes financieros que posibilitaban la construcción de la infraestructura y los activos energéticos que quedaban bajo el control estatal (HONTY, 2006, p. 123).

El modelo de empresa estatal de energía en los países sudamericanos comienza a modificarse en el año 1982 con la experiencia chilena en el sector eléctrico. En esta instancia los promotores de la reforma aducían que representó una transformación profunda que cambió de manera fundamental el modo de mirar el sector y su regulación. De hecho, el modelo chileno sirvió de inspiración para las reformas seguidas en otros países de América Latina, tales como Argentina en 1992, Perú en 1993, Bolivia y Colombia en 1994 y posteriormente países de Centroamérica como El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica en 1997 (SANCHEZ, p. 236). Este nuevo modelo emergente prometía “eficiencia”, “competencia” y cobertura universal del servicio eléctrico. Por otra parte implicaba una comercialización a precios “reales”, la corporatización, desconcentración y desintegración del sector y por último su privatización. Pero hay que destacar que en los basamentos corría un nuevo paradigma económico denominado comúnmente como “neoliberalismo” que se emergió en la región en la década de los noventa. Los bancos multilaterales acogieron y ponderaron el experimento chileno y los diseñadores originales se convirtieron en los consultores más buscados por los países que pensaban reformar el sistema.

No es hasta el año 1993 cuando el Banco Mundial en el documento oficial *The World Bank's role in the electric power sector: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform*, sienta las directrices que impulsarán para las reformas del sector eléctrico, y luego es tomado como base para todos los sectores energéticos. En su informe el BM señala que la situación macroeconómica se ha deteriorado en los países en vías de desarrollo y el pago de la deuda externa de la década de los 80' exacerbó los problemas financieros. En los noventa, los problemas macroeconómicos continuos en muchos de los países en vías de desarrollo reducirán la disponibilidad de fondos públicos para financiar programas de inversión planificados en el sector eléctrico. Además, el ambiente global ha cambiado en los noventa y habrá una competencia por el acceso a los recursos financieros, los que se destinarán prioritariamente para la adquisición de alimentos. Por lo tanto dadas las circunstancias,

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

ni los países en vías de desarrollo, ni las políticas del banco pueden seguir con el antiguo enfoque de otorgamiento de créditos al sector energético.

El informe se concentra en los temas de la reforma institucional, reguladora y financiera, de manera interrelacionados que son la esencia para mejorar el rendimiento del sector eléctrico.

El doble papel de los gobiernos como operador y propietario de los servicios energéticos, ha provocado que las administraciones realicen permanentes intervenciones en el sector. Por lo tanto hay necesidad de formar un cuerpo regulador como parte de un esfuerzo gubernamental más amplio para redefinir los roles respectivos del gobierno, los servicios públicos y los consumidores. Esto implica un cambio del control monopólico del estado hacia un sistema descentralizado y de mercado. El gobierno conservará la responsabilidad para fijar los objetivos y articular las políticas en conjunto y para planear y coordinar el desarrollo del sector. También establecerá la base legislativa y legal para proteger los intereses públicos y privados. Pero los enfoques reguladores debe establecer un equilibrio entre la protección del interés público con la necesidad de interpretar la autonomía apropiadamente. Esto podría requerir cuerpos reguladores independientes tanto de los ministerios de gobierno como de las mismas empresas. Con un cuerpo más independiente y transparente, los consumidores, inversionistas y ambientalistas podrán ser escuchados en determinadas políticas relacionadas con los programas de inversión, la fijación de precios, el acceso para los servicios, la conservación de la energía, la ubicación de las plantas y los asuntos de desarrollo. Las características esenciales para un marco regulador sano incluyen: transparencia y franqueza; articulación clara de los objetivos de la reforma, incluyendo las políticas arancelarias; una estructura legal que define las reglas y los procedimientos para reducir el nivel de participación del gobierno e incrementar la autonomía y la rendición de cuentas por parte de los directores de las empresas. Tal marco regulador debe inculcar la confianza al inversionista y facilitar por lo menos la competencia entre los proveedores. También destaca que la efectividad de las instituciones reguladoras de los países en vías de desarrollo tomarán tiempo, y existen preocupaciones por las interferencias políticas y la corrupción que entorpecen la eficiencia del proceso. Pero los beneficios de abandonar las prácticas ineficientes actuales, superan ampliamente los gastos de de implementar las reformas estructurales.

En el documento, también se expresan las condiciones que deben cumplir los gobiernos para recibir nueva financiación al sector energético, quedando condicionado éste a que la privatización de las empresas estatales. Por lo tanto, el sector privado debe participar en la comercialización y corporatización del sector energético en los países en vías de desarrollo. Las empresas privadas deben ganar tasas de rentabilidad comercialmente competitivas sobre el capital social; deben tener la autonomía para dirigir sus propios presupuestos, préstamos, la adquisición, los sueldos y las condiciones en relación con su personal. El BM, puede facilitar la comercialización y la corporatización del sector energético vinculando el apoyo para la reforma del sector financiero con la financiación del sector energético. Esto podrá ser hecho canalizando alguna parte de la concesión de préstamos del banco a las empresas del sector a través de intermediarios financieros de conformidad con las pautas del banco existentes.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Teniendo en cuenta la importancia potencial del sector energético para el desarrollo del mercado de capitales y la estabilidad de los precios y ganancias comparativas, que sobrevivirá a las reglas más transparentes y a la comercialización, el sector energético podrá estar mejor posicionado para canalizar los ahorros internos hacia los bancos y fondos de pensiones e inversiones en bonos a largo plazo, y las emisiones patrimoniales de las compañías de energía eléctrica. La competencia en el suministro de energía dependerá de las presiones sobre el mercado de capitales, para poder ampliar su financiamiento, y ésta puede proveerse de la mayor participación del sector privado solamente. Esto puede incluir la participación de compañías privadas y la privatización completa del sector. Por lo tanto, el compromiso de financiar nuevos emprendimientos para la generación de energía eléctrica por parte del BM se concentrará en países con un claro compromiso para mejorar la performance del sector de acuerdo con los principios ya enunciados. El BM ha dejado de financiar los emprendimientos del sector energético en varios países debido al incumplimiento persistentes con la fijación de precios y los acuerdos financieros acordados (Brasil desde 1986, Egipto entre 1980-89, México entre 1972-88, entre otros). El BM brindará créditos solamente cuando los gobiernos hayan realizado las reformas institucionales y estructurales del sector energético.

De este modo el BM decidió que no iba a seguir sustentando las inversiones energéticas de la región y que los países debían atraer fondos privados para financiar las obras del sector.

Este modelo de inversión de la banca multilateral, se adapta al nuevo “paradigma” para la triunfadora economía capitalista, comúnmente denominado “consenso de Washington”, cuya primera formulación se debe a John Williamson, y data de 1990. “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismo internacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, el Congreso de los Estados Unidos, La reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos, cuyos temas centrales sobre los cuales existiría acuerdo eran: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura, liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones, garantía de los derechos de propiedad.

Bajo el nuevo paradigma del denominado “consenso de Washington”, y el documento oficial del Banco Mundial que condicionaba los préstamos a los países en “vías de desarrollo” a la adopción de medidas impuestas por los organismo internacionales, sumado al aumento del consumo y producción de petróleo en América Latina y el resto del mundo en desarrollo, ha venido de la mano de un proceso de reestructuración del sector energético que significó la desmonopolización, y en la mayoría de los casos la privatización de las empresas del sector.

Este nuevo modelo de desarrollo energético está basado en la integración regional, la extensión del uso del gas natural y el ingreso de compañías privadas en todas las áreas del negocio energético. Este fenómeno no es casual, sino que responde a las

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

nuevas tendencias económicas e ideológicas de la globalización, y a condiciones establecidas por la banca multilateral de desarrollo para financiar las necesidades del sector. (...) A partir de la década de 1990, los bancos multilaterales de desarrollo percibieron que las necesidades energéticas del Tercer Mundo eran crecientes, y que las grandes empresas de energía encontrarían excelentes oportunidades de ganancias que las llevaría a invertir en esos países. La lógica de los bancos fue entonces, cortar el estilo de financiamiento impulsado hasta ese momento, que tenía a las monopólicas empresas estatales de energía como destinatarias de sus proyectos, y promover una reforma del sector que le fuera atractiva a las grandes empresas de energía. (HONTY, 2002, pp. 28-29).

En algunos países de la región, sobre todo Bolivia, Argentina primero al que se le suma Perú, adoptaron acríticamente este modelo atraídos por la idea de que la inversión extranjera directa era beneficiosa para el desarrollo del sector y quedaron a merced del mercado el desarrollo del sector energético. Como señala Honty (2002), el primer resultado de esta política es que de cada 10 proyectos que financia el Banco Mundial es el sector energía, 9 benefician a grandes corporaciones de los países industrializados. Las alianzas empresariales dentro del sector son muchas y variadas. Gasoductos y termoeléctricas son construidas por holdings de varias empresas en los cuales algunas veces participan empresas estatales. El centro de las preocupaciones de los dirigentes de estos países dejó de ser el aumento de viviendas con servicio eléctrico o la autosuficiencia energética y pasó a concentrarse en la atracción de la inversión privada.

Cabe destacar que no todos los Estados adhirieron fervientemente a los lineamientos de la nueva política, así en Colombia y Ecuador el sector energético, más precisamente el hidrocarburiífero presenta una gestión mixta con predominio estatal. La República Bolivariana de Venezuela sigue el modelo estatal; Brasil, a través de PETROBRAS sigue controlando el sector energético de gas y petróleo en manos del Estado, a pesar que dicha empresa cuenta con capitales privados.

IV la interrelación entre el sector eléctrico y gasífero

El proceso de electrificación ha sido en sus comienzos (principios del siglo pasado) focal y orientado a las grandes concentraciones humanas y económicas. Luego, se ha ido desarrollando la red eléctrica configurando, en algunos países, el sistema interconectado nacional. Dicha expansión estuvo asociada principalmente en Argentina, Chile y Brasil, por el aprovechamiento de los grandes recursos hidroeléctricos, en general distantes de los centros de consumo, y en algunos casos a los objetivos de desarrollo de la industria nacional. A la hidroelectricidad se le sumaban las usinas termoeléctricas de ciclo común, abastecida por derivados del petróleo o carbón.

Los cambios tecnológicos hicieron posible la revolución en el mercado de electricidad y su convergencia con el mercado del gas. Esto estuvo dado por la eficiencia de las turbinas de gas logrados en la industria permitieron eliminar el cuello de botella de las economías de escala en la generación e hicieron viable la competencia en el mercado mayorista de electricidad. El ulterior desarrollo del ciclo combinado y la

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

existencia de un mercado para la energía al por mayor hicieron que la cogeneración de electricidad y vapor se convirtiera en una proposición atractiva para muchas industrias, con los consiguientes beneficios ambientales implícitos en la duplicación de la eficiencia en el uso de la energía primaria (LLABRÉS, 1999, p. 6).

A esto se le sumó el crecimiento de la demanda, tanto de electricidad como del hidrocarburo y los requerimientos de sustitución de la infraestructura de oferta existente debido a su baja eficiencia, y por una parte, y la existencia de ingentes reservas de gas natural, pero que no se encuentran distribuidas uniformemente en el territorio sudamericano.

Como señala la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 2003), en su informe final a la Cooperación Andina de Fomento (CAF):

En la expansión de la oferta de electricidad de la región existen dos opciones básicas en lo que se refiere a su ubicación física. Si bien la producción actual del subsector eléctrico en la región es mayoritariamente hidráulica, su expansión en la mayor parte de los países se desarrollará sobre la base de centrales térmicas cuyo combustible es el gas natural. Una forma para suplir la creciente demanda es general la electricidad cerca de los centros de consumo, lo cual requiere transportar el gas hasta esa planta. Alternativamente, es posible expandir la oferta en localidades cercanas a las fuentes de energía, sean centrales térmicas cercanas a la “boca de pozo” o centrales hidráulicas cercanas a los ríos. Para ello es requerido construir líneas de transmisión desde centrales con capacidad disponible, ampliar centrales existentes, reforzar o construir nuevos enlaces entre los centros de generación y los centros de consumo. Por el otro lado, una vez definida una alternativa para suplir la demanda, el crecimiento de la capacidad instalada va a conllevar un aumento del uso del gas natural, lo que indica la complementariedad de ambas fuentes energéticas (OLADE, 2003, p.12).

Esta interrelación entre ambos sectores energéticos, promovió la integración física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político y sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable. Su objetivo principal es lograr el acceso a las fuentes energéticas disponibles a los precios más bajos, Según la teoría “integracionista”, de esta manera se optimizarán los recursos energéticos, entendiendo por esto que en cada momento se toma la fuente de energía más barata, independientemente del país donde se encuentre, por lo cual se hace más “eficiente” todo el sistema. Aunque esto puede ser cierto, si no se acompaña con una política común para la distribución de los beneficios del uso de la energía, entonces resulta en un mero abaratamiento de los costos de producción para las grandes industrias (HONTY, 2006, p. 126). Con este modelo impuesto y aceptado, sobre todo por la Argentina y Bolivia como exportadores de gas natural, hacia fines de los noventa, el sector privado ejecutó las obras señaladas en el apartado III. Cabe destacar que la interconexión, no logró consolidar un mercado energético subregional, además la exportación-importación del gas natural en la década de 1990, se realizaba entre empresas privadas, en muchos casos entre filiales de la misma empresa, aprovechando los distintos marcos regulatorios de diferentes países.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

V El impacto de las reformas en los países sudamericanos

En la década de los noventa se llevaron a cabo importantes reformas legislativas que involucraron cambios significativos en los regímenes relativos a la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos en la Argentina, Bolivia, Perú, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú para otorgar incentivos a la inversión privada en el *upstream* del gas natural. En septiembre de 1999, Venezuela promulgó la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG), (DL N° 310), que establece la liberalización y la expansión de la industria del gas natural, con el objetivo de incrementar significativamente el consumo de gas mediante la inversión nacional y extranjera. A diferencia de la Ley de Hidrocarburos, el capital privado puede participar hasta con un 100% de participación en cualquier actividad del sector. (CAPODONICO, 2004, p. 13).

En la Argentina el sector gasífero se desarrolló básicamente a partir de la creación en 1946 de la empresa estatal Gas del Estado y mantuvo un carácter de estructura estatal y monopólica hasta la reforma introducida en el año 1992, cuando se promulgó la ley N° 24076 de Marco Regulatorio y Privatización de la empresa Gas del Estado. Antes de esta Ley, las actividades del *upstream* se hallaban a cargo de la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la cual no obstante mantenía contratos con empresas privadas que le vendían su producción. Las reformas abarcaron a la totalidad de las empresas del sector energético comprendiendo la concesión de las áreas centrales y marginales; la reconversión de los contratos en asociación y concesión; la venta de reservas en áreas centrales; y finalmente la privatización de la empresa reestructurada y redimensionada. El proceso culminó en 1999 cuando es totalmente adquirida por la empresa española Repsol, transformándose en Repsol-YPF.

Estas transformaciones en el *upstream* implicaron la creación de un mercado oligopólico concentrado y totalmente compuesto por actores privados.

En el caso del *downstream*, el transporte y la distribución –que antes era realizada por Gas del Estado– fueron separados y convertidos en diez unidades de negocios: dos transportadoras y ocho distribuidoras. Se creó también el Ente Regulador de Gas (ENERGAS) cuyas funciones son verificar el funcionamiento de la industria, realizar controles y dictar normas técnicas y de seguridad y establecer la regulación de la actividad mediante la revisión quinquenal de los cuadros tarifarios. La regulación introdujo las figuras de comercializador y almacenador y limitó la integración vertical de la industria. Sin embargo en la práctica las empresas lograron un elevado grado de integración a través de la creación de otras sociedades.

Desde el inicio de las reformas, los mercados de exportación fueron creciendo hasta representar cerca del 18% de la demanda total, como así también las ventas para generación eléctrica, dado que el proceso de reformas en el sector eléctrico creó una sobrecapacidad de oferta considerable, parcialmente basada en la instalación de Ciclos Combinados de alto rendimiento. Por lo tanto la exportación de gas con destino a la generación eléctrica presenta un virtual grado de competencia con la exportación de electricidad en el mediano plazo (KOZULJ, 2004, p. 11-12).

Bolivia inició el período de reformas del sector energético en 1994, a través de la Ley N° 1544, que autoriza al Poder Ejecutivo a aportar los activos de las empresas

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

estatales para la constitución de nuevas Sociedades de economía mixta, con la participación de los trabajadores. Para el caso de Yacimientos Petrolíferos Bolivianos (YPFB) la reforma estableció la venta del 50% de las acciones a un socio operador estratégico y el 50% restante a los ciudadanos bolivianos a través de un fondo fiduciario administrado por los fondos de pensiones privados.

Con la reforma se desintegró verticalmente la cadena gasífera y se crearon sociedades mixtas en los distintos eslabones. En el *upstream* se crearon dos unidades de exploración y producción de hidrocarburos denominadas Andina y Chaco⁴. Estas empresas también se hicieron cargo de la zona gasífera tradicional de Bolivia ubicada en el Departamento de Santa Cruz, en la región de Pie de Monte. Como consecuencia de la apertura producida por la Ley N° 1689 de 1996, así como por el contrato firmado en 1997 para exportar gas natural a Brasil, se produjeron importantes inversiones en exploración de gas natural por empresas petroleras mayores (Exxon Mobil, British Petroleum, Total-Fina-Elf, la española REPSOL-YPF, así como PETROBRAS) (CAMPODONICO, 2004, p. 41). La ley promulgada en 1996 determina que los productores deberán satisfacer las necesidades de gas natural en que incurra el Estado boliviano en sus compromisos de exportación, pero a su vez claramente excluye a YPF de realizar actividades directamente, en toda la cadena productiva, ahora estas podrán ser realizadas por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera. Cabe destacar que en 1996 comienza la construcción del gasoducto Santa Cruz (Bolivia)-Sao Paulo (Brasil) siendo uno de los proyectos energéticos más importantes en el ámbito continental. Fue terminado en 1999, y tiene una longitud total de 3.069 km. El gasoducto tiene un diámetro de 32 pulgadas y una capacidad de transporte de 30 millones de metros cúbicos diarios. Comenzó a operar en 1999. La participación societaria de la empresa transportadora en el lado boliviano está constituido por el consorcio TRANSREDES, sus socios mayoritarios son ENRON y Shell y por GASPETRO (filial de la estatal PETROBRAS). También tiene participaciones minoritarias British Gas y El Paso Energy (BBPP). En Brasil, el consorcio está formado por PETROBRAS-GASPETRO, a través de su filial Transportadora Brasileira Gasoducto Bolivia-Brasil S. A. (TBG), también participan el consorcio BBPP, TRANSREDES, Fondos de Pensiones de Bolivia, ENRON y Shell.

La Superintendencia de Hidrocarburos regula las tarifas de transporte y distribución por lo que el precio final resulta de la sumatoria de tres componentes básicos distribuidas entre los diversos usuarios con el objetivo de recuperar la totalidad de los costos, pero con el objetivo simultaneo de obtener el costo menor para los usuarios, El segmento de grandes usuarios se halla desregulado mediante el libre acceso a la infraestructura de transporte.

En noviembre de 1995, Brasil promulgó la enmienda constitucional que modificó el artículo 177 de la Constitución que no permitía la participación del sector privado en la en la exploración y explotación de hidrocarburos. En 1997 la

⁴ El 50% de las acciones de Andina fue adquirido por un consorcio de empresas argentinas (con YPF como accionista mayoritario y operador, integrando también el consorcio las empresas argentinas Pérez Companc y Pluspetrol). Mientras Chaco fue adquirida por Amco (Estados Unidos; esta empresa fue luego comprada por British Petroleum) y la empresa argentina Bidas.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

reglamentación de la Ley N° 9478 permitió la asociación de PETROBRAS con empresas privadas y abrió la posibilidad de acceder a licitaciones de áreas de exploración al sector privado bajo su propio riesgo. La administración de los derechos de exploración y producción de gas natural se centraliza en la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) creada por la nueva ley de inversiones petrolera antes mencionada. Sin embargo la apertura de las actividades en el *upstream* no ha prosperado tan rápidamente en gas como en el petróleo donde Shell y Repsol-YPF operan campos, obteniendo el primer permiso de exportación.

PETROBRAS continúa manteniendo un virtual monopolio en el transporte, en tanto es socio mayoritario de la Transportadora Brasileña de Gas a través de su subsidiaria GASPETRO. En la distribución la reforma determinó la privatización de algunas distribuidoras, convirtiéndolas en empresas de capital mixto desde 1993 y permitió el otorgamiento de concesiones de distribución en Río de Janeiro y Sao Paulo a empresas de capital privado tras la llegada del gas importado de Bolivia en 1999.

La actividad regulatoria recae en la ANP que tiene un régimen autárquico especial como órgano regulador de la industria del petróleo en vinculación con el Ministerio de Energía y Minas. Entre sus funciones más importantes se halla el otorgar concesiones y licencias de exploración y producción, autorizar actividades de transporte e importación y el establecimiento de criterios para la fijación de cuadros tarifarios para el gas.

VI Las consecuencias de las reformas en los países sudamericanos

Ante la falta de resultados socialmente deseables la estrategia neoliberal entró en crisis. Esto se apoya en la visión de James Rosenau de que la legitimidad política en tiempos de globalización, en gran medida depende de los resultados de desarrollo (Rosenau, 1998).

A mediados de 2003, el presidente Sánchez de Lozada promovió los planes de la transnacional americana LNG Pacific de exportar gas natural a California vía Chile (Petras y Veltmeyer, 2005: 187-189). Esto se debió a que Brasil, el principal comprador del gas boliviano, al atravesar por una crisis de su crecimiento económico bajó la demanda del recurso energético, lo que obligó al presidente de Bolivia a buscar nuevos mercados para la exportación del gas natural, el principal ingresos de divisas para la economía del país.

La propuesta de Sánchez de Lozada provocó una nueva ola de protestas en todo el país (Verdesoto, 2004: 44) con ex-campesinos Aymaras de El Alto como centro del conflicto y el apoyo de parte de la clase media urbana. Protestaron contra el plan de exportar gas a California, contra la represión, por la renuncia del presidente y por la nacionalización de las reservas de gas natural (Arbona, 2005: 10-14).

Según Evo Morales, la ola de protesta demostraba la existencia de un movimiento de unidad nacional y una consciencia nacional del pueblo contra la política del gas y el modelo de desarrollo neoliberal y a favor de un orden social más incluyente, así como a favor del control nacional de las reservas de gas. Además, Morales criticó la política de erradicación de coca así como la influencia de Estados Unidos (Guilera

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Madariaga, 2003). O sea, Morales defendía una política alternativa con énfasis en la justicia social, el nacionalismo y en el distanciamiento con los Estados Unidos.

Producto de las protestas, llevaron a que el presidente renunciara y fuera substituido por el vice-presidente Carlos Mesa. Mesa prometió un plebiscito sobre la cuestión del gas y el establecimiento de un proceso de refundación del Estado. En el plebiscito sobre el gas se sugirió incrementar los impuestos pagados por las compañías privadas de explotación del 18 al 50%, el gobierno contaba con el apoyo de FMI y el Movimiento al Socialismo (MAS) cuyo principal dirigente era Evo Morales dio un “apoyo crítico” (Petras y Veltmeyer, 2005: 197-199). Sin embargo, las protestas populares por la nacionalización del gas continuaron, y al final Mesa tuvo que renunciar. En las elecciones presidenciales de diciembre de 2003 Morales fue elegido presidente con el 54% de los votos.

En mayo del 2006, Evo Morales efectivizó lo que había prometido en su plataforma preelectoral, nacionalizando los hidrocarburos. La nacionalización no significó una confiscación de la propiedad de las compañías extranjeras. Lo que el gobierno boliviano hizo fue incrementar los impuestos en el área del 50 al 82% y demandar que las compañías extranjeras suscribieran nuevos contratos con el Estado boliviano dentro de los 180 días. Según el vicepresidente, Alvaro García, la idea era que el Estado debería asumir más el control sobre el sector energético. Además, el Estado boliviano tomó posesión del 50% más uno de la propiedad.

La decisión de nacionalizar los recursos energéticos afectó las relaciones con la República Federativa de Brasil, ya que a través de las inversiones realizadas por su estatal Petrobrás era el país que más intereses económicos en Bolivia.

La reacción del presidente de Petrobrás, José Sérgio Gabrielli, a la nacionalización de los yacimientos hidrocarburíferos fue que la empresa no invertirá más en Bolivia.

Evo Morales criticó fuertemente la postura de Petrobrás. Argumentó que era inadmisibles que una gran empresa con control sobre los recursos bolivianos actuara de forma que dificultara el desarrollo económico de Bolivia.

Para contemporizar las tensas relaciones entre ambos estados, Inacio Lula da Silva, subrayó que Brasil quería trabajar con Bolivia para ayudar a ese país a mejorar la calidad de vida de los bolivianos, demostrando así una actitud no-hegemónica y de solidaridad con Bolivia. De esta forma, Lula enfatizó la importancia de mantener la solidaridad entre Bolivia y Brasil, subrayó la similitud entre las visiones ideológicas del gobierno de Bolivia y el gobierno de Brasil y que estos elementos daban una oportunidad inédita para un proceso de integración exitosa en América del Sur.

Las disputas continuaron, tanto por el tema del precio que Brasil debía abonar por el gas boliviano, como por la disminución de la producción del recursos energético que producía Bolivia ante la falta de inversiones privadas en el sector gasífero ante la crisis política interna del país del altiplano, y la escasez de recursos económicos, técnicos y humanos del Estado boliviano para ampliar la oferta del gas a exportar, tanto a Brasil como a la Argentina.

En la Argentina, la política del ex presidente Néstor Kirchner fue la de congelar los precios internos desde el año 2002. Esto originó que las empresas privada no

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

realizaran más inversiones en exploración, prospección y explotación de los recursos gasíferos, limitándose a extraer de los pozos existentes, lo que generó una merma en sus rendimientos; pero a su vez, el crecimiento de la economía argentina originó un fuerte incremento del consumo de gas natural frente a una oferta estancada, como consecuencia, aumentó la demanda por el combustible, tanto industrial, residencial y del transporte potenciada por el bajo precio del producto.

Esta situación provocó de desde el año 2004 hasta la actualidad, el suministro de gas natural argentino hacia Chile ha sufrido sucesivas restricciones que han derivado en la llamada “crisis del gas”. Ese primer año las restricciones se concretaron principalmente en los meses de invierno, en que Argentina necesitó de una mayor cantidad de gas para paliar las bajas temperaturas imperantes.

Esto ha sido objeto de serias tensiones en las relaciones entre ambos países, impactando fuertemente en el ámbito doméstico de la economía, la política y la sociedad chilena, que a partir del año 1995 la Argentina se convirtió en el único proveedor de gas natural para Chile. Esto determinó que los sectores industriales y generadores de energía eléctrica fueran los más afectados cada vez que la Argentina restringe el suministro del fluido hacia Chile.

Como la situación energética argentina fue empeorando el corriente año debió importar gas licuado de Trinidad y Tobago, aunque el mismo sea adquirido a la República Bolivariana de Venezuela a los efectos de paliar la crisis, e instalar un buque regasificador en el puerto de Punta Alta a los efectos de poder abastecer la demanda interna y poder cumplir con las obligaciones contraídas de exportar gas natural a Chile y a Uruguay. Pero a su vez se vio en la necesidad de importar energía eléctrica de Brasil, sobre todo en los meses estivales.

VII Conclusiones

La integración económica en Sudamérica data de una larga tradición, pero cuya característica ha sido los continuos fracasos en alcanzar las ambiciosas metas que se proponían. Los procesos como la ALAC, ALADI, MERCOSUR, siempre privilegiaron el modelo integracionista de tipo comercial, pero en general, siempre colisionaron con los intereses particulares de los estados miembros en dichos procesos integratorios. A esto coadyuvó las tradiciones geopolíticas expresadas en durante muchos años en las hipótesis de conflicto, los grandes espacios “vacíos” al interior sudamericano, la desigual distribución de la población y centros de producción y consumo localizados sobre la costa atlántica y pacífica, las grandes barreras naturales como la cordillera de los andes, la selva amazónica o los desiertos, hacían muy elevados los costos de transporte; además de las asimetrías económicas dentro de la región y la nula voluntad por parte de los gobiernos para articular y consensuar políticas macroeconómicas que brindaran un horizonte de previsibilidad a cualquier proceso de integración económico basado en el libre comercio como punto de partida. A esto se le debe sumar la inestabilidad política, la región ha sufrido continuas interrupciones de los procesos democráticos, produciendo cambios radicales en sus políticas económicas.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En la década de los ochenta, con la re-democratización, que continúa hasta la actualidad, sembró las bases para un nuevo proceso de integración, dando el primer paso los gobiernos de Argentina y Brasil conformando el PICAB, para en los noventa dar paso al MERCOSUR con la incorporación de sus vecinos Uruguay y Paraguay. Pero como consecuencia de las crisis económicas producto de las crisis de la deuda, procesos inflacionarios e hiperinflacionarios consideró desde el punto de vista económico a la región sudamericana como la “década perdida”. Para subsanar los problemas de la década anterior, la banca multilateral de crédito, el gobierno de Estados Unidos y académicos de los países desarrollados y sus adherentes en nuestros países (escuela de Chicago) diseñaron un nuevo paradigma a ser implementado en los países subdesarrollados, denominado comúnmente como el “Consenso de Washington” promovido por John Williamson en 1990.

El Banco Mundial, parte formulante de las nuevas políticas a implementarse, diseñó una serie de estrategias para el sector energético que debía implementarse por parte de los Estados subdesarrollados a los fines de continuar solicitando financiamiento externo preferencial. Los países de la región recibieron con beneplácito el nuevo modelo para el “desarrollo” e impulsaron los cambios radicales en el sector energético, tradicionalmente en manos de empresas monopólicas estatales. Si bien el acatamiento a las nuevas premisas no fue uniforme, países como Argentina, Bolivia, Perú impulsaron reformas de la legislación para permitir el ingreso del capital privado a las firmas dedicadas a la exploración, explotación y distribución de recursos energéticos. Chile había sido pionero en la década de los ochenta en el sector eléctrico, que también se tomó como modelo. Brasil también permitió el ingreso de capitales externos, pero su burguesía nacional, más que a transnacionalizar el sector, apuntó a consolidarla y asociarse con el capital privado. Distintos fueron las políticas en el sector petrolero de Venezuela y Ecuador, que siguieron manteniendo el monopolio del sector, pero lo abrieron para el sector gasífero.

Un cambio tecnológico como el desarrollo de las termoeléctricas de ciclo combinado, acercaron al sector eléctrico con el gasífero como combustible, lo que determinó una nueva dimensión para el negocio energético, que por las sucesivas crisis económicas-financieras y la propia ineficiencia de las empresas estatales, hacían ineficiente al sector, según los dictados del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

A esto se le sumó un nuevo potencial para el negocio energético, pero se requería una economía de escala, por lo cual era necesario interconectar a través de ductos las reservas de gas con los centros de consumo, sean éstos para la generación de electricidad, o para la demanda domiciliar e industrial. Pero ante la reticencia de los organismos de crédito internacional a otorgar a los estados nacionales los fondos para el desarrollo de la infraestructura necesaria, los gobiernos decidieron privatizar sus empresas estatales de energía y de esa forma obtener las ganancias de la exportación en el ámbito regional e internacional de energéticos

Esto originó que muchas empresas transnacionales del sector energético pasaran a controlar de manera oligopólica, la exploración, explotación, transporte y distribución del gas en los países del Cono Sur sudamericano, si bien se computa como inversión

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

extranjera directa en las cuentas nacionales, lo que hicieron las grandes empresas transnacionales no hicieron más que comprar por valores, en muchos casos irrisorios, los activos de las empresas estatales, y se dedicaron a la explotación de los yacimientos existentes, sin realizar mayores inversiones en la exploración de nuevos depósitos de hidrocarburo. Las mayores inversiones que realizaron apuntaron a la construcción de gasoductos como los que se construyeron entre Argentina y Chile y entre Bolivia y Brasil, países con superávit energético a países con déficit. La consecuencia es que ante la falta de inversión directa en exploración provocó que los yacimientos se fueran agotando, lo que provocó las fuertes crisis en el sector energético en muchos países de la región, como es el caso de la Argentina, Chile, Brasil e incluso Bolivia. Estas crisis impactaron fuertemente en las distintas administraciones e incluso fuertes tensiones políticas entre los países.

VII Bibliografía

Arbona, Juan Manuel (2005). “Los límites de los márgenes”, en Nueva Sociedad 197. Caracas, Venezuela.

Capodónico, Humberto (1998). La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Santiago de Chile, NU/CEPAL

----- (2004) Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina, Santiago de Chile, NU/CEPAL

----- (2007) Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos, Santiago de Chile, UN/CEPAL/GTZ

Fernández, Miguel; Birhuet, Enrique (2002) Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Santiago de Chile, NU/CEPAL

Guilera Madariaga, Alèxia (2003). Entrevista con Evo Morales “Hablar de coca cero es hablas de cero quechuas, cero aymara y cero guaraníes”, en Agencia Prensa Rural. La Paz www.prensarual.org

Llabrés, Antonio Vives; Angel, Jaime Millán (1999). “El Sector energético en el umbral del Siglo XXI: Tendencias y Retos”, Conferencia “La Energía en el Nuevo Milenio” Santiago de Compostela.

Honty, Gerardo (2002) Energía, ambiente y desarrollo en el MERCOSUR. Montevideo, Coscoroba.

----- (2006) “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, en Nueva Sociedad 204. Nueva Sociedad/Friedrich Ebert Stiftung. pp. 120-135.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Maldonado, Pedro (2006) “La Re-reforma del sector eléctrico chileno: logros e incertidumbres.

http://www.cepal.org/drni/noticias/noticias/7/26637/Pedro%20Maldonado_%20Universidad%20de%20Chile.pdf. 29 de julio de 2007.

OLADE (2003) “La situación energética en América Latina. Informe final”,

Petras James y Veltmeyer, Henry (2005).”The Politics of Adjustment, Reform, and Revolution in Bolivia”, en *Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*. Pluto Press. London.

Rosenau, James N. (1998). *Status and Sovereignty in a Globalizing World*, DUPI, Working Papers 1998/1. Copenhagen.

Sánchez, Jose Miguel “Algunas Modificaciones a los Marcos Regulatorios del Sector Eléctrico y las Telecomunicaciones

www.cepchile.cl/dms/archivo_3278_1635/07_sanchez.pdf. 03 de agosto de 2007.

Sennes, Ricardo y Pedroti, Paula. (2007) *Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos*, en *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2007.

<http://www.foreignaffairs-esp.org>. 01 de agosto de 2007.

Kozulj, Roberto (2004) *La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados*. Santiago de Chile. Naciones Unidas/CEPAL.

Verdesoto, Luis (2004). “¿Hacia donde va Bolivia?” en *Nueva Sociedad* 1991. Caracas, Venezuela

Wiegers, Mario A. (1996). *Integración energética en el Cono Sur*. Buenos Aires, BID-INTAL.

World Bank (1993) “The World Bank’s role in the electric power sector: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform”. www-wds.worldbank.org. 15 de agosto de 2007.

Yergin, Daniel; Stoppard, Michel “El gas es el próximo premio” en *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2004 <http://www.foreignaffairs-esp.org>. 01 de agosto de 2007.