

**Paul Isbell\***  
**Federico Steinberg\*\***

# EL NUEVO ESCENARIO ENERGÉTICO EN AMÉRICA LATINA

*La geopolítica energética ha pasado a ocupar un lugar primordial en las relaciones internacionales. América Latina está viendo parcialmente transformada su economía política y su papel en la geopolítica global a consecuencia de este fenómeno. Este artículo analiza el papel y las manifestaciones de la nueva geopolítica energética en América Latina y sus repercusiones internacionales. Primero estudia la matriz energética latinoamericana para después explorar las nuevas manifestaciones del nacionalismo energético en la región. Por último realiza una comparación de los dos actores claves de la zona, Venezuela y Brasil, con especial énfasis en las estrategias que están siguiendo sus empresas energéticas.*

**Palabras clave:** energía, geopolítica, petróleo, gas, América Latina, Venezuela, Brasil.

**Clasificación JEL:** N7, N70, N76.

## 1. Introducción

Uno de los fenómenos que ha influido de forma más significativa en la actual configuración geopolítica de América Latina ha sido la percepción, casi universal, de la energía como un elemento clave en la geopolítica regional y global. La expresión más visible de esta tendencia, que se ha desarrollado dentro de un contexto de mayor independencia política y mayor autonomía económica en la región, es una nueva versión del nacionalismo energético entre los grandes expor-

tadores de hidrocarburos. Este nuevo nacionalismo energético ha cambiado, entre otras cosas, el equilibrio de poder, dentro del sector energético mundial, entre el Estado y sus empresas nacionales, por un lado, y las empresas privadas internacionales, por otro. Esta percepción de la nueva centralidad de la energía en la geopolítica mundial ha provocado actitudes y políticas de nacionalismo energético también entre los grandes consumidores energéticos como EE UU, y las nuevas economías emergentes, como China e India, actores geopolíticos que ahora analizan la forma en la que regiones exportadoras netas de hidrocarburos —como es el caso de América Latina— encajan en sus estrategias de política exterior para garantizar el suministro energético.

En el pasado, los grandes poderes económicos, y sobre todo EE UU, habrían recurrido hacia América Latina

---

\* Investigador principal y Director del Programa de Energía del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

\*\* Investigador del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos y profesor del departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.

para abastecerse de materias primas y productos agrícolas y minerales. Pero hoy, el aprovisionamiento de hidrocarburos, especialmente el petróleo pero también el gas natural, ha aparecido como una de las variables más importantes en el contexto geopolítico mundial. Aunque América Latina posee relativamente pocos recursos energéticos —al menos en comparación con Oriente Medio, Norte de África, Asia Central o Rusia— el hecho de poder convertirse en una región políticamente estable y con importante capacidad exportadora podría convertirla en un actor influyente en las relaciones internacionales.

Este artículo desarrolla esta idea y analiza el papel y las manifestaciones de la nueva geopolítica energética en América Latina y sus repercusiones internacionales. Primero estudia la matriz energética latinoamericana para después explorar las nuevas manifestaciones del nacionalismo energético en la región. Por último, realiza una comparación de los dos actores energéticos claves de la zona, Venezuela y Brasil, con especial énfasis en el papel de sus empresas energéticas.

## 2. Energía, el asunto geopolítico por excelencia en América Latina

Dada la naturaleza global de la problemática energética, es difícil separar el enfoque nacional o regional de un análisis del contexto global. En cualquier caso, se puede explorar de qué manera América Latina como región, y sus países de forma individual, encaja en la problemática energética mundial. Así, se puede concebir un sistema energético latinoamericano, propiamente dicho, pero también se puede pensar en términos de un sistema hemisférico, compuesto por tres subsistemas: 1) América del Norte; 2) América Central y el Caribe; y 3) Sudamérica (a su vez compuesta por la zona Andina y el Cono Sur). Por otro lado, es posible pensar en el sistema energético más relevante para América Latina de otra forma, como un componente del llamado «creciente menor», una de las dos zonas mundiales, junto con el «gran creciente» de Eu-

rasia, en que se concentran casi todas las reservas mundiales de hidrocarburos<sup>1</sup>.

El «creciente menor» incluye las zonas productoras de todos estos subsistemas del hemisferio occidental más las zonas productoras de África Occidental: un «creciente» que se extiende desde las aguas árticas de Alaska en el norte, pasando por las grandes extensiones de las arenas asfálticas de Alberta, y la zona petrolífera del «gran oeste» de los EE UU (incluyendo Texas), continuando por el Golfo de México (tanto la zona mexicana como la estadounidense) y la región Andina de América de Sur, siguiendo su paso por las costas atlánticas de Brasil y Argentina, para terminar en el Golfo de Guinea de África Occidental, donde se encuentran las grandes reservas africanas (incluyendo las de Nigeria, Guinea Ecuatorial y Angola).

Como indica el Cuadro 1, el «creciente menor» contiene el 18 por 100 de las reservas mundiales del petróleo convencional (comparado con el 14 por 100 en el hemisferio americano, el 10 por 100 en América Latina, el 8,5 por 100 en Sudamérica y el 6,6 por 100 en Venezuela, el productor dominante en todo el «creciente menor» en términos de geopolítica energética). En términos de producción, los países del «creciente menor» producen el 31 por 100 de la producción mundial de petróleo convencional (comparado con el 25 por 100 del total mundial que viene del hemisferio americano, el 13,5 por 100 de América Latina, el 8,4 por 100 de Sudamérica y el 3,7 por 100 de Venezuela). Por el lado de la demanda, el 36 por 100 del consumo mundial del petróleo actualmente viene del «creciente menor» (mientras que el 35 por 100 procede del hemisferio americano, el 8,3 por 100 de América Latina, el 4,6 por 100 de Sudamérica, y sólo un 0,7 por 100 de Venezuela)<sup>2</sup>.

Analizando la misma situación en términos de gas (Cuadro 2), el «creciente menor» contiene sólo el 11

<sup>1</sup> Para una discusión de los conceptos de «gran creciente» y «creciente menor» véase ISBELL (2006b).

<sup>2</sup> Para más información véase BP (2007).

CUADRO 1

**PETRÓLEO CONVENCIONAL  
EN EL «CRECIENTE MENOR»  
(% sobre el total mundial)**

	Reservas	Producción	Consumo
Creciente menor . . . . .	18,0	31,0	36,0
Hemisferio americano . . .	14,0	25,0	35,0
América Latina . . . . .	10,0	13,5	8,3
Sudamérica . . . . .	8,4	8,4	4,6
Venezuela . . . . .	6,6	3,7	0,7

FUENTE: BP *Annual Statistical Review of Energy*, 2007 y elaboración propia.

CUADRO 2

**GAS EN EL «CRECIENTE MENOR»  
(% sobre el total mundial)**

	Reservas	Producción	Consumo
Creciente menor . . . . .	11,0	32,5	32,0
Hemisferio americano . . .	8,2	31,5	31,9
América Latina . . . . .	4,0	6,5	6,5
Sudamérica . . . . .	3,5	3,6	4,0
Venezuela . . . . .	2,4	1,0	1,0

FUENTE: BP *Annual Statistical Review of Energy*, 2007 y elaboración propia.

por 100 de las reservas mundiales (comparado con un 8,2 por 100 en el hemisferio americano, un 4 por 100 en América Latina, el 3,5 por 100 en Sudamérica y el 2,4 por 100 en Venezuela). En cualquier caso, el mismo sistema es responsable del 33 por 100 de la producción mundial de gas (casi todo, el 31,5 por 100, del hemisferio americano y la gran parte de Canadá y EE UU, mientras que sólo el 6,5 por 100 de la producción mundial de gas proviene del conjunto de América Latina, el 3,6 por 100 de Sudamérica, y sólo el 1 por 100 de Venezuela). Por el lado de la demanda, el «creciente menor» genera el 32 por 100 del consumo mundial de gas (casi todo se genera en el hemisferio americano, el 6,5 por 100 en América Latina, el 4 por 100 en Sudamérica y sólo un 1 por 100 en Venezuela)<sup>3</sup>.

Dentro de estos círculos concéntricos de sistemas energéticos que engloban varias partes de América Latina, se pueden identificar varias subregiones de producción y de oferta excedente, al mismo tiempo que se pueden definir también zonas de déficit y de importación neta. Entre las zonas de oferta excedente se encuentran Alaska y Canadá, el Golfo de México, la zona Andina y el Golfo de Guinea. Las zonas de déficit y de impor-

tación neta incluyen los EE UU continentales, América Central y el Cono Sur. Con la excepción obvia de Alaska y Canadá, las zonas de producción y de excedente de oferta corresponden a las zonas relativamente más pobres, particularmente la zona andina. Como veremos, este hecho tendrá importantes implicaciones para la geopolítica energética de la región, particularmente en el terreno del nacionalismo energético y su impacto a medio plazo sobre la seguridad energética.

Aunque no resiste la comparación con el «gran creciente» de Eurasia (donde se encuentran casi el 75 por 100 de las reservas convencionales del mundo), el «creciente menor» de las Américas y África Occidental contiene aproximadamente el 15 por 100 de las reservas mundiales de los hidrocarburos convencionales. Además, podría poseer más de la mitad de los hidrocarburos del mundo si se incluyeran en los cálculos los hidrocarburos no-convencionales, como las arenas asfálticas de Canadá o los petróleos ultrapesados de la Faja del Orinoco de Venezuela. Estos dos tipos de petróleo son bastante más caros de desarrollar y producir que los petróleos ligeros y dulces que tradicionalmente se han producido en Texas o Arabia Saudita; pero recientemente, tanto el gobierno canadiense como el gobierno venezolano han reclasificado gran parte de su petróleo no convencional como parte de sus reservas probadas

<sup>3</sup> Véase BP (2007), GIUSTI (2008) y ARRIAGADA (2006).

oficiales, ya que el precio mundial del petróleo se ha incrementado por un factor de cinco en poco más de cinco años para situarse por encima de los 110 dólares por barril, cuando se estima que la explotación de estos hidrocarburos no convencionales resultan rentable con precios por encima de los 50 dólares por barril.

Aun así, de momento, el hemisferio occidental entero padece un déficit energético en el corto plazo. Además esta dependencia externa aumentará en el futuro, especialmente debido al declive en la producción de hidrocarburos en EE UU y al significativo aumento del consumo energético previsto para América Latina a lo largo de las próximas décadas —2,3 por 100 por año hasta 2030, sensiblemente por encima de la media mundial (AIE, 2007)—. Esta tendencia implicará una dependencia cada vez mayor por parte de los países americanos de los productores del «gran creciente», en particular los del Golfo Pérsico, los países de Asia Central, y Rusia. Hasta que el mundo consiga una transformación profunda del sistema energético mundial y una sustitución de los hidrocarburos por otras fuentes energéticas, tanto en la producción de electricidad como en la producción de los carburantes para el sector de transporte, los únicos cambios que podrían modificar este escenario de creciente dependencia de este eje árabe-asiático-eslavo serían el desarrollo masivo o de las arenas asfálticas de Alberta o de los petróleos ultrapasados de Venezuela. Pero incluso sin estos cambios, la influencia relativa en términos de geopolítica energética tanto de Canadá como de los países Andinos (y particularmente Venezuela) aumentará en cualquiera de los escenarios futuros posibles, siempre que estos países productores mantengan la eficiencia y productividad de sus sectores de hidrocarburos, algo que no está en absoluto asegurado, como veremos más adelante cuando analicemos las implicaciones de la actual ola del nacionalismo energético en la región.

El primer cambio posible —el desarrollo masivo de las arenas asfálticas de Canadá— podría cambiar los equilibrios energéticos de todo el hemisferio, pero particularmente el de América del Norte. Canadá posee

4.000 millones de barriles de petróleo convencional, pero también tiene más de 175.000 millones de barriles de petróleo no convencional (las arenas asfálticas, de los cuales unos 13.000 millones ya están contabilizados como reservas probadas por BP en su revisión anual de las estadísticas energéticas mundiales). Con todo este petróleo no convencional contabilizado, Canadá tendría casi el 15 por 100 de todas las reservas probadas mundiales (en comparación con el 22 por 100 actual de Arabia Saudita), en lugar de sólo el 1,4 por 100 que contabiliza en la actualidad. De todas formas, su petróleo convencional ya está en declive por los límites geológicos. Actualmente Canadá produce 3 millones de barriles diarios (mbd); en 2012 producirá 3,7 mbd de los cuales 2,8 mbd (o el 77 por 100 de su producción total) provendrá del petróleo no convencional de las arenas asfálticas (BP 2007).

Por este motivo, Canadá se enfrenta con grandes obstáculos incluso para mantener sus actuales niveles de producción. Sólo podría superarlos si logra seguir desarrollando las arenas asfálticas a un ritmo muy rápido. Pero para ello necesita grandes inversiones. Por cada barril diario de capacidad instalada para el petróleo no convencional de las arenas asfálticas hace falta 40.000 dólares de inversión, comparado con sólo 3.500 dólares para desarrollar la misma capacidad instalada para un barril diario del petróleo saudí (Giusti, 2008). Como consecuencia, mientras el petróleo saudí es competitivo incluso a precios de sólo 10 dólares por barril, el petróleo canadiense, a partir de ahora, sólo será competitivo a precios por encima de 50 dólares por barril, como mínimo, y eso *sin tener en cuenta sus altos costes medioambientales «externalizados»*.

Por ello, aunque el desarrollo a gran escala de las arenas asfálticas aumentará la *percepción* de seguridad energética en EE UU, esta *seguridad percibida* sólo se conseguirá a coste de una degradación medioambiental desastrosa en Canadá, donde el resultado en términos de emisiones de CO<sub>2</sub> por cada barril de petróleo producido es cinco veces mayor que en el resto del mundo (NcNulty 2007). Ello se debe tanto a que las arenas as-

fálticas requieren mucha más energía para extraer y procesar su petróleo, como a que implican una deforestación mucho mayor a la que se da en la producción de hidrocarburos convencionales.

Otro posible cambio consistiría en el desarrollo a gran escala de los petróleos ultrapesados de la Faja del Orinoco de Venezuela. Esto podría añadir otros 220.000 millones de barriles a las reservas venezolanas —actualmente cifradas en 80.000 millones de barriles—, lo que aumentaría su proporción de las reservas mundiales desde el 6,6 por 100 actual hasta aproximadamente el 25 por 100, más de lo que actualmente tiene Arabia Saudita (aunque naturalmente serían reservas mucho más caras de explotar). Sin embargo, este desarrollo también implicaría un deterioro medioambiental significativo —aunque menor que en el caso de las arenas asfálticas canadienses— porque requeriría la utilización de mucho gas natural para su extracción y procesamiento.

Al contrario de lo que sucedía en el caso canadiense, este posible cambio del panorama energético en el continente produciría un *deterioro* en la percepción de la seguridad energética, no sólo en EE UU, sino también en otros países occidentales. Además, este escenario de una Venezuela mucho más influyente en términos energéticos —tanto a escala regional como mundial— podría tener consecuencias negativas sobre el sistema energético internacional, así como para la economía global, especialmente si la política energética venezolana sigue por el mismo camino que hasta ahora ha ido abriendo su Presidente Hugo Chávez.

Al margen de estos posibles cambios, el hemisferio americano —igual que Asia y Europa— terminará por depender cada vez más de los recursos del «gran creciente» del Medio Oriente, Asia Central y Rusia, que contiene casi el 75 por 100 de las reservas mundiales de los hidrocarburos convencionales pero que, al mismo tiempo, consumen relativamente poco. Sin embargo, por el momento, en América Latina, y particularmente en América del Sur, existe un pequeño exceso de oferta, lo que ofrece la posibilidad no sólo de la au-

tosuficiencia, sino también de cierta capacidad de exportación y, por lo tanto, de influencia geopolítica dentro del sistema energético internacional, especialmente tras los recientes descubrimientos de petróleo y gas en Brasil y Perú.

Esta posibilidad resulta muy tentadora para la región. Sin embargo, parece estar distorsionando la visión de muchos de sus políticos a la hora de formular tanto las políticas energéticas en general como las económicas en particular. Algo similar ya sucedió en el pasado con las políticas económicas de industrialización por sustitución de importaciones durante los años cincuenta, sesenta y setenta, que estaban inspiradas en el nacionalismo económico y en un fuerte escepticismo frente a los supuestos beneficios del libre comercio. En la actualidad asistimos a un fenómeno parecido (aunque diferente en cada país) centrado en las políticas energéticas, que se expresan cada vez más mediante un nuevo nacionalismo energético que esconde —con una retórica «antiimperialista»— una nueva versión del mercantilismo que aspira, tanto al espejismo de la autosuficiencia, como al sueño de maximizar la influencia geopolítica nacional en la arena global a través del uso de las exportaciones energéticas como arma geopolítica.

Aunque los supuestos objetivos de estas políticas —la seguridad económica y la seguridad energética nacional— son imposibles de conseguir mediante políticas nacionalistas que generen aislamiento del sistema internacional, la persecución de los mismos tiene el efecto de minar la seguridad energética global y con ella de desestabilizar el sistema político internacional.

### 3. Nacionalismos energéticos en América Latina

El fuerte crecimiento económico de los últimos años en la región —con cinco años de crecimiento del PIB cercano al 5 por 100 anual— y el aumento de la autonomía política de la mayoría de los países tienen mucho que ver, por lo menos entre los países productores de hidrocarburos, con la reciente ola de nacionalismo ener-

gético<sup>4</sup>. La expansión económica de esta década ha sido uno de los factores que explican el fuerte incremento de los precios del petróleo. Los altos precios —y los altos ingresos que potencialmente producen— han coincidido tanto con la creciente sensación de independencia política mencionada anteriormente como con una percepción todavía muy arraigada en ciertos países latinoamericanos en contra de la globalización. De hecho, en los países exportadores de petróleo y gas, existe la creciente percepción de que la globalización económica ha fracasado y que las políticas de liberalización e integración no han podido estimular un desarrollo sostenido o una disminución de la pobreza.

Suele argumentarse que la pobreza y la indigencia crecieron como resultado de las políticas de reformas estructurales puestas en práctica durante la hegemonía de las ideas del Consenso de Washington de los años noventa, pero que, desde los últimos años, con mayor intervención pública, estos indicadores están mejorando<sup>5</sup>. Esta coincidencia entre, por un lado, la promesa de un salto notable en los ingresos nacionales si el Estado controla en mayor medida las rentas producidas por las exportaciones energéticas y, por otro, la percepción del fracaso de la liberalización económica, han producido un potente cóctel de coartadas para revertir la tendencia de los años noventa de abrir y liberalizar los sectores energéticos en América Latina, para que los líderes más radicales se embarquen en una nueva ola de nacionalismo energético.

La «re-nacionalización» de los sectores energéticos, particularmente en los países andinos como Venezuela, Bolivia y Ecuador —basada en el endurecimiento estatal de las condiciones de acceso al sector, así como en las nuevas condiciones fiscales de explotación para las empresas privadas internacionales— ha producido un aumento notable de los ingresos estatales por la exportación de hidrocarburos.

Este aumento, sumado al efecto de los mayores precios internacionales, ha reforzado incluso más la creciente percepción de autonomía económica y política de los gobiernos de países productores en la región.

Si la experiencia de Venezuela sirve de referencia se puede apreciar claramente cómo el efecto combinado de la renacionalización y de mayores precios internacionales ha incrementado notablemente los ingresos por petróleo y gas. Por un lado, los cambios en el entorno legal que han afectado a la explotación de hidrocarburos han aumentado el nivel de impuestos y regalías que las empresas privadas internacionales tienen que pagar al gobierno venezolano, desde un promedio del 20 por 100, hasta un promedio del 80 por 100 de los ingresos por exportación. Asimismo, el gobierno ha forzado la transformación de los diversos tipos de contratos anteriormente vigentes para crear nuevos *joint ventures* en que PDVSA, la empresa estatal venezolana, siempre tiene una participación mayoritaria<sup>6</sup>. Por otro lado, desde el año 2001, mientras que Venezuela ha experimentado un descenso en su nivel de producción de aproximadamente 500.000 barriles diarios, el país ha conseguido un aumento en sus ingresos petrolíferos desde los 18.000 millones de dólares en 2001 hasta 45.000 millones de dólares en 2007, con más de 50.000 millones previstos para 2008 (CGES, 2007).

En cualquier caso, tal reafirmación del Estado sobre los sectores energéticos en la región puede tener un impacto sumamente negativo en los niveles de inversión por parte de las empresas internacionales privadas. Varias de las mismas, como ExxonMobil, ConocoPhillips y Total se están retirando de gran parte de la región, dejando espacio a empresas medianas con menores opciones en otras zonas, como Repsol-YPF, o a otras empresas estatales, como la brasileña Petrobras. Por lo tanto, el futuro de la explotación de hi-

<sup>4</sup> Véase MACHINEA (2008) para un análisis de la evolución macroeconómica de la región en los últimos años.

<sup>5</sup> Sobre las políticas del Consenso de Washington véase KUCZYNSKI y WILLIAMSON (2003).

<sup>6</sup> Para un análisis en profundidad véase ISBELL (2007b) y EIA (2007).

drocarburos en la región está cada vez más en manos de las empresas estatales de la zona, lideradas por PDVSA. Y algo similar sucede en otras zonas productoras del mundo, donde la rusa Gazprom o la iraní NIOC amplían su control sobre los recursos en versiones similares del nuevo nacionalismo energético (Mabro, 2007).

Al mismo tiempo, se está haciendo patente otra tendencia, que consiste en el aumento —en ocasiones con importantes deficiencias de gestión— de los gastos públicos en materia social por parte de los gobiernos de los países productores. Dado que los recursos son limitados (incluso aunque sean crecientes) estos gastos se están traduciendo en menores recursos públicos para el aumento de las necesarias inversiones de las empresas energéticas estatales. Esta tendencia es particularmente notable en el caso de Venezuela. El aumento del gasto público —e incluso del despilfarro— ha sido tan significativo que ha superado el notable aumento de ingresos, desplazando fondos desde las necesidades de inversión hacia gastos gubernamentales y sociales que pueden incidir superficialmente en la pobreza a corto plazo pero que no necesariamente estimulan un desarrollo económico sostenido a largo plazo (Giusti, 2008; Arriagada, 2006).

Las implicaciones son claras: un impacto efímero sobre la pobreza y un legado nefasto sobre los futuros niveles de inversión y de producción petrolífera, minando, antes o después, los gastos sociales. De hecho, uno de los riesgos energéticos más graves a medio plazo en América Latina es que los niveles de inversión, tanto en el mantenimiento de la producción actual como en la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos de hidrocarburos, no sea suficiente para aumentar la producción lo suficiente como para satisfacer la creciente demanda —o incluso para mantener los niveles actuales de producción— a pesar de los importantes incrementos en los ingresos energéticos de las empresas estatales y de sus gobiernos (Isbell, 2007a).

#### 4. Venezuela y Brasil: dos actores claves con dos modelos distintos

En la América Latina actual, se pueden distinguir varias categorías de países según la actitud de sus gobiernos respecto a las políticas económicas y el nacionalismo energético. Gran parte de los exportadores de hidrocarburos de la zona andina han adoptado básicamente una política nacionalista. Este grupo de países, claramente liderado por Venezuela, incluye también a Bolivia y Ecuador. México sigue su tradicional política cerrada y de nacionalismo energético, que impide la entrada de inversión extranjera en el sector. Sin embargo, existen grandes presiones, tanto desde dentro como desde fuera del país, para que el sector se vaya abriendo de forma gradual. Por otro lado, Argentina está dando señales en el sentido contrario, con la recompra, por parte de intereses privados argentinos muy cercanos al matrimonio Kirchner, de hasta un 25 por 100 de Repsol-YPF. En cualquier caso, parece que tanto México como Argentina está en —o cerca del comienzo de— un declive e su producción de hidrocarburos. Por ello, su actitud no tiene tantos efectos geopolíticos a largo plazo como la de otros países del continente, salvo en el caso de que se conviertan en importadores netos, lo que añadiría incluso más demanda al sistema energético del hemisferio.

Por su parte, Colombia y Perú siguen políticas demarcadas del rumbo de los demás países andinos, con sus prioridades puestas en una integración energética más internacional, liberal y abierta. Estos dos países —pero especialmente Perú, por su nueva estabilidad política y su dinamismo económico, así como por sus nuevos descubrimientos de hidrocarburos— podrían jugar un papel importante, aunque siempre secundario, en la geopolítica energética de la región.

Otros países como Chile, Paraguay, Uruguay, y los de América Central y el Caribe son importadores netos de hidrocarburos y prácticamente no tienen posibilidades para disminuir su dependencia externa a corto plazo. De momento, mantienen posturas más bien pasivas dentro del contexto energético regional.

Sólo Brasil, entre los grandes actores de la región, está comportándose de una forma claramente distinta. Y además, dado su tamaño y su capacidad de liderazgo, tiene una posibilidad real de influir en el panorama de la región, especialmente desde el descubrimiento de un nuevo yacimiento de petróleo que podría incrementar sus reservas de forma significativa. En este sentido, Venezuela y Brasil, con sus sectores energéticos dominados por sus propias empresas estatales, son los países claves en el escenario energético actual latinoamericano. Son los únicos dos países que, por el tamaño de sus reservas y sobre todo por su influencia política, tienen la capacidad de influir en las políticas de los demás estados latinoamericanos, así como en el escenario energético regional y global. Pero, como veremos a continuación, las estrategias que están siguiendo son muy diferentes.

## Venezuela

Con los datos en la mano, Venezuela es el actor más importante en el sector energético latinoamericano. Es el sexto exportador mundial de petróleo (con algo más de 2 mbd de exportaciones), un miembro fundador de la OPEP (y además uno de los países más activos y radicales), y uno de los suministradores principales de EE UU. Sus petróleos ultrapesados representan algunas de las reservas de hidrocarburos más grandes del mundo, mientras que sus reservas de gas son las mayores de América Latina (y las segundas más grandes del hemisferio, sólo detrás de las de EE UU). Su empresa estatal, PDVSA, a través de su filial CITGO en EE UU, también cuenta con una amplia red de refinerías y de puntos de distribución en el *downstream* norteamericano.

Entre todos los productores energéticos de América Latina, Venezuela es el que está mejor posicionado para beneficiarse de los cambios en el mercado de los hidrocarburos. Su posición privilegiada se sustenta en que, de todos las grandes potencias del «creciente menor» (con la posible excepción de Nigeria y Guinea

Ecuatorial), es el productor que tiene menor producción en relación con sus reservas (3,7 por 100 de la producción mundial frente al 6,6 por 100 de las reservas de petróleo; 1 por 100 frente a 2,4 por 100 en gas) y menor consumo en relación a su producción (0,7 por 100 del consumo mundial frente a 3,7 por 100 de la producción mundial del petróleo; 1 por 100 frente a 1 por 100 en gas) (BP, 2007). Estas ratios ponen de manifiesto que tiene un gran potencial exportador, así como un amplio margen tanto para el crecimiento económico como para la acumulación de poder geopolítico, siempre que gestione eficazmente esta posición de privilegio. Además, Venezuela es una fuente natural para el consumo norteamericano al menos por tres razones: su proximidad geográfica; el despliegue en el *downstream* norteamericano de activos de PDVSA, técnicamente capaces de procesar el crudo pesado venezolano; y el fuerte incremento previsto en las importaciones norteamericanas de petróleo y de gas para los próximos años.

Aun así, Venezuela sufre de numerosas vulnerabilidades y se enfrenta a varias limitaciones, tanto en la actualidad como en el futuro, que podrían minar su capacidad para influir en la geopolítica del petróleo y del gas, e incluso para mantener su producción en los niveles actuales. En primer lugar, en el terreno del gas, aunque Venezuela posee las reservas más importantes de la región, actualmente no exporta nada. Toda su producción se dedica al consumo interno, más del 70 por 100 de lo cual se utiliza para la reinyección con el fin de mantener el nivel de producción en sus campos petrolíferos más maduros. De hecho, debido a un desfase entre oferta y demanda en las zonas distantes, Venezuela importa gas de Colombia para abastecer a sus provincias occidentales. La gran mayoría (el 85 por 100) de su gas está asociado con la extracción y la producción de petróleo, haciéndolo más apto para ser utilizado en la producción petrolífera que en la exportación. El gran esfuerzo necesario para desarrollar sus extensas reservas de gas, particularmente las del *offshore*, apenas ha empezado. Además, se ha incluido el sector del gas en los cambios jurídicos que han transformado los contratos de las em-

presas privadas en el sector del petróleo. Aunque Venezuela podría tener un futuro interesante como exportador de gas licuado para los mercados internacionales, hasta el momento ha concentrado sus esfuerzos estratégicos en promocionar el llamado «Gran Gasoducto del Sur» para llevar su hipotética futura producción de gas a los grandes centros de consumo en el Cono Sur<sup>7</sup>.

En segundo lugar, en el terreno del petróleo, la futura producción está amenazada por la posible escasez de inversión a raíz de la inseguridad jurídica y el endurecimiento de condiciones fiscales y de acceso que se han mencionado antes. Aunque algunas empresas privadas puedan seguir participando en proyectos como socios minoritarios, el panorama para las inversiones en Venezuela no es muy prometedor a la luz de los comportamientos tanto de PDVSA como del Gobierno<sup>8</sup>.

En tercer lugar, existen limitaciones estructurales al uso de la energía como arma geopolítica por parte de Venezuela. A pesar de la retórica de Chávez respecto a un cambio en el patrón de las exportaciones venezolanas de petróleo hacia China (y en detrimento de EE UU), es difícil que Venezuela pueda ejercer una influencia geopolítica real sobre EE UU. Asia Oriental cuenta con muy poca capacidad de refino para el petróleo pesado venezolano y en cualquier caso tardará años en desarrollarla. Hará falta el traslado del petróleo a través de oleoducto a las costas pacíficas, pero a día de hoy, las relaciones de Venezuela con los países capaces de permitir tal traspaso (Colombia, principalmente), no admiten esta posibilidad. Por otro lado, en un mercado global de un producto tan fungible como el petróleo, Venezuela nunca podría presionar a EE UU si el petróleo que exportara a China liberara la misma cantidad de petróleo de las fuentes tradicionales de Asia (es decir, los países del Golfo Pérsico), que podría ser exportado de nuevo a EE UU. Tan sólo se trataría de un cambio de

suministradores. Si Venezuela opta, por otro lado, por reducir sus niveles absolutos de exportaciones, el resultado sería un aumento en el precio global que tendrán que pagar todos los consumidores mundiales, no solamente los de EE UU. Es decir, Venezuela nunca podría «castigar» específicamente a uno de sus compradores, ni a EE UU ni a ningún otro. Finalmente, el gobierno actual venezolano sigue siendo enormemente dependiente de los elevados precios internacionales y de los ingresos que estos generan. No olvidemos que el petróleo es responsable del 75 por 100 de las exportaciones totales de Venezuela, de más del 50 por 100 de sus ingresos públicos y de alrededor del 30 por 100 de su PIB (EIA, 2007). Es difícil que contemple una política que ponga en peligro su renta petrolera.

Además, los altos ingresos por exportaciones de hidrocarburos y los gastos sociales financiados con los mismos aseguran el apoyo y lealtad de la mitad más desfavorecida del país, que es la base política fundamental de Chávez y de su gobierno. También hacen posible las exportaciones del petróleo subvencionado —y las otras formas de ayuda internacional— que Venezuela ha empleado para crear una red de leales aliados en América Central, el Caribe, la zona andina e incluso en el Cono Sur. Pero esta lealtad, tanto interna como externa, depende crucialmente del dinero del petróleo. Si los precios del petróleo caen, o si los ingresos sufren por un deterioro en su nivel de producción, este apoyo político podría erosionarse significativamente, poniendo en entredicho todo el proyecto bolivariano de Chávez, particularmente a la luz del resultado del último referendo presentado a los ciudadanos para cambiar la constitución nacional, cuyo rechazo ha significado un varapalo para el Presidente.

Más tarde o más temprano, el gobierno de Venezuela se dará cuenta de lo que los países de Oriente Medio aprendieron hace varias décadas. Un país rico en petróleo puede aprovecharse de esta «bendición» de recursos para beneficiar a su población, pero sólo si maneja los recursos con cautela, cuidado y astucia. En particular es esencial que olvide la tentación de malgastar su

<sup>7</sup> Para un análisis del papel del gas en América Latina véase ISBELL (2006a).

<sup>8</sup> Para más detalles véase el análisis de ISBELL (2007b) y GIUSTI (2008).

única baza para el desarrollo económico de su país en un peligroso juego —cuya eficacia y éxito además son cuestionables— pensado para influir en la geopolítica internacional y para castigar a un enemigo político mucho más desarrollado, poderoso y económicamente diversificado. Al fin y al cabo, Venezuela envía el 65 por 100 de sus exportaciones a EE UU, mientras que EE UU sólo importa el 10 por 100 de su petróleo de Venezuela.

### Brasil

Aunque Brasil tiene unas reservas del petróleo y de gas más modestas que las de Venezuela, se perfila como el otro gran actor regional con cierto peso en la geopolítica energética. Tradicionalmente, Brasil ha sido un importador neto de energía, pero durante los últimos 10 años, tanto sus reservas como su producción de petróleo y gas casi se han duplicado (BP, 2007). En 2007, Brasil dejó de ser un importador neto de petróleo, produciendo más de 2,2 mbd (no tan lejos de los 2,8 mbd producidos por Venezuela). Además, a finales de 2007, Petrobras anunció un descubrimiento *offshore* que podría aumentar sus reservas de petróleo de 12.000 a 20.000 millones de barriles y en abril de 2008 se anunció otro descubrimiento, en un bloque controlado conjuntamente por British Gas, Repsol y Petrobras, que podría tener unos 33.000 millones de barriles, lo que representaría el primer campo gigante descubierto desde el Kashagan en el Caspio en el año 2000. Si se confirma, este descubrimiento podría transformar la situación energética de Brasil, otorgándole un peso mucho más importante en la geopolítica energética del hemisferio.

Por otro lado, desde los primeros *shocks* del petróleo de los años setenta, Brasil ha desarrollado una extensa industria de etanol (basada en la explotación de caña de azúcar) que ahora suministra hasta el 25 por 100 de sus necesidades de combustible en el sector del transporte (EIA, 2007). Con los aumentos en el precio del petróleo de los últimos años, Brasil se ha convertido en el primer exportador mundial de etanol, a pesar de las barreras

comerciales, que en algunos países como EE UU llegan a ser equivalentes a más del 50 por 100 del precio de exportación. El impacto de esta industria en crecimiento, junto con los progresos de Petrobras en el desarrollo del petróleo y del gas, podría convertir a Brasil en un posible exportador neto de hidrocarburos en el corto y medio plazo.

Brasil depende, para satisfacer su creciente demanda de gas, cada vez más de las importaciones de Argentina y (principalmente) de Bolivia, dos países que están —al menos parcialmente— dentro de la órbita política de Venezuela. Sin embargo, el ritmo de descubrimiento de yacimientos, así como los aumentos de producción por parte de Petrobras auguran un futuro positivo para Brasil en cuanto a la reducción de su dependencia exterior. Más allá de estos aumentos, Brasil también está planificando diversificar sus futuras fuentes de importación de gas con el desarrollo de su capacidad de regasificación, lo que le permitirá importar gas licuado del mercado internacional (Cauclanis, 2008).

Otro factor que convierte Brasil en un actor energético clave en la región —más allá de su evolución desde un perfil de importador neto hasta otro de posible exportador— es la trayectoria y comportamiento de Petrobras, su empresa estatal, que ha llegado a ser una de las compañías petrolíferas punteras del escenario internacional. Hace diez años PDVSA era la empresa estatal más dinámica, profesional y poderosa de la región, sobre todo tras haber liderado el proceso de liberalización y apertura en el sector venezolano durante los años noventa. En aquel entonces, Petrobras era todavía un monopolio estatal brasileño, con un papel muy reducido. Sin embargo, en la actualidad la situación es completamente distinta. Como consecuencia de la gran huelga petrolífera de Venezuela en 2002-2003, PDVSA sufrió el despido de la mitad de sus empleados, que afectó sobre todo a los ingenieros, la renacionalización del sector y la carga financiera impuesta sobre la empresa por las nuevas prioridades de gasto de los gobiernos de Chávez. Mientras tanto, el sector brasileño se ha liberalizado y Petrobras —ahora parcialmente privatizado— se ha convertido en una de las em-

presas petrolíferas más exitosas en términos de aumentos de reservas, de producción, de capacidad técnica (particularmente en el ámbito de exploración, desarrollo y producción en el *offshore*) y en el desarrollo de proyectos internacionales (Inter-American Dialogue, 2008).

Brasil y Petrobras tienen otra ventaja más allá de las mejoras en el panorama de la industria de hidrocarburos. La economía brasileña está cada vez más diversificada y es cada vez más dinámica, de manera que el gobierno brasileño no tiene que depender de los ingresos de la empresa estatal. Así, Petrobras ha podido desarrollar el sector brasileño de hidrocarburos y sus propias perspectivas internacionales sin intromisiones del gobierno. Esto ha tenido un impacto muy positivo sobre la evolución de la empresa, su posición financiera y sus capacidades técnicas, incluso sin disfrutar —por lo menos, hasta el momento— de grandes ingresos por exportaciones.

El impacto conjunto de todos estos fenómenos ha colocado a Brasil de forma inesperada en una posición privilegiada para influir positivamente en el sistema energético de la región. En primer lugar, la propia evolución energética de Brasil está reduciendo la presión sobre el mercado con la disminución de sus importaciones de petróleo y sus crecientes exportaciones de etanol. En segundo lugar, su modelo energético —más abierto y algo más liberal— ofrece a la región una alternativa respecto al nacionalismo energético que representa Venezuela.

En este nuevo contexto, algunos analistas apuntan a una creciente rivalidad entre las políticas energéticas de Brasil y de Venezuela, y entre el petróleo de Venezuela y el etanol de Brasil. Aunque la política energética de Brasil sea distinta, no se debería exagerar la importancia de un posible desafío del etanol para el petróleo venezolano. La producción de etanol en Brasil está creciendo rápidamente, aunque su nivel de producción todavía no llega a los 350.000 barriles diarios (EIA, 2007). La mayor parte de esta producción se consume internamente y todavía existe mucho margen para suministrar al mercado brasileño. De hecho, aunque las exportacio-

nes brasileñas de etanol a EE UU se han cuadruplicado en sólo un par de años (llegando a casi 30.000 barriles diarios, principalmente para sustituir al MTBE<sup>9</sup> como aditivo a la gasolina), estas cantidades son insignificantes comparadas con el consumo del petróleo. Esto significa que lo más probable es que el etanol brasileño pueda llegar a ser un complemento en la oferta energética para el sector del transporte, pero que nunca llegue a ser una alternativa capaz de rivalizar con el petróleo venezolano. En cualquier caso, podría ser un factor importante, como fuente energética para el mercado interno, clave en la transformación de Brasil en exportador neto de petróleo.

Donde Brasil sí podría entrar en conflicto con Venezuela es en relación a la gestión de los flujos del posible futuro «Gran Gasoducto del Sur», un enorme proyecto destinado a transportar unos 150 millones de m<sup>3</sup> diarios a los países del Cono Sur a lo largo de un trayecto de 8.000 km. Existen varias razones para justificar cierto escepticismo acerca de la viabilidad de este proyecto: su elevado coste, que se estima en más de 20.000 millones de dólares; su impacto medioambiental (por tener que atravesar el Amazonas); y la insuficiencia de gas disponible en Venezuela, al menos en la actualidad. Aun así, este gasoducto, ideado por los presidentes Chávez, Lula y Kirchner, podría resolver los problemas de escasez de oferta de gas en los países consumidores del Cono Sur. Sin embargo, también incrementaría de forma significativa la dependencia energética de los países del sur con respecto a Venezuela, restando flexibilidad a sus economías y a sus políticas energéticas. En definitiva, aunque el proyecto podría servir de catalizador y de columna vertebradora para el conjunto del continente, dando soporte al sueño de la Unión de las Naciones del Sur, también crearía una situación asimétrica de interdependencia e influencia geopolítica por parte de Venezuela, incluso más pronunciada que la que Rusia tiene con los países europeos.

<sup>9</sup> Metil tert-butil éter.

En teoría esta situación no implicaría necesariamente que el país suministrador en el origen del gasoducto vaya a intentar utilizar su poder para influir políticamente sobre los países importadores en el otro extremo del tubo. Pero Venezuela, bajo el liderazgo de Chávez, se ha mostrado dispuesta a sacrificar parte de sus propios ingresos para convertir su petróleo en un arma política (por ejemplo subvencionando sus exportaciones), algo que ni siquiera el Kremlin ha llegado a hacer de forma tan clara. Aunque el uso del petróleo en este sentido es de dudosa eficacia (dada la naturaleza global del mercado), un uso similar del gas, en un contexto en el que los importadores son completamente dependientes de su red de gasoductos, sí podría tener implicaciones geopolíticas sustantivas.

En este sentido, es comprensible que Brasil se haya mostrado cada vez más interesado en el proyecto, así como que haya impulsado una nueva iniciativa para importar gas licuado. Por otro lado, como Brasil sería el país de tránsito más importante, sea cual sea el trazado final del «Gran Gasoducto del Sur», nunca se quedará sin su propia influencia en tal juego geopolítico. Si bien es cierto que Venezuela no es Rusia, tampoco Brasil es una Ucrania: es decir, un país de tránsito tan grande, diversificado y poderoso como Brasil serviría para minimizar el peligro geopolítico que podría representar una Venezuela que siga siendo tan «revolucionaria» en el sentido «bolivariano», con su mano sobre el grifo del gas sudamericano. En cualquier caso, si tal proyecto llegara a convertirse en realidad, Brasil y Venezuela estarán condenados a ser o socios o rivales en la construcción de una unión económica e incluso política para América del Sur.

Además, de la misma manera que PDVSA eclipsó a Pemex en su día como la empresa petrolífera más potente e influyente de la zona, en la actualidad Petrobras está desbancando a PDVSA en muchos lugares de la región, incluso en los países bolivarianos o afines a Venezuela. Después de los decretos de Morales en 2006, que muchos analistas temieron que forzarían la retirada de Petrobras de Bolivia, la empresa brasileña se ha visto obli-

gada a comprometer otros 1.000 millones de dólares en inversiones como consecuencia del incumplimiento de compromisos anteriores de PDVSA. Algo similar podría pasar en Nicaragua.

En cualquier caso, Brasil está cuidando sus relaciones con Venezuela y los demás exportadores andinos, particularmente Bolivia, su principal fuente de gas. A pesar de ser un ejemplo paradigmático de la nueva corriente de socialdemocracias pragmáticas latinoamericanas (Santiso, 2006), el Brasil de Lula se está mostrando paciente, e incluso solidario, con sus vecinos más radicales. Su poder geopolítico está acumulándose, sobre todo en el escenario internacional. De hecho, de convertirse (junto a Rusia) en el segundo país BRIC<sup>10</sup> autosuficiente en energía, podría aliviar la creciente demanda internacional que proviene de las economías emergentes, lo que sería una excelente noticia en términos de precios.

## 5. Los límites de la geopolítica energética

Dentro del contexto actual del escenario energético internacional —y antes de considerar el gran reto pendiente de transformar la base energética mundial en una economía basada en la energía post-hidrocarburos<sup>10</sup>— las trayectorias de Venezuela y Brasil representan dos caminos hacia posibles futuros para la región. Uno persigue el nacionalismo energético y su propia versión de «antiimperialismo», con consecuencias que pueden contribuir a la fragmentación del proceso actual de la globalización. El otro sigue un camino más abierto, más pragmático y más en consonancia con una globalización inteligentemente concebida.

Según la percepción de EE UU, el gran consumidor del hemisferio, América Latina podría cambiar el equilibrio mundial de la geopolítica energética en el futuro. Si EE UU pudiera depender sólo de la energía de las Américas, es decir, si las Américas pudieran ser autosuficientes en

---

<sup>10</sup> Brasil, Rusia, India y China.

energía, los norteamericanos piensan que podrían quedar liberados de las rivalidades entre los grandes consumidores de Europa y Asia por los recursos energéticos del «gran creciente». Pero, por otro lado, parece que los países productores de América Latina, particularmente los que están siguiendo políticas de nacionalismo energético, pretenden impulsar una diplomacia energética que obstaculice estos objetivos norteamericanos, estrechando lazos con otros clave en Eurasia para tejer una alianza «antiimperialista» (léase «antiamericana»).

Pero, en última instancia, estas dos estrategias están destinadas al fracaso, ya que el mercado global del petróleo, por su propia naturaleza, restringe las posibilidades de utilizar este hidrocarburo como un arma geopolítica. EE UU no va a estar más seguro por necesitar menos importaciones energéticas, o menos importaciones desde fuera de las Américas. Por otro lado, Venezuela no puede imponer presión sobre EE UU (por lo menos, sin imponerla sobre el resto del mundo), recortando sus exportaciones al mercado norteamericano, desviándolas a otros mercados (que no son aliados norteamericanos), o aumentando los vínculos con Rusia, Irán o China.

Sólo en un contexto de guerra internacional, en el que la lógica del mercado deje de regir las acciones de los principales actores económicos, funcionaría el arma geopolítica de la energía. Y sólo en ese contexto tiene sentido la estrategia de los grandes consumidores, como EE UU, que persigue la independencia energética o, por lo menos, la no-dependencia de suministradores supuestamente no fiables. El rumbo de Brasil representa otro camino: un país consumidor que intenta aumentar su propia producción energética sin utilizar políticas que rompen con el patrón de interdependencia y sin salirse de la globalización. En este sentido, Brasil puede convertirse en un líder, tanto regional como internacional, dentro y fuera del contexto energético. Su estrategia es mucho más seductora que la norteamericana y mucho más constructiva que la venezolana. El resto de los países latinoamericanos tendrán que decidir qué camino van a seguir.

## Referencias bibliográficas

- [1] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2007): *World Energy Outlook*.
- [2] ARRIAGADA, G. (2006): «Petróleo y gas en América Latina: un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana», *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*.
- [3] BRITISH PETROLEUM (2007): *BP Annual Statistical Review of Energy*.
- [4] CAUCLANIS, R. (2008): «Grand Plans Crumble», *Petroleum Economist*, febrero.
- [5] CENTRE FOR GLOBAL ENERGY STUDIES (2007): *Global Oil Report* (septiembre-octubre), Londres.
- [6] GIUSTI, L. (2008): «Petróleo y gas natural en Latinoamérica», *Anuario Iberoamericano EFE-Real Instituto Elcano, 2007-2008*, Madrid, Editorial Pirámide.
- [7] ISBELL, P. (2006a): «El gas: un asunto conflictivo en América Latina», *Análisis del Real Instituto Elcano*, mayo.
- [8] ISBELL, P. (2006b): «El “gran creciente” y el nuevo escenario energético en Eurasia», *Política Exterior*, número 110.
- [9] ISBELL, P. (2007a): «Reconsiderando la seguridad energética», *Análisis del Real Instituto Elcano*, diciembre.
- [10] ISBELL, P. (2007b): «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano», *Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano*, marzo.
- [11] KUCZYNSKI, P. y WILLIAMSON, J. (eds.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.
- [12] INTER-AMERICAN DIALOGUE (2008): «Petrobras: A Latin Model?», *Latin American Advisory*, 11 de febrero.
- [13] MABRO, R. (2007): «El nacionalismo petrolero y sus implicaciones para la seguridad energética», *Análisis del Real Instituto Elcano*, noviembre.
- [14] MACHINEA, J. L. (2008): «Bases, Problemas y Desafíos del Crecimiento Sostenido en América Latina», *Anuario Iberoamericano EFE-Real Instituto Elcano, 2007-2008*, Madrid, Editorial Pirámide.
- [15] MALAMUD, C. (2007): «Los actores extrarregionales en América Latina (I): China», *Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano*, noviembre.
- [16] McNULTY, S. (2007): «Green Leaves, Black Gold», *Financial Times*, 15 de diciembre.
- [17] SANTISO, J. (2006): *La economía política de lo posible en América Latina*, MIT Press.
- [18] US ENERGY INFORMATION AGENCY, EIA (2007): varios perfiles nacionales (*Brasil*, septiembre 2007; *Venezuela*, octubre 2007), Washington, D.C.



# INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

## INTERNET



[www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)