

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA ESTUDIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2006-2008**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**POLÍTICA ENERGÉTICA Y POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA EN
EL SISTEMA DE GOBERNANZA**

JOSÉ LUIS FUENTES SANTACRUZ

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORES: GRACE JARAMILLO

IVÁN NARVÁEZ

JULIO 2009

AGRADECIMIENTOS

Dejo constancia de este sentimiento, en primer y más destacado lugar, a la colaboración que Guillaume Fontaine ha realizado no solo para la realización de esta investigación, sino en la continuación de un proceso, que sin su generosa participación e interés, no hubiera sido posible.

Sería acto de odiosa y terrible ingratitud no mencionar al profesor Alexei Páez Cordero,. Sus sugerencias me condujeron a la investigación del problema propuesto; su amistad fue siempre un signo de distinción y la formación de su pensamiento un ejemplo a imitar.

También hago acto de reconocimiento al Dr. César Espinosa Ortiz quien como profesor de Derecho del Trabajo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central, aun cuando los reglamentos de la universidad y el propio estamento lo impedían, me transmitió dos de sus cursos, su experiencia, su pasión por la cátedra y el privilegio de ser formador de juventudes.

A María Fernanda Polo: compañera, amiga y paño de lágrimas. A Cristian Chassi y Mónica Orozco por su apoyo constante apoyo. A toda mi familia por su apoyo.

Para los estudiantes de la convocatoria 2006 - 2008 del programa de Relaciones Internacionales: Harry Dorm, Maribel Melo, Paulina Larreátegui, Claudia Cabrera, Gabriela Vallejo, María Augusta Gómez, Jessica Andrade, Gilda Guerrero, María del Carmen Salazar, Suniva Loftus, Renato Zapata.

DEDICATORIA

A Verónica Caluguillín

Quisiera que la muerte me encuentre como a ti te halló: En el lugar donde vivías y soñabas; en el espacio que permitió entender y compartir; donde debías estar porque era obligación y al mismo tiempo proyecto de vida.

La mayor parte de personas que he conocido tienen miedo a vivir: Miedo a experimentar, miedo a comprometerse, miedo a sentir, miedo a amar, miedo a decir lo que piensan y miedo a practicar lo que predicán, miedo al fracaso, miedo a no tener dinero ni éxito... Pero tu no. Tenías miedo a la muerte y por eso eras mujer de una sola palabra... Así te encontró la muerte, luchando en forma incansable contra ella, hasta el último instante de tu vida, cuando una mano asesina te apartó de esta batalla.

ÍNDICE

Introducción	6
--------------------	---

Capítulo Primero

I. EL SISTEMA DE GOBERNANZA ENERGÉTICA Y SUS RELACIONES CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Régimen internacional y energía	13
Gobernanza y Relaciones Internacionales	16
La Gobernanza interactiva	19
Gobernanza energética	21
Interacción entre la política de seguridad energética norteamericana y la política exterior venezolana frente al nuevo paradigma energético	25
Buzan: Proceso de Securitización y Procesos de Politización	28

Capítulo Segundo

II. CONTEXTO HISTÓRICO: LA APARICIÓN DEL NUEVO PARADIGMA ENERGÉTICO

La aparición del nuevo paradigma energético	35
Modificación de los patrones de consumo de energía	37
Estandamiento y reducción de las reservas mundiales de fuentes energéticas no Renovables	41
Incremento de la dependencia del flujo energético proveniente del mercado mundial	44
Incremento en los niveles de interconexión energética	46
Presencia de la variable ambiental en el tema energético	47

El nuevo paradigma energético y la Cumbre de Johannesburgo de 2002	50
--	----

Capítulo Tercero

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA NORTEAMERICANA Y EL NUEVO PARADIGMA ENERGÉTICO

EEUU y el consumo de energía	54
Estados Unidos, sus políticas energéticas y la formación del mercado mundial de petróleo	59
La energía dentro de la estrategia de seguridad nacional de los EEUU	61
La Presencia del Nuevo Paradigma Energético	62
Los efectos de la aparición del nuevo paradigma energético	67
La relación EEUU - Venezuela en la nueva política energética	68

Capítulo Cuarto

IV. VENEZUELA, SU POLÍTICA Y LA INCIDENCIA DEL NUEVO PARADIGMA ENERGETICO

El escenario	74
Venezuela: Política exterior y energía antes de la crisis de los ochenta	77
La crisis y el proceso de apertura energética en la década de los noventa	79
El quiebre de la política petrolera y energética venezolana	83
La expansión de la Revolución Bolivariana	87
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	96

INTRODUCCIÓN

Por las relaciones creadas entre el proceso productivo y la energía, la provisión de este recurso se ha convertido en una de las principales preocupaciones de gobiernos y sociedades en nuestros días. La energía es un bien público del que dependen el transporte así como la producción de bienes y servicios. El trajinar de nuestra vida cotidiana se encuentra definido por el uso que realizamos de la energía.

La abundancia del petróleo, sus bajos costos de producción y transporte hizo que, desde los años 30, esta materia prima reemplace al carbón que para esos años era el principal recurso energético. La mayor cantidad de energía que en el mundo se utiliza proviene del petróleo. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, alrededor del 80% de la matriz energética se encuentra dominada por el consumo de hidrocarburos. Para satisfacer las crecientes necesidades energéticas del planeta se requiere la producción de 85 millones 200 mil barriles de petróleo diarios que, dada la reducción de producción y reservas, se concentra en determinadas regiones del planeta.

Desde los inicios de la Revolución industrial, el consumo energético se concentró en los principales polos de industrialización en el mundo quienes se encontraban en capacidad de fijar el precio. Desde mediados de los años sesenta Irak, Irán, Kuwait, Venezuela y Arabia Saudita, organizaron la OPEP, el principal cartel de productores que para la siguiente década desempeñó un papel protagónico en la política internacional y la fijación del precio del petróleo hasta que, la creación de un régimen de seguridad energética por parte de los consumidores en la década de los ochenta, tornó la balanza del lado de los consumidores.

El cambio de patrón de consumo (el consumo de los países en vías de desarrollo tiende a equipararse al de aquellos con mayores índices de industrialización), la incorporación de China, India y los tigres asiáticos al conjunto de mayores consumidores, el descenso de producción y reservas de petróleo en los EEUU, la

concentración de las reservas en Medio Oriente, el incremento en las redes de interconexión energética así como la aparición de efectos negativos importantes en el medio ambiente provocados por la contaminación, que en importante medida son causados por el consumo de energía nos conducen a referirnos a la existencia de un nuevo paradigma energético. La existencia de nuevos problemas condiciona a encontrar herramientas teóricas diferentes para explicar las cambiantes relaciones y contextos históricos en que la energía se desenvuelve.

La dinamización y creciente complejidad de las relaciones energéticas en la última década hacen que conceptos como “régimen internacional”, que se utilizaron en el análisis de la crisis energética en los años setenta y ochenta sean insuficientes como herramientas de explicación de las nuevas situaciones. En esta investigación se utiliza el concepto de “gobernanza interactiva” entendido como un sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado el mercado y la sociedad en el ámbito energético a través de normas legales, políticas públicas e instituciones de ejecución y control (Fontaine, Puyana, 2008: 289) como punto de encuentro de las nuevas relaciones e implicaciones derivadas de la energía.

Para Latinoamérica la aparición del nuevo paradigma energético es de particular importancia porque en torno a estas nuevas relaciones ha tratado de apalancarse el proceso de integración económica de la región, proyecto que ha sido impulsado desde el año 1999 por el gobierno venezolano de Hugo Chávez y que se ve respaldado por el ascenso al poder de gobiernos, en los países de la región, de las denominadas “nuevas izquierdas”. Estos gobiernos han sido críticos con las formulaciones políticas neoliberales dominantes en la región hasta inicios del nuevo siglo, lo cual también ha significado el replanteamiento de sus relaciones con la fuerza hegemónica en la región: los EEUU.

Aproximadamente el 50% del consumo petrolero de EEUU proviene del hemisferio occidental y gran parte de la producción petrolera de la región se dirige hacia

los Estados Unidos. Las relaciones con esta potencia en el consumo energético se hacen entonces determinantes para la concreción de la propuesta de integración energética regional. Los EEUU han formulado una nueva política energética en el año 2001 y una nueva doctrina de seguridad nacional en el año 2002 en donde la presencia de la debilidad estructural proveniente de la dependencia de fuentes externas de petróleo se encuentra omnipresente.

En el primer capítulo de esta investigación desde la aparición del nuevo paradigma energético trataremos sobre la aparición del concepto de gobernanza interactiva en las relaciones internacionales y sus relaciones con el concepto de régimen internacional. Estableceremos la articulación existente entre los procesos de securitización de las relaciones de mercado en los Estados Unidos, con el proceso de politización de las relaciones energéticas venezolanas dentro del sistema de gobernanza energética y las implicaciones de esta articulación en el sistema de gobernanza democrática venezolana.

En el segundo capítulo se expone el contexto histórico que enmarca las relaciones energéticas entre Venezuela y los EEUU: la aparición del nuevo paradigma energético. Las nuevas condiciones bajo las que se producen las relaciones energéticas desencadenan los procesos de politización y securitización en el principal consumidor (EEUU) y uno de los principales productores mundiales de petróleo como es Venezuela, en el fondo de estos movimientos se encuentra la construcción de la estructura del sistema de gobernanza energética, las relaciones de poder y las interacciones que se desarrollan entre consumidores y productores de energía.

En el capítulo tercero se estudia el proceso de securitización de las relaciones energéticas de los EEUU. Aunque la relación entre energía y seguridad se inició en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, la aparición del nuevo paradigma energético y la percepción de debilidad y amenaza proveniente de la dependencia norteamericana a fuentes externas de provisión de energía motivaron el inicio de un proceso de

securitización por el cual el tratamiento del tema energético alcanza las esferas de lo que el realismo denominó como la alta política. La nueva política de seguridad de suministro elaborada en 2001 posibilitó la intervención, a través de ayuda y colaboración con tendencias y gobiernos que apoyen la apertura a la inversión extranjera y su integración al mercado internacional de energía, en las principales zonas de producción de recursos energéticos en especial hidrocarburos.

En el capítulo cuarto se desentrañan las condiciones y causas que motivaron la presentación de la propuesta de integración energética en Latinoamérica impulsada por el gobierno venezolano de Hugo Chávez. La política exterior energética venezolana da un giro cuando en 1999 Hugo Chávez alcanza el poder y replantea las relaciones de Venezuela con los EEUU, la región y la OPEP. Ante la polarización de los actores políticos y la crisis del sistema de gobernanza democrática, Chávez utiliza el petróleo como una vía para insertar a Venezuela como un jugador importante en la política internacional.

En el trasfondo de esta investigación se encuentra la resolución de una pregunta: ¿Cómo se satisfará el consumo de energía en el futuro?. Cuestión que involucra a todo el planeta pero que se define en las relaciones de poder que se plantean en el sistema de gobernanza energética y las relaciones en el mercado internacional de energía. La crisis económica que se encuentra *ad portas* presagia que aún esta pregunta no se ha resuelto y que el debate sobre el valor de la energía en la economía, la política y las relaciones internacionales solo acaba de iniciar.

CAPÍTULO PRIMERO: EL SISTEMA DE GOBERNANZA ENERGÉTICA Y SUS RELACIONES CON LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

En el año 2001, la elevación del precio del petróleo alimentó un debate que se había aletargado en toda la década de los noventa sobre el papel que la energía desempeña en la economía y la política internacional. Dentro de estas discusiones la seguridad energética emergió como un tema de creciente interés que no podía ser interpretado ni leído a través de las teorías tradicionales de la seguridad y la política internacional. Estos nuevos estudios destacan la necesidad de proponer una teoría que permitiera entender las complejas implicaciones económicas y políticas de la variable energética (Helm, 2007: 5).

Thomas Kuhn utilizó el concepto de paradigma para explicar la forma cómo las diferentes teorías tratan de resolver los problemas que son propuestos a una comunidad científica en un contexto histórico determinado. De acuerdo con Kuhn, el contexto histórico condiciona y posibilita la utilización de una determinada caja de herramientas teóricas que es utilizada para la reconstrucción de un rompecabezas (que es la manera cómo un problema se presenta).

El término paradigma se usa con dos sentidos diferentes. Por un lado hace alusión a toda constelación de creencias, valores, técnicas y demás compartidas por los miembros de una comunidad dada. Por otro lado denota un tipo de elemento de dicha constelación, las soluciones concretas a rompecabezas, que usadas como modelos o ejemplos, pueden sustituir a las reglas explícitas como base para la solución de los restantes rompecabezas de la ciencia normal. (Kuhn, 2004: 292)

La modificación del contexto hace que tanto los rompecabezas planteados como las herramientas teóricas sean insuficientes a esa comunidad al momento de explicar la nueva realidad en la que operan, y, entonces se hace necesario establecer otro horizonte, otros rompecabezas y otras herramientas para resolver los nuevos problemas.

La explicación que Khun utilizó para referirse al devenir de la historia de la ciencia es pertinente en la explicación de esta nueva crisis energética. El contexto histórico y las condiciones en que esta crisis se produce son diferentes de aquellos que se dieron a finales de los años setenta e inicios de los ochenta.

[En los noventa] el paradigma político de la energía ha sido dado por el juego de ideas alrededor de la privatización, liberalización y competencia desarrollados desde la década de los ochenta. Esta fue una visión del mundo internamente consistente y proveyó una “solución preferente” a los problemas que aparecían. Si el cumplimiento de un objetivo particular no era de alguna manera satisfactorio, la respuesta en el paradigma era más propiedad privada, la desaparición de las restricciones al comercio y la promoción de la competitividad. Esto trabajó bien en los ochenta y los noventa, pero, alrededor de la finalización del siglo un juego de eventos comenzó a tomar pie en el mercado energético que puso a los postulados tradicionales bajo una presión considerable. (Helm, 2007: 10)

El incremento de los niveles de interconexión, el desarrollo tecnológico que mejoró los niveles de eficiencia energética, la falta de inversión en infraestructura energética, la creciente preocupación por los efectos negativos que el sistema industrial y energético generan sobre el medio ambiente, la elevación en el consumo de energía por parte de las economías emergentes y los países en vías de desarrollo obligaron el replanteamiento de los problemas y los conceptos que se utilizan para explicar el papel que la energía en los sistemas políticos y económicos tanto internos como externos así como la elaboración de la política pública sobre energía (Helm, 2007: 5).

En el debate entre realismo y el neoliberalismo institucional. Keohane y Nye propusieron la teoría de la interdependencia compleja y el régimen internacional para estudiar el papel de la cooperación y las organizaciones internacionales que hasta ese momento se habían estudiado bajo el prisma predominante de los principios realistas. Estas teorías serían aceptadas luego como un puente de comunicación entre neorrealismo y neoliberalismo.

Esta redefinición y enriquecimiento teórico no es exclusivo del tema energético. Dentro de las relaciones internacionales se ha desarrollado el denominado debate

interparadigmático. Enfoques como el neoliberalismo institucional, la teoría crítica o las teorías reflectivistas y el constructivismo quebraron la hegemonía que el realismo había ejercido en la disciplina desde inicios de los años treinta y enriquecieron tanto como complejizaron los problemas, las teorías y los contextos de esta disciplina.

Los estudios tradicionales sobre seguridad giraron alrededor del desarrollo de la Guerra Fría, conflicto ideológico y político en donde lo interno y lo externo, lo nacional, regional y lo internacional eran niveles claramente distinguibles y el Estado fue el sujeto de estudio dominante (Waltz, 1988: 132). La finalización de este conflicto marcó el punto de ruptura en la redefinición y debate de los estudios sobre seguridad internacional.¹

A partir de los años noventa, aunque las amenazas militares provenientes de un Estado hacia otro no han desaparecido, la emergencia de otras amenazas como la contaminación ambiental y el calentamiento global han modificado los objetos y los sujetos de estudio de la seguridad internacional (Buzan et al., 1998: 1). Además, los estudios sobre seguridad han sido utilizados dentro de otras disciplinas para explicar diferentes procesos, como ocurre en el caso de la economía y los estudios ambientales (Sheehan, 2005: 3). Todo esto ha significado la aparición de conceptos como “seguridad humana”, “seguridad ambiental”, “seguridad económica”, “seguridad sustentable”.

La presencia del nuevo paradigma energético plantea varias preguntas tanto a la teoría de las relaciones internacionales como a los estudios sobre seguridad: ¿Es suficiente el concepto de régimen internacional para resolver los problemas que la energía plantea a las ciencias sociales? ¿Cómo explicar un concepto que tiene carácter multidimensional pues, la energía reúne las características de un recurso económico de carácter estratégico necesario para el desarrollo sustentable y como tal su posesión se

¹ Desde 1991 la seguridad ha comenzado a ser un concepto contestado en relaciones internacionales en una forma que no se dio durante la Guerra Fría, periodo de hegemonía realista en los estudios sobre seguridad. La conceptualización tradicional realista comenzó a estar bajo ataque sostenido desde un sinnúmero de direcciones porque parecía ser insatisfactoria en sus propios conceptos y porque ella ignoraba importantes aspectos de una agenda política internacional emergente. Durante este periodo de tiempo ha emergido gradualmente un consenso en donde las aproximaciones clásicas de seguridad resultan inadecuadas y un abierto, multisectorial aproximación de seguridad es preferible... (Sheehan, 2005: 2)

encuentra definido por relaciones de poder, pero de la misma manera, la energía es un recurso económico que se obtiene dentro de un mercado internacional? (Cardozo, 2006: 138)

James Rosenau cuestionó la aplicación del concepto de régimen internacional dentro de relaciones de interdependencia y globalización. Este autor utilizó el concepto de gobernanza que se había difundido en las ciencias políticas desde mediados de los años ochenta para explicar aquellas relaciones que no se encontraban sujetas a control de ningún orden o régimen (Rosenau y Czempiel, 1992, 14). Este mismo camino también fue explorado por Oran Young para explicar el funcionamiento de los regímenes internacionales en especial el régimen ambiental.

Con la aparición del nuevo paradigma energético, las relaciones que de la energía se derivan se han complejizado, dinamizado y diversificado de tal manera que el concepto de régimen internacional se ha difuminado y resulta ser insuficiente por sí solo para explicar las relaciones, acciones y procesos que la energía provoca en las relaciones internacionales. En esta investigación se utiliza el concepto de “gobernanza energética” como un eje articulador para explicar los cambios que el nuevo paradigma ha generado sobre la política energética de los EEUU a partir de 2001 así como sobre la formulación de la política exterior energética de Venezuela a partir de 1999 y la forma cómo éstas interactúan dada la relación de interdependencia asimétrica existente en materia energética entre estos dos Estados.

Régimen internacional y Energía

Dentro de la Teoría de las Relaciones Internacionales el concepto de gobernanza se desarrolló en relación con el concepto de régimen internacional; ambas pueden ser consideradas como teorías de alcance intermedio en cuanto permiten establecer puentes de relación o vínculos entre diferentes disciplinas, en este caso la economía y la política.

Tanto el realismo como el neorealismo entendieron y explicaron las relaciones internacionales dentro de un sistema anárquico: Un sistema carente de una autoridad jerárquica superior capaz de imponer normas (Viotti y Kauppi, 1998: 69).

La anarquía así entendida es la característica que define del ambiente dentro del cual cada estado soberano interactúa. Violencia y Guerra pueden ser evidentes pero también lo son los periodos de paz y estabilidad. Esta ausencia de cualquier autoridad central o supraordinada sobre los Estados (como un gobierno mundial que establece reglas y mantiene el orden) es fundamentalmente diferente de las sociedades domésticas, donde la autoridad existe para mantener el orden y actuar como árbitro de disputas excepto en casos de total colapso del gobierno o en guerra civil donde la autoridad legítima puede resultar no clara. (Viotti y Kauppi, 1998: 69)

En el realismo los Estados buscan la acumulación de poder para contrapesar los efectos negativos creadas por las acciones de otros Estados, el poder fue una herramienta utilizada para equilibrar y prevenir las amenazas provenientes del sistema anárquico, esto es lo que se conoce como dilema de la seguridad (Viotti y Kauppi, 1998: 69).

El uso del concepto de “régimen internacional” apareció a fines de los años setenta del siglo pasado. Robert Keohane y Joseph Nye utilizaron el concepto de régimen internacional como unidad de análisis de un nuevo tipo de relaciones dentro de la teoría política internacional: las relaciones de interdependencia compleja. Para estos autores, la revolución tecnológica en materia de comunicaciones e información, el incremento de vínculos comerciales internacionales y la aparición de nuevos actores en las relaciones internacionales (las organizaciones internacionales), modificaron en forma sustancial la forma cómo se interrelacionan los diferentes actores de las relaciones internacionales (Keohane y Nye, 1988: 15). Por el incremento de las relaciones de interdependencia compleja, el sistema anárquico realista se atenúa y se dirige hacia la gestión de intereses compartidos cuyas reglas se establecen dentro del régimen internacional.

El régimen internacional es:

El conjunto de principios explícitos e implícitos, normas, reglas y procedimientos desicionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales (Keohane, 1988: 81).

Las relaciones de poder no se encuentran excluidas del concepto de régimen internacional, estas moldean el régimen y le dan forma.

Los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo. La estructura del sistema (la distribución de los recursos de poder entre los Estados) afecta profundamente la naturaleza del régimen (el mayor o menor aflojamiento del conjunto de normas, reglas y procedimientos formales e informales que son relevantes para el sistema) (Keohane y Nye, 1988: 37).

Para la formación del régimen, se necesita de la presencia y la voluntad tanto de un poder hegemónico que asume el costo de su sostenimiento a cambio de los beneficios de ser el actor determinante en la fijación de reglas; así como la aceptación por parte de los actores subordinados, quienes, a cambio de este acto, resultan beneficiarios de la estabilidad normativa que reduce el grado de amenaza (Keohane, 1988: 88). La existencia del régimen dentro de una red de relaciones de interdependencia compleja crea una “convergencia de expectativas” en donde la relación de juegos ganar - perder, supuesto realista en las relaciones internacionales, se ve superada por una relación ganar - ganar que la relación de interdependencia plantea (Keohane y Nye, 1988: 24).

Robert Keohane utilizó el concepto de régimen internacional para estudiar los efectos de la crisis petrolera que se produjo en los años setenta. La OPEP, un cartel conformado por los principales países exportadores de petróleo, fundado en 1961, asumió el control del mercado internacional de petróleo a través de su acción coordinada y permitió a los países árabes decretar el embargo petrolero en 1973 en contra de los gobiernos que apoyaron a Israel en la Guerra del Yon Quipur.

En respuesta a esta acción, los principales consumidores de energía en especial aquellos que pertenecían a la OCDE, encabezados por los EEUU establecieron un

conjunto de reglas, prácticas e instituciones para reducir la influencia que había alcanzado el petróleo de los países miembros de la OPEP en los sistemas económicos internos de los países con mayores niveles de industrialización.

Bajo estas premisas, en 1974 se creó la Agencia Internacional de Energía, se impulsó la creación de reservas energéticas estratégicas, se incentivó la inversión en exploración de zonas de producción ubicadas fuera de la OPEP y se coordinó la elaboración y cooperación en políticas de eficiencia energética. En conjunto, todas estas medidas coadyuvaron para que a mediados de la década de los ochenta se redujera el precio del barril de petróleo y descendiera la participación del petróleo proveniente de la OPEP dentro del mercado internacional de energía. Keohane denominó a este como un régimen de seguridad energética que era liderado por los EEUU y adoptado por los principales consumidores de petróleo.

Gobernanza y Relaciones Internacionales

En los últimos años el concepto de “gobernanza” se ha difundido en forma amplia en la teoría política, la economía, la sociología y las relaciones internacionales. Uno de los problemas más importantes en su uso ha sido la comprensión del término, pues, como resultado de su versatilidad, se ha utilizado bajo diferentes connotaciones. Renate Mayntz afirma que el concepto de gobernanza se encuentra íntimamente relacionado con el marco teórico que el investigador utilice para la determinación de un problema (Mayntz, 1998: 2).

El término gobernanza proviene del término anglosajón “*governance*”, cuyos orígenes parecen remontarse al siglo XVII. En una primera aproximación gobernanza significó forma de dirección o acción de liderar y se utilizó para explicar la forma cómo un determinado objetivo era alcanzado por el Estado (Mayntz, 1998: 3). Dentro de la teoría política inglesa, el término se utilizó, en los años ochenta, dentro de un contexto

más concreto refiriéndose a la administración de su sistema de gobierno caracterizado por la descentralización.

La gobernanza fue entendida desde la perspectiva de la acción política como la coordinación entre los diferentes actores formales y no formales que participaban en la toma de decisiones por parte del Estado, entendiéndose por actores no formales a aquellos que no eran parte del sistema estatal institucionalizado.

Ruano de la Fuente define a la gobernanza como:

...una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas (Ruano de la Fuente, 2002: 9).

Este concepto apareció para llenar y visibilizar las nuevas relaciones que se establecieron a partir de los años ochenta entre los diferentes actores (mercado, empresa privada y gobierno) fuera de los canales institucionales ya establecidos.

El concepto de gobernanza se introdujo en el estudio de las relaciones internacionales a partir de una preocupación académica creciente sobre los impactos que la interdependencia económica y tecnológica generaba sobre el principio de soberanía estatal. La capacidad del Estado para resolver problemas domésticos y de proporcionar bienes públicos se veía superado por las demandas y capacidades regulatorias de un mercado internacional en expansión (Knill y Lehmkuhl, 2002: 41).

James Rosenau difundió el concepto de gobernanza en las relaciones internacionales como una confrontación al concepto de régimen internacional en una publicación conjunta denominado como "*Governance without Government*". Rosenau

tomó como base la pérdida de centralidad que el Estado había sufrido en los últimos años y la relocalización del poder en actores subnacionales o supranacionales para determinar el concepto de gobernanza (Rosenau y Czempiel, 1992: 3). Los procesos de centralización y descentralización generados a raíz del fin de la Guerra Fría rebasaron la capacidad formal de control y comando que el Estado ejercía; la autoridad se afincó en un sistema de gobernanza que incorpora la acción de actores formales y no formales en las relaciones internacionales.

La gobernanza es un sistema de reglas dependiente tanto de significados intersubjetivos como de tratados y acuerdos formales aceptadas por la mayoría (o por lo menos los más poderosos) de los actores” (Rosenau y Czempiel, 1992: 4).

De acuerdo con Rosenau el concepto de gobernanza permite entender las relaciones de poder y coordinación de carácter no formal que se plantean en sistemas carentes de gobierno: “La gobernanza es siempre efectiva en preformar las funciones necesarias de persistencia sistémica” (Rosenau y Czempiel, 1992: 5). Para Rosenau la gobernanza supera el concepto de régimen internacional en cuanto permite explorar las relaciones que se producen entre los regímenes y fuera de ellos (Rosenau y Czempiel, 1992: 9).

Oran Young utilizó el concepto de gobernanza para estudiar la gestión de los regímenes internacionales. Para Young, el régimen aparece como una respuesta institucional dentro de las relaciones internacionales a los problemas que la gobernanza y la pérdida de liderazgo de los EEUU plantearon al orden internacional. Para este autor el régimen es: “el conjunto de roles, reglas y relaciones que resuelven un problema específico y no requieren la existencia de una organización políticamente centralizada que lo administre” (Young, 1999: 2). El régimen es una institución que opera con normas legalmente vinculantes o no sobre Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales para reglamentar y delimitar sus acciones.

Para Young, el régimen resuelve problemas de acción colectiva (carreras de armas, catástrofes en común, guerras comerciales) desde la creación de visiones e intereses compartidos (Young, 1999: 24). El régimen es el espacio en donde la gobernanza se produce.

La gobernanza interactiva

Tanto el enfoque de régimen internacional utilizado por Keohane como el de gobernanza propuesto por Young parten del presupuesto de continuidad e institucionalización tanto del concepto de gobernanza como de la estructura de los regímenes internacionales² lo que ha generado la crítica más importante por parte de sus detractores ¿Cómo explicar el cambio dentro de estos sistemas? (Rhodes, 2008: 436), vacío que es admitido por sus propios autores.

Esta crítica generó la aparición de teorías de análisis de redes políticas que R. A.W. Rhodes denominó como dialécticas.

El modo dialéctico [...] sugiere que el cambio es una función de la interacción entre la estructura de la red y los agentes que operan en ella, de la red y el contexto en el cual ésta opera, así como entre la red y los objetivos políticos. Ellos ven a las redes como estructuras que pueden obligar o facilitar la acción [...] Factores exógenos pueden causar cambios en la red pero los actores también median en el cambio. Entonces nosotros no solo debemos analizar el contexto del cambio, también debemos analizar su estructura, roles y relaciones interpersonales en la red. (Rhodes, 2008: 437).

Jan Kooiman abandonó la arista de continuidad sistémica e institucionalista que siguieron Rosenau y Young al definir la gobernanza y el régimen para concentrarse en un enfoque analítico que centra su atención en la interacción y el proceso³. Para este autor, la globalización y el incremento de las relaciones de interdependencia son la manifestación de un contexto cada vez más diverso, complejo y dinámico. Complejo en

² En especial el enfoque de Oran Young cuya teoría de regímenes presupone que tanto gobernanza como régimen son instituciones estables de existencia continua aunque su estructura varíe.

³ La teoría de gobernanza interactiva de Kooiman también puede incluirse dentro de aquellas teorías que Rhodes denominó como dialécticas aunque su propio autor la llamó como crossmodern.

cuanto deben observarse las relaciones entre actores, actores frente al conjunto y el sistema frente a su entorno; diverso en cuanto múltiples actores intervienen en él y dinámico en cuanto estos actores provocan diferentes tensiones y oportunidades que modifican la estructura política y social (Kooiman, 2004: 173). Este cambio de condiciones han modificado la forma cómo las sociedades se gobiernan⁴.

El ejercicio del poder que se había planteado hasta entonces como una acción jerárquica y vertical, centrada en la actividad del Estado cuyas relaciones con los diferentes actores sociales se producían a través de los canales tradicionales que el sistema político había creado (instituciones, normas jurídicas) hoy se presenta como bidireccional e interactivo en donde existe una influencia mutua entre lo público frente a lo privado y lo público frente a lo público.. La diversidad, complejidad y dinamización imperantes en los actuales sistemas sociopolíticos modificaron el ejercicio mismo del gobierno que se transforma desde una relación jerárquica a una de carácter interactivo.

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente ‘unidireccional’, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado”. (Kooiman, 2004: 175).

La gobernanza es un proceso dinámico de interacción entre actores, estructuras y entornos que determinan la forma cómo

[...] solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo [...] (Kooiman, 2004: 172).

⁴Kooiman conviene en aceptar la apertura de su perspectiva de gobernanza desde un ámbito en mayor medida gubernamental hacia la consideración de la gobernanza como un fenómeno social (Kooiman, 2004: 172).

En esta teoría, se establecen varios niveles de gobernanza: el procesual y el estructural. El proceso define la forma cómo los actores interactúan; “El elemento de proceso se refiere al aspecto de acción de las interacciones. Los procesos son el resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales” (Kooiman, 2004: 176); mientras la estructura se define como “el conjunto de circunstancias que están limitando, ampliando y al mismo tiempo condicionando el nivel de acción. Se compone de instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas y limitaciones con capacidad para condicionar” (Kooiman, 2004: 176). Los actores constituyen “intersecciones en procesos de interacción, los actores se componen de interacciones y los límites de los que obtienen sus identidades son relativos y frecuentemente confusos, los actores no son unidades independientes (como se los concibió en forma tradicional sino están continuamente integrados por (y en) las interacciones en las que se relacionan con otros” (Kooiman, 2004: 176).

Dentro de este marco, la relación entre los diferentes niveles de gobernanza: y de actores se presenta como dinámica, y mutuamente influyente, “la tensión entre los niveles de acción y estructura de cada interacción se puede considerar como el origen del dinamismo” (Kooiman, 2004: 177). La tensión bidireccional entre proceso y estructura va a determinar la dirección que el actor va a tomar y la forma cómo se va a resolver el dilema entre cambio y conservación, entre integración y diferenciación.

Gobernanza energética

La aparición del nuevo paradigma energético nos obliga a mirar a la energía en su carácter dinámico, complejo y diverso en donde se presenta la intersección entre múltiples dimensiones. Estratégica, económica, política, y ambiental; con la presencia de diferentes actores: Empresas petroleras transnacionales, medianas y pequeñas empresas productoras, empresas petroleras estatales, consumidores, Estados y

sociedades que interactúan para determinar la forma cómo se da la producción y el consumo de los recursos energéticos.

Dentro de este contexto se conformó el sistema de gobernanza energética que aparece como el resultado de la interacción dinámica entre fuerzas del mercado, Estados y fuerzas sociales involucradas en la producción y consumo de energía. Gobernanza energética puede definirse como:

[un] sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado el mercado y la sociedad en el ámbito energético a través de normas legales, políticas públicas e instituciones de ejecución y control. (Fontaine y Puyana, 2008: 28).

En este sistema se produce la interacción de dos niveles de análisis que son complementarios: Un nivel estructural compuesto por las instituciones, reglas y normas, posibilidades materiales y tecnológicas y en general el conjunto de circunstancias que están limitando, ampliando y al mismo tiempo condicionando la forma cómo se produce, se consume y se intercambia la energía. Y otro procesual espacio donde se negocian las demandas de los diferentes grupos de interés en la construcción de las políticas públicas sobre energía.

La aparición del nuevo paradigma energético hizo que la relación entre estos dos niveles se coloque en estado de tensión y dinámica. Desde los principales consumidores se lanzaron estrategias de seguridad de suministro y eficiencia energética que se creían ya olvidadas desde los años ochenta, mientras los productores demandan mejores precios (Helm, 2007: 5). La aparición del nuevo paradigma energético también obligó a este sistema emergente de gobernanza sectorial a replantear el debate sobre qué tipos de energía, con qué modelo de explotación y de qué forma se van a satisfacer las crecientes necesidades energéticas del mundo lo que nos conduce a analizar la energía desde una perspectiva cada vez más compleja y multidimensional.

La energía reúne dos condiciones: es un recurso estratégico y es un commodity (Cardozo, 2006: 139). La energía es un recurso imprescindible en cualquier proceso productivo e industrial; la aparición del capitalismo fue posible solo cuando se obtuvieron fuentes energéticas que movieran en forma eficiente el aparato industrial cuya expansión y desarrollo demandaba cada vez mayores cantidades de energía; por estos motivos, la provisión energética de los sistemas económico se ha convertido en un objetivo prioritario para los Estados y la energía un bien público. Pero, por la forma cómo los aparatos industriales acceden a la energía la obtención de este recurso ha sido también determinada por relaciones de mercado; la energía es una materia prima que puede comprarse y venderse en el mercado internacional, mercado en donde operan grandes transnacionales y pequeños productores y distribuidores que influyen en la elaboración de las políticas públicas.

La dimensión geopolítica no se encuentra alejada de la energía. El bajo costo de explotación y transporte que el petróleo alcanzó comparado con el uso de otras fuentes energéticas como el carbón, y la expansión del uso de hidrocarburos como fuente energética eficiente condujo a la rápida internacionalización del mercado del petróleo en la década de los años setenta (Ruiz Caro, 2001: 14). Pero, la concentración de la producción en determinadas regiones geográficas del planeta, la dificultad a corto y mediano plazo de modificar los patrones de consumo y producción de hidrocarburos (lo que revela la poca elasticidad del mercado internacional energético) frente a la necesidad creciente por recursos energéticos hacen este mercado diste en mucho ser uno de competencia perfecta y se encuentre sujeto a las presiones de los consumidores por obtener un precio accesible, un suministro confiable, un uso eficiente de la energía; así como a demandas impulsadas por los productores para lograr mejores precios dentro del mercado.

La irrupción en el mercado internacional de las economías emergentes (China e India) quienes, en los últimos 15 años presentan altas tasas de consumo energético que ya no pueden ser sostenidas con su producción interna, así como la demanda creciente

de los países en vías de desarrollo sumados al alto consumo de los países industrializados, crean mayores presiones para sostener e incrementar la producción de recursos energéticos en especial hidrocarburos, lo que implica mayores demandas por parte de las principales transnacionales petroleras y los gobiernos de los países industrializados de una mayor apertura hacia la aceptación de inversión extranjera dirigida hacia los países productores que han reservado y restringido sus zonas de producción a sus empresas nacionales.

En los países industrializados, el universo de consumidores demanda del Estado y del mercado el suministro de energía suficiente a precios accesibles; mientras en los países productores, los diferentes grupos sociales exigen la adecuada redistribución de los recursos que se obtienen por la explotación de recursos energéticos.

En el transcurso de la última década ha podido verificarse el incremento en los niveles de calentamiento global provocado por los altos índices de contaminación ambiental que, en una parte importante, se debe al patrón de consumo de recursos energéticos. Esto ubica al sector frente a otro tipo de demandas por parte de las diferentes comunidades y cuyas implicaciones en las relaciones geopolíticas y del mercado energético se encuentran en revisión.

Para Latinoamérica la realización de este ejercicio de análisis y debate sobre gobernanza energética es relevante en cuanto la energía se ha presentado en los últimos años como el área en donde desde los años noventa se han concentrado grandes esfuerzos con el objeto de concretar procesos de integración y cooperación regional. La energía ha sido el punto de encuentro y confrontación entre el principal consumidor energético del mundo: Los EEUU y uno de los cinco mayores productores de petróleo: Venezuela. La aparición del nuevo paradigma energético ha colocado sus políticas energéticas, sus agendas y sus estrategias en estado de tensión lo que les ha conducido a buscar la oportunidad de dictar condiciones o establecer frenos en la configuración del sistema de gobernanza energética.

Interacción entre la política de seguridad energética norteamericana y la política exterior venezolana frente al nuevo paradigma energético

En forma general puede decirse que Latinoamérica es una proveedora marginal de energía si lo comparamos con otras regiones como América del Norte o Medio Oriente. Salvo México y Venezuela, que son considerados como grandes productores de petróleo, la mayor cantidad de países solamente logra producir la energía suficiente para satisfacer sus propias necesidades.

Las crisis de abastecimiento de gas en Chile y Argentina, las demandas bolivianas por modificar las condiciones y términos de su exportaciones de gas hacia Argentina y Brasil, pero, sobre todo el lanzamiento de una proyecto de integración energética a escala regional presentado parte del Gobierno Venezolano de Hugo Chávez, han provocado que la energía se haya instalado en la mayor parte de foros de discusión en Latinoamérica en la última década y sea un tema de interés creciente dada la dinámica que el sector ha presentado en la región a partir de inicios del nuevo milenio.

En forma tradicional, Venezuela mantenía como objetivo de su política exterior el fortalecimiento de su presencia en el mercado internacional de energía para jugar dentro de él como un actor global lo que implicaba el fortalecimiento de su relación con los EEUU que ha sido su principal socio comercial y el destino de la mayor parte de sus exportaciones de petróleo, mientras Venezuela fue considerado por los EEUU como un proveedor seguro y confiable de petróleo. Pero, la política exterior energética venezolana desarrollada a partir de 1999 presenta características que la diferencian de las políticas ejecutadas en periodos históricos anteriores y le aleja de las posiciones que ha defendido a lo largo de las últimas décadas. ¿Cómo explicar estos cambios?

La inserción en el mercado internacional como uno de los principales países exportadores de petróleo permitió a Venezuela construir un régimen democrático que

imperó desde los años sesenta. Este régimen se caracterizó por la búsqueda de una mayor participación del país en la riqueza que el petróleo generaba a través de la nacionalización de su industria, la incorporación en el cartel de países exportadores: la OPEP y el fortalecimiento de las relaciones de mercado con los EEUU. La crisis de los precios del petróleo de inicios de los ochenta erosionó el sistema democrático de Venezuela dada la incapacidad del modelo existente para redistribuir los recursos provenientes de la exportación de petróleo, que se redujeron en forma sustancial, lo cual obligó a la búsqueda de un nuevo modelo económico para afrontar este periodo de crisis.

Las políticas petroleras conocidas como “del Gran Viraje” que comenzaron a aplicarse a partir de 1989, en la segunda administración de Carlos Andrés Pérez y fueron profundizadas en la administración de Rafael Caldera tenían como objetivo mejorar la posición de Venezuela en el mercado internacional de petróleo a través de la liberalización a la inversión privada y extranjera de su producción y reservas petroleros, la autonomía de su empresa estatal PDVSA del control del Estado y la incursión de esta empresa en actividades de procesamiento y comercialización de crudo en los mercados europeo y norteamericano.

Esta estrategia colocó a Venezuela en competencia con los restantes miembros de la OPEP y agravó aún más la crisis de su sistema democrático visibilizada con el golpe de Estado de 1992 que protagonizó un, hasta ese momento desconocido, coronel Hugo Chávez; el proceso de deslegitimación de sus principales partidos políticos se acentuó. Chávez con el apoyo de un minoritario grupo de movimientos de izquierda se postuló para la presidencia de la república en 1999 con el ofrecimiento de transformar el sistema político y derribar las estructuras de poder que habían imperado en el país desde 1989.

Con el advenimiento de Hugo Chávez se produjo un viraje en la política energética tanto dentro como fuera de Venezuela. Estas modificaciones se realizaron

ante la polarización entre sectores de la población que apoyaban el movimiento de Chávez, importantes sectores de la población, partidos políticos tradicionales, sectores industriales y comerciales, conflicto que condujo a Venezuela a la crisis política de los años 2002 y 2003.

Desde la otra orilla: Los EEUU, la presencia del nuevo paradigma energético ha impulsado una redefinición de la doctrina de seguridad nacional norteamericana en materia de seguridad energética, proceso desarrollado en paralelo a la construcción de la política exterior energética de Hugo Chávez.

Para los EEUU el abastecimiento de energía, en especial de petróleo ha sido tratado como un asunto de seguridad nacional desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Esta relación se ha estrechado conforme la producción interna de petróleo no fue suficiente para alimentar el consumo creciente de recursos energéticos. Desde fines de los años cincuenta EEUU es un importador neto de petróleo y hoy en día consume el 25% de la producción mundial de crudo, el 60% de esta cantidad proviene del mercado internacional constituyéndose en el mayor consumidor mundial de petróleo. El abastecimiento de energía se ha convertido en una debilidad estructural del sistema económico norteamericano.

Su gobierno ha enfrentado esta debilidad a través de varias medidas como el incentivo de la diversificación tanto de los países de origen de la producción petrolera como de las fuentes energéticas, la creación de una reserva estratégica y el incremento en los niveles de eficiencia energética. Desde 1979 los Estados Unidos han incluido como un objetivo de seguridad nacional la estabilidad política de Medio Oriente dado que esta región posee la mayor cantidad reservas de petróleo y su producción es capaz de sostener los niveles crecientes de consumo.

Esta investigación profundiza en el devenir de estos dos procesos, sus relaciones, convergencias y divergencias, el sistema de gobernanza energética es el punto de encuentro de estos dos movimientos en las relaciones internacionales.

Esta investigación se construye alrededor de dos hipótesis:

El denominado como nuevo paradigma energético activó, en los EEUU, a partir del año 2000, un proceso de securitización de las relaciones energéticas que EEUU mantiene con el mercado internacional de energía, en donde, la modificación del entorno del sistema de gobernanza energética propició la creación de un discurso que considera el acceso fiable a recursos energéticos como asunto de prioridad nacional y parte de los intereses estratégicos del Estado.

Este mismo proceso posibilitó la “politización” (colocar en los temas de discusión de los diferentes actores) de las relaciones energéticas venezolanas; proceso por el cual la política exterior venezolana se ha tornado marcadamente energética y le condujo a la proposición de un proyecto de integración energética en Latinoamérica.

Buzan: Procesos de securitización y procesos de politización

Hasta la finalización de la Guerra Fría, los estudios sobre Seguridad Internacional se habían limitado a los parámetros que el realismo y el neorrealismo plantearon en las relaciones internacionales. Para estas teorías, El Estado aparece como eje articulador entre dos niveles de análisis: jerárquico en lo interno y anárquico en lo internacional. Kenneth Waltz, uno de los más conocidos teóricos neorrealistas se refiere a estas diferencias:

Las partes de los sistemas políticos domésticos se hallan en relaciones de supra/sub/ordinación. Algunas están autorizadas a ordenar, otras deben obedecer. Los sistemas domésticos son centralizados y jerárquicos. Las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relaciones de coordinación. Formalmente, cada una de ellas es igual a todas las demás. Ninguna está autorizada a mandar, ninguna está obligada a obedecer. Los

sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos. Los principios ordenadores de las dos estructuras son claramente diferentes, y por cierto, contrarios entre sí (Waltz, 1988: 132)

En lo que se conoce como dilema de la seguridad, el sistema internacional anárquico es el origen de las amenazas externas que el Estado debe enfrentar (Viotti y Kauppi, 1998: 69). La amenaza se determina como todo acontecimiento objetivo que coloca en riesgo la supervivencia del Estado; el Estado, al adquirir la responsabilidad de proporcionar seguridad al conjunto de sus ciudadanos, se encuentra en capacidad de ejecutar todas las acciones necesarias para protegerse de las amenazas externas lo que implica buscar balance de poder en el sistema internacional (Møller, 2000).

Desde inicios de la década de los noventa Barry Buzan, y diferentes investigadores asociados a la Escuela de Copenhague, cuestionaron la validez de los supuestos realistas y su utilización extensiva en diferentes disciplinas (Sheehan, 2005: 2). Para Buzan, el concepto de seguridad en términos de defensa militar debe restringirse a los límites del sector en donde este se plantea y diferenciarse de lo que se considera como seguridad en los restantes sectores donde este concepto se ha utilizado (como es el caso de la economía, la sociedad y el medio ambiente) (Buzan et al., 1999: 8).

Aunque Buzan no desechó el uso del nivel como categoría analítica, destacó su insuficiencia y la necesidad de analizar el dilema de la seguridad desde una perspectiva sectorial y multinivel, pues, el incremento de las relaciones de interdependencia y la aparición de nuevos actores dentro de escenarios globalizados confunden los niveles que las teorías realistas consideraban como espacios diferenciados. Buzan define al sector como el área de interés y utiliza este término a propósito de la división que los realistas realizaban entre alta y baja política. “El sector sirve para desagregar del todo, en propósito de análisis, alguno de los distintivos perfiles de interacción” (Buzan et al., 1999: 8). Entonces, un problema de seguridad responde a una lógica global e interna, de acuerdo con el sector que se trate.

Para Buzan la seguridad y la amenaza, son conceptos socialmente contruados que se elaboran a través de procesos de vinculación intersubjetiva (Buzan et al., 1999: 25). El proceso de securitización es un movimiento que se crea desde un acto discursivo promovido por uno o varios grupos sociales o actores securitizantes que consiguen el acuerdo de las restantes sectores sociales para proteger un bien que se considera como amenazado (objeto referente) mediante medidas extraordinarias más allá de las reglas establecidas (que escapan del control de los diferentes actores sociales) que tratan de modificar un contexto determinado (Buzan et al., 1999: 24).

Buzan estableció una diferencia entre el proceso de securitización y los procesos de politización, En el primer caso, el discurso presenta al tema a securitizarse como un asunto de suprema prioridad que requieren medidas extraordinarias ejecutadas fuera del escrutinio público, en el segundo caso, un tema que no requería políticas públicas ingresa a considerarse como objeto de debate público del interés del Estado. Ambos procesos se encuentran en contacto en cuanto son socialmente contruados y aparecen como el resultado de vinculaciones intersubjetivas (Buzan et al., 1999: 23).

El proceso de securitización implica la radicalización de procesos de politización como la gobernanza (Buzan et al., 1999: 24). El proceso de securitización es un movimiento en donde intervienen unos sujetos “securitizantes”, un objeto referente, grupos que acuerdan el proceso de securitización y por último actores que resultan afectados por el proceso de securitización.

Aunque Buzan presenta a estos procesos como contrapuestos, no descarta su vinculación en cuanto un objeto que en primer lugar fue politizado puede “securitizarse” y un objeto que se encuentra “securitizado” puede abrirse a procesos de politización. En los casos de estudio, estos procesos interactúan dentro del sistema de gobernanza energética: el proceso securitización de las relaciones energéticas que mantienen los EEUU con el mercado internacional condicionó y posibilitó la elaboración de la política exterior energética venezolana, política que se construyó

desde la tensión y modificación que el sistema de gobernanza energética ejerció sobre su sistema de gobernanza democrática.

La elaboración de la política energética venezolana se presenta como un problema de gobernanza democrática, que se define como la conducción de las variables adecuadas para mantener un acuerdo entre los diferentes actores de un sistema político dentro de un contexto histórico e institucional determinado (March y Olsen, 1995: 44). A partir de 1958 los principales actores de la política venezolana acordaron el respeto a una serie de principios dentro de los que se encontraban la defensa del sistema democrático, la no injerencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno civil que se mantuvo como la fuerza garante de la democracia, la distribución de la renta petrolera entre los diferentes grupos sociales.

Los recursos provenientes del petróleo fueron el sostén del acuerdo. Cuando estos recursos disminuyeron se inició un periodo de crisis del sistema democrático que no pudo ser solucionado a través de los canales que se establecieron en los acuerdos “puntofijistas”, crisis que motivó la recomposición y polarización de las fuerzas políticas con el ascenso de Hugo Chávez al poder con la consiguiente transformación de las reglas, principios y prácticas sobre los que el sistema democrático venezolano opera. En esta investigación se profundiza sobre los efectos que esta transformación del sistema de gobernanza democrática producen sobre la política energética exterior venezolana a partir de 1999.

CAPÍTULO SEGUNDO: CONTEXTO HISTÓRICO: LA APARICIÓN DEL NUEVO PARADIGMA ENERGÉTICO

Conforme se ha desarrollado la modernidad, el vínculo entre creación de energía, proceso de producción y forma de vida del hombre se ha hecho cada vez más estrecho. El uso de la energía es definido por el estilo de vida, la forma de ver el mundo y la organización social (Dooley, 2006: XVI). El industrialismo no hubiera sido posible sin la creación de la máquina de vapor y hoy la vida cotidiana sería inimaginable sin el uso de electricidad; la posesión de reservas petroleras fue uno de los factores que decidió la suerte de la Segunda Guerra Mundial. En la Unión Soviética, la electrificación de ciudades y comarcas con la consiguiente construcción de proyectos hidroeléctricos fue interpretada como un signo de progreso y desarrollo (Sohr, 2006: 150); mientras en los EEUU, la posesión de un vehículo forma parte de la imagen del sueño americano.

El debate sobre la energía, su obtención y uso tiene múltiples implicaciones: económicas, políticas, sociales e incluso ideológicas. La posesión de recursos energéticos ha sido utilizada como una herramienta de poder y la configuración del poder en muchas ocasiones han determinado o influido en la difusión en el uso de determinadas fuentes energéticas y la disminución en el uso de otras (Sohr, 2006; 151). La variable energética es un poderoso factor de influencia sobre la política, la economía y la vida de grandes comunidades.

El reemplazo del carbón natural por el petróleo como principal fuente energética a inicios de los cincuenta es un ejemplo de los vínculos existentes entre energía, economía y política. Hasta esta década el carbón natural fue la fuente energética de mayor uso en el proceso de industrialización y transporte; el reducido costo de producción de petróleo en Medio Oriente comparado con la producción de carbón en Europa y los Estado Unidos así como las posibilidades que este recurso brindaba en el proceso de reconstrucción europea a finales de los años cuarenta impulsaron a los

Estados Unidos al incentivo del consumo de petróleo (Ruiz Caro, 2001: 2), circunstancia que tendría como efecto la reconfiguración de las relaciones geopolíticas en el planeta a inicios de los años setenta y las crisis energéticas de esta misma década.

Las relaciones entre energía y seguridad comenzaron a hacerse evidentes ya en los años treinta del siglo pasado pero, el tema se estudió con amplitud cuando se produjeron las dos crisis petroleras en la década de los setenta (Yergin, 2006)⁵. El mercado internacional de este “*commodity*” que hasta ese periodo de tiempo había sido controlado por los grandes consumidores de energía y las siete transnacionales petroleras más grandes del mundo se estremeció ante la escalada del precio del petróleo de 2 dólares en 1973 a 13 en 1975 y a 41 en 1980. Las súbitas escaladas de precios del barril de petróleo se presentaron como amenazas al equilibrio internacional de poderes entre el bloque capitalista y el bloque socialista así como a la estabilidad económica interna de los países consumidores (Miller, 1980: 114).

Los países consumidores, en especial los Estados Unidos, plantearon medidas como la cooperación financiera y tecnológica para buscar nuevas reservas de petróleo ubicadas fuera de las áreas de influencia de la OPEP, el desarrollo de fuentes de energía alternativas a las de origen fósil y la creación de la Asociación Internacional de Energía como estrategia para superar la crisis energética (Van der Linde et al., 2006, 52). A través de la aplicación de esta estrategia se logró debilitar la posición de la OPEP en el mercado internacional de petróleo y se redujeron sus precios en el mercado internacional.

Los estudios de seguridad energética aparecieron dentro de este escenario como una respuesta a la situación económica y política internacional del momento. En ellos se destacaba la necesidad de análisis en donde se integrara la dimensión política con la dimensión económica de la energía y no solo se consideraran los aspectos militares. En

⁵ Daniel Yergin plantea que el término seguridad energética fue mencionado ya en 1930 por Winston Churchill a propósito del cambio de carbón por petróleo de los buques de guerra británicos, pero los modelos de seguridad energética se configuraron a partir de 1973.

1982 Joseph Nye explicó la seguridad energética a partir del concepto de régimen internacional; régimen que se había creado a la sombra de la hegemonía norteamericana y que contenía un conjunto de reglas, principios e instituciones destinadas a mejorar el grado de autonomía y cooperación en materia energética.

A inicios de los años ochenta, los precios del barril de petróleo se redujeron en forma sostenida hasta alcanzar en 1986 el promedio de 15 dólares.⁶ Esta circunstancia significó el paulatino desmantelamiento de las estrategias de autonomía energética y su reemplazo por medidas que incrementaran los niveles de liberalización de los sistemas de producción energética a la inversión privada lo que implicaba la introducción de medidas de desregulación del mercado (Helm, 2007: 20). En paralelo, los principales exportadores, ante el descenso de los niveles de renta proveniente de la producción petrolera, establecieron políticas para mejorar la posición de estos en el mercado internacional de energía lo que les condujo a enfrentar la dificultad de financiamiento para sostener e incrementar la producción con la apertura de sus sistemas de producción a la inversión extranjera.

El desplome del bloque comunista abrió posibilidades para los principales consumidores del Hemisferio occidental y Europa y las transnacionales petroleras a acceder a fuentes energéticas fuera de Medio Oriente (el Cáucaso y Asia central) (Dirmoser, 2007: 7). Desde los organismos internacionales de integración y crédito se impulsaron procesos de liberalización tanto de los sistemas como de los ordenamientos legales nacionales para permitir el libre flujo de inversiones y comercio en el sector energético.

La victoria aliada en la primera Guerra del Golfo Pérsico fue una demostración del consenso logrado para mantener el equilibrio geopolítico necesario en Medio Oriente para sostener en forma estable los precios del barril de petróleo (Lieber, 1992:

⁶ En 1986 el promedio del Petróleo Dubay se ubicó en los 13,1 USD; mientras el petróleo Brent se ubicó en los 14,43 USD, el West Texas Intermediate alcanzó los 15,10 USD y el Nigerian Forcades 14,46; todos ellos los más bajos de la década de los ochenta. (fuente BP)

171). Entonces, la discusión de la energía como un tema de la seguridad nacional se atenuó en los años noventa y comenzó a ser tratada dentro de las agendas de comercio internacional.

La aparición del nuevo paradigma energético

Desde finales de los años noventa, diferentes factores económicos, políticos y tecnológicos incidieron sobre el panorama energético modificando así las relaciones existentes entre los diferentes actores del régimen internacional energético. Desde diferentes puntos se habla de la aparición de un “Nuevo paradigma energético” para referirse al nuevo escenario, problemas y herramientas teóricas utilizadas para explicarlo (Helm, 2007: 19).

La aparición del nuevo paradigma energético plantea más preguntas que respuestas en la comprensión de las relaciones complejas que existen entre energía, economía, política, y seguridad internacional. Existen múltiples demandas, necesidades y relaciones contrapuestas que coexisten y se entrelazan en este tema. La energía ha permitido la construcción de una determinada estructura de poder relacionada con los procesos de acumulación de renta (Narváez, 2009: 3), estructura que, a su vez, influye en el uso que se da a la energía. Por otra parte, el acceso a la energía ha adquirido el carácter de un derecho universal en cuanto es una herramienta para alcanzar mayores tasas de desarrollo económico y bienestar⁷. Estas dos variables se ven confrontadas pues, el consumo y la producción de energía se concentra en determinadas regiones del planeta, en especial aquellas que han alcanzado mayores niveles de industrialización que se encuentran en capacidad de determinar uso presente y futuro de la energía en perjuicio de amplias regiones del planeta que se encuentran marginadas de los beneficios que proporciona el uso de fuentes energéticas eficientes y que cada vez

⁷ En la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible desarrollada en Johannesburgo, dentro de su plan de acción se establecieron diferentes compromisos frente a la variable energética relacionados con acceso equitativo a las fuentes energéticas, reparto de las responsabilidades sobre contaminación energética, desarrollo de tecnologías y combustibles eficientes y menos contaminantes y reducir la contaminación proveniente de la utilización de energía.

deben emplear mayor cantidad de recursos para acceder a las fuentes energéticas que necesitan para sobrevivir (Dirmoser, 2007: 21).

La aparición del nuevo paradigma energético propone serios cuestionamientos del uso de la energía en el futuro. ¿Puede sustentarse la actual matriz energética, en donde el consumo de energía a nivel mundial se encuentra dominado por el uso de hidrocarburos? ¿Pueden modificarse los patrones mundiales de consumo de energía y a qué plazo esto puede realizarse? ¿Cuál es el escenario en el caso de agotarse las reservas de hidrocarburos? Preguntas más inquietantes aun cuando penetramos en la intersección de la variable ambiental con el uso de fuentes de energía y que en lo fundamental se refieren a los efectos sobre el medio ambiente provocados por los actuales niveles de producción y consumo de energía ¿Quiénes serán los afectados y cómo se repartirá la responsabilidad por los daños?

Estas preguntas resultan ser pertinentes si se toma en cuenta que el modo de producción se ha sustentado en la explotación intensiva de recursos naturales con los consiguientes daños en la naturaleza con efectos que disminuyen los niveles de calidad de vida de la humanidad en su conjunto (Beck, 2006: 30). En los países industrializados existe una preocupación creciente por el rápido, sostenido y elevado consumo de energía en los países en vías de desarrollo quienes, a su vez, demandan mayores compromisos por parte del mundo industrializado en la promoción de fuentes energéticas eficientes y en el reparto equitativo de las responsabilidades por los efectos negativos que causan sobre el medio ambiente el uso de las fuentes energéticas predominantes en nuestros días, modificaciones que provocarían a su vez cambios significativos en la distribución del poder en el sistema internacional.

Aunque enunciemos los cuestionamientos que el nuevo paradigma energético produce, no profundizamos en su resolución. Nos atrevemos a mostrar las transformaciones que el escenario energético ha sufrido en la última década para luego, en capítulos posteriores mostrar las consecuencias de este cambio en la construcción de

la política exterior energética venezolana y la doctrina de seguridad norteamericana, dos de los principales actores del escenario energético y petrolero mundial.

Modificación de los patrones de consumo de energía

En forma tradicional los países con mayores niveles de industrialización fueron los receptores del flujo de intercambio de recursos energéticos, pero, en los últimos años el nivel de consumo energético en los países industrializados y el de los países con menores índices de industrialización tiende a equipararse⁸. La relación de consumo entre EEUU y Asia es una muestra de esta tendencia: Para inicios de los años setenta el consumo de los Estados Unidos duplicaba el consumo energético del continente asiático, para inicios del año 2000, el consumo de Asia se equiparó con el consumo de los Estados Unidos⁹.

El impulso económico dado por la liberalización de las economías al mercado mundial cuando la Guerra Fría finalizó benefició al sudeste asiático, India y China cuyas economías se adaptaron a las condiciones imperantes en el mercado mundial. China e India presentaron altos y constantes índices de crecimiento económico durante la última década, crecimiento que se refleja en el incremento de la demanda de materias primas y energía por parte de estas economías (Kozulj, 2006: 135).

Tanto China, India y el sudeste asiático han incrementado en forma considerable sus índices de consumo de energía de origen fósil. China consumía 3 millones 700 mil barriles de petróleo diarios en 1996, en el año 2006 consumió 7 millones 400 mil barriles de petróleo diarios, India consumía en 1996 1 millón 700 mil barriles de petróleo diarios, en el 2006 consumió 2 millones 500 mil, El sudeste asiático que en 1996 consumía 19 millones de barriles de petróleo diarios, hoy en día consume 24

⁸ A esta conclusión puede llegarse luego de revisar las tres fuentes más citadas en cuanto a estadísticas sobre energía en el mundo. Las estadísticas presentadas por la transnacional British petroleum, las estadísticas publicadas por la Energy Information Administration de EEUU y las estadísticas de la OPEP publicadas entre los años 2007 y 2008 coinciden en prever una tendencia creciente en el consumo energético por parte de las economías emergentes y países en desarrollo que superan las tasas de crecimiento de los países más industrializados.

⁹ los datos tomados como fuente corresponden a la Estadística anual generada por British Petroleum

millones 500 barriles de petróleo diarios equiparando los niveles de consumo de Norteamérica y Europa que se han mantenido en promedios de 25 millones de barriles de petróleo diarios¹⁰.

Hasta el año 1993 China era autosuficiente en la relación producción y consumo de energía; para el año 2003 había duplicados su consumo en petróleo y triplicado el consumo de energía. Hoy en día China importa 3 millones de barriles de petróleo diarios que corresponden al 50% de su consumo. Estas regiones dependen cada vez más del flujo de fuentes energéticas en especial petróleo que proviene de Medio Oriente. China enfrenta esta dependencia creciente a través de la celebración de acuerdos bilaterales con los países productores de petróleo para permitir el ingreso de compañías chinas en las zonas de explotación hidrocarburífera lo que le convierte en competidor directo de empresas transnacionales ya establecidas (Van der Linde et al., 2006: 60).

La incorporación de la China y la India al conjunto de importadores netos de energía ha modificado la estructura del mercado mundial. Tanto China como la India han defendido posiciones alternativas a los conceptos de liberalización de mercados propuestos por los Estados Unidos en lo que se ha dado en llamar globalización blanda (Dirmoser, 2007: 24), pero, quedan interrogantes sobre la participación china en el mercado, pues, aun no se han manifestado conflictos entre este gigante con los exportadores del Medio Oriente que al momento se constituyen en su principal fuente de recursos energéticos. Como ocurre para el resto de países del sudeste asiático, no ha podido ser modificada la relación de dependencia del petróleo de Medio Oriente de donde proviene el 70% de las importaciones de EEUU.

Aunque tampoco se han presentado conflictos entre China y el gobierno norteamericano, la agencia de información energética del gobierno de los EEUU (EIA por sus siglas en inglés), a través de sus diferentes reportes, presenta a China como

¹⁰ Los datos sobre consumo son tomados del informe anual del año 2007 presentado por British Petroleum.

parte de su competencia directa en el mercado pues se prevé que para el año 2030 el consumo energético chino se equipararía al consumo norteamericano y gran cantidad de la demanda china deberá ser cubierta a través de la importación de regiones como Medio Oriente, regiones de las que los EEUU también son dependientes (EIA, 2007, 31).

Esta tendencia de incremento en el consumo energético también se ha verificado en menor escala en Latinoamérica y ciertas regiones de Africa. Este continente que en 1996 consumía 2 millones de barriles de petróleo diarios, en 2006 consumió 2,8 millones de barriles de petróleo diarios¹¹. Aunque Centro y Sudamérica han sido consideradas como regiones marginales de consumo energético, en 1996 consumían 4,1 millones de barriles de petróleo diarios mientras en el año 2006 consumieron 5,1 millones de barriles; este incremento se sostiene con la producción de la propia región. El incremento en el consumo energético resulta ser más visible en el uso de gas natural: Mientras en 1997 la región consumía 82,7 billones (10¹²) de metros cúbicos de gas, para 2007 el consumo pasó a 134,5 billones de metros cúbicos, gran parte de este incremento se debe al alto consumo en Brasil, Argentina y Chile¹². En este país la situación se presenta como dramática pues no posee zonas de producción propias ni reservas dependiendo entonces de la producción gasífera argentina cuya capacidad de exportación ha disminuido como resultado del incremento del consumo interno y la poca capacidad de inversión en sus campos de producción. Chile, en el año 2006 y en especial en el 2007 debió soportar periodos de desabastecimiento de gas.

El consumo de los tradicionales demandantes de energía también ha crecido en forma sostenida aunque a niveles menores. Los Estados Unidos han pasado de consumir 18,3 millones de barriles de petróleo diarios en 1996 a 20,5 millones en 2006

¹¹ Los datos sobre consumo son tomados del informe anual del año 2007 presentado por British Petroleum que son confirmados por información de consumo energético medido en BTU (unidades térmicas británicas) y difundidas en el Annual Energy Outlook de 2007 publicado por la agencia de información energética de los EEUU EIA.

¹² El consumo de Brasil pasó de 6 billones de metros cúbicos de gas en 1997 a 22 billones de metros cúbicos en 2007, el consumo de Argentina pasó de 28,5 metros cúbicos en 1997 a 44 billones de metros cúbicos de gas en 2007, el consumo de Chile pasó de 2,6 billones de metros cúbicos en 1997 a 8,6 billones de metros cúbicos en el 2004, aunque desde esta fecha se ha reducido hasta 4,4 billones en 2007 producto del desabastecimiento de este recurso.

y se espera que para 2030 el consumo se ubique sobre los 28 millones de barriles¹³. La Unión Europea ha mantenido sus niveles de consumo entre los 14,5 millones de barriles de petróleo diarios en el periodo 1996 - 2006 y el Japón también ha mantenido sus niveles de consumo en alrededor de 5,5 millones de barriles de petróleo diarios en este mismo periodo. La Unión Europea es la región de mayor consumo de gas natural en el planeta, el 50% de este se sostiene en la producción rusa y de las repúblicas ex soviéticas.¹⁴

El cambio en los patrones de consumo energético se torna visible al analizar la relación de consumo entre los miembros de la OCDE y los restantes países del mundo sin tomar en cuenta países de la Unión Europea y el bloque ex soviético: En 1996 el consumo en los miembros de la OCDE alcanzó los 45,6 millones de barriles de petróleo diarios, para 2006 se ubicó en 49 millones; mientras los países no pertenecientes a la OCDE mantuvieron un consumo de 21,9 millones de barriles de petróleo diarios, para el año 2006 este grupo de países incrementó su consumo en forma sostenida hasta alcanzar los 30,6 millones de barriles de petróleo diarios lo que implica una tasa de consumo de los países no pertenecientes a la OCDE que duplica a los miembros de la OCDE ¹⁵. Estos patrones de consumo no se presentan como coyunturales sino como un fenómeno de carácter estructural, la Agencia Internacional de Energía prevé que el consumo mundial de petróleo en estos países se cuadruplicará para el año 2030¹⁶.

¹³ De acuerdo con los datos del informe anual presentado por BP y las proyecciones realizadas por la EIA en el año 2007.

¹⁴ La región consumía en 1997 933 billones de metros cúbicos de gas, 400 mil correspondían al consumo de la Federación Rusa; para 2007 la región consumió 1155 billones de metros cúbicos de gas, 438 de ellos correspondientes a la Federación Rusa.

¹⁵ El panorama de aumento del consumo en las economías emergentes y la equiparación entre el consumo energético de países de la OCDE con los restantes países es compartida por BP y las proyecciones de consumo realizadas por la OPEP que en su informe anual de 2008 prevé que el incremento en la población y su concentración en las ciudades tiende a elevar el consumo de petróleo.

¹⁶ La Energy Information Administration de los EEUU, en su informe anual de 2007 consignaba que el consumo energético de los miembros de la OCDE se colocaba en el 2,5% mientras en los países fuera de la OSDE se coloca en los 5,2% lo que implica, de mantenerse la tendencia, que el consumo crezca para el 2030 en un 57% respecto del año 2004.

La modificación de los patrones de consumo energético en el mundo y el sostenimiento de la demanda energética de los países más industrializados, a pesar de los esfuerzos por mejorar la eficiencia en el uso de la energía, son la causa de las tensiones que el mercado ha sufrido desde 1999. La existencia de una oferta de energía que no se encuentra en capacidad de modificarse para sostener el ritmo creciente del consumo energético es el signo de la existencia de un mercado internacional rígido que tiende a reaccionar con un incremento del precio del barril de petróleo ante cualquier interrupción de flujos energéticos.

Este escenario nos coloca frente a preguntas que resultan ser trascendentales para el sistema de gobernanza energética: ¿Con qué recursos energéticos y económicos se sostendrá el incremento de consumo energético de los países en desarrollo?, ¿Cómo estos países enfrentarán el incremento de su consumo? La modificación en los patrones de consumo de energía convierten al abastecimiento energético en un problema ya no solo del mundo industrializado como fue hasta la década de los ochenta, este es un problema de carácter global que afecta tanto al mundo industrializado como a los países en desarrollo en especial a aquellos que carecen de reservas y zonas de producción de recursos energéticos.

Estancamiento y reducción de las reservas mundiales de fuentes energéticas no renovables

Aunque este es un tema que se encuentra aún en discusión, de acuerdo con la teoría del pico petrolero de King Hubbert, aparecida a mediados de la década de los cuarenta del siglo pasado a propósito del estancamiento en la producción de los campos petroleros norteamericanos, los niveles de producción de recursos energéticos no renovables como el petróleo se produce en forma de parábola: Ascendente en el primer periodo, hasta alcanzar una meseta y luego, se produce un descenso de producción hasta su agotamiento. La falta de grandes descubrimientos en reservas en los últimos 10

años¹⁷ y los niveles decrecientes de producción en los campos más antiguos confirmarían la hipótesis que el petróleo, la principal fuente de recursos energéticos, ha alcanzado la fase de meseta y se encuentra en proceso de declinación¹⁸.

Cada año en el mundo se consume una cantidad de petróleo equivalente a las reservas ubicadas en el Mar del Norte, cantidad que proviene de campos y yacimientos descubiertos hace 30 años. Del total de barriles de petróleo consumidos solo uno de cada cinco proviene de nuevos yacimientos descubiertos. Las reservas mundiales de crudo han aumentado de 910 miles de millones de barriles de petróleo en 1987 a 1 billón de barriles de petróleo en 1996 y a 1.2 billón de barriles en 2007. Este crecimiento se ha apuntalado sobre la acción de nuevas tecnologías de extracción y recuperación aplicadas en los campos de producción ya existentes, tecnologías cuyos costos requieren de la elevación del precio del barril de petróleo.

Tanto en América del Norte como en Europa las reservas de petróleo han disminuido en los últimos 20 años. Las reservas en los Estados Unidos se redujeron de 35.000 millones de barriles de petróleo en 1986¹⁹ a 29.000 millones de barriles de petróleo en 1996, cantidad que se ha mantenido en 2007, México ha visto reducir sus reservas en forma drástica de 54.000 millones en 1986 a 13.000 millones en 2006. En Inglaterra sus reservas cayeron de 5.000 millones de barriles de petróleo a 3.900 millones de barriles de petróleo, mientras Noruega, el otro propietario de las reservas del Mar del Norte ha visto disminuir sus reservas en la última década de 11.000 millones de barriles a 9.000 millones. Los países de la OECD han reducido sus reservas desde 119.000 millones de barriles de petróleo en 1986 a 80.000 millones en 2006²⁰.

¹⁷ Los últimos grandes descubrimientos de zonas productivas fueron los campos de Cantarell en el Golfo de Yucatán México y las reservas marinas ubicadas en las costas de Brasil al comenzar el nuevo siglo. A inicios de los ochenta arrancó la exploración y explotación de las reservas del Mar del Norte.

¹⁸ Michael Klare es el más pesimista de quienes creen en la teoría del Peak Oil pues, de acuerdo con este autor la reducción de la producción conduce en forma indefectible a conflictos por el control de las escasas fuentes energéticas en especial el petróleo.

¹⁹ Notación del sistema métrico decimal.

²⁰ De acuerdo con los datos del informe anual presentado por BP y las proyecciones realizadas por la EIA en el año 2007.

Frente a esta reducción, las reservas de los países de la OPEP han pasado de 640 mil millones de barriles de petróleo en 1986 a 905.000 millones en el año 2006, las reservas del bloque ex soviético que se situaron en 1986 en 60.000 millones de barriles de petróleo pasaron en 2007 a 127.000 millones de barriles de petróleo. En estos últimos años las reservas de petróleo tienden a concentrarse en Asia central y Medio Oriente que posee las dos terceras partes de las reservas probadas existentes en el planeta.

La declinación de las reservas de los países con mayores niveles de industrialización, así como el agotamiento de campos que producen crudo liviano²¹ obliga que se busquen alternativas en el desarrollo de nuevas técnicas de explotación de reservas cuyo aprovechamiento comercial era imposible hace 20 años como en el caso de las arenas bituminosas ubicadas en Canadá y el petróleo extra pesado asentado en la faja oriental del Orinoco en Venezuela, zonas consideradas como los mayores yacimientos petrolíferos por explotar. La necesidad de nuevas inversiones y tecnología para explotar, transportar y refinar en forma eficiente las reservas existentes hacen suponer que los tiempos de energía barata han finalizado²².

Aunque por el nivel de reservas hidrocarburíferas existentes, la actual matriz energética mundial, dominada en un 80% por combustibles fósiles, podrá continuar siendo sustentada por un periodo de cuarenta años²³, este escenario coloca a gobiernos y empresas dedicadas a la producción y consumo de energía a decidir sobre el futuro del uso a darse a los recursos energéticos. ¿Podrá la matriz energética mundial continuar sustentándose en el consumo de hidrocarburos? ¿Cómo enfrentar un consumo

²¹ Por su grado de viscosidad, se clasifica como crudo liviano a aquel que alcanza una graduación API superior a 30 mientras se considera como crudo pesado a aquel que alcanza graduación inferior a 30 grados. El crudo liviano requiere menor inversión en producción y, además, la mayor cantidad de refinerías en el mundo (en especial en los EEUU) se encuentran adaptadas a esta clase de crudo.

²² En su informe anual de 2008 la OPEP calculaba que, para la utilización de nuevas técnicas de producción de petróleo no convencional en forma rentable, el precio del barril de petróleo debería bordear los 75 dólares.

²³ En las proyecciones realizadas por la EIA y la OPEP, para el año 2030 la matriz energética continuará siendo sustentada en por lo menos el 70% por el consumo de combustibles fósiles.

mundial creciente con reservas hidrocarbúferas de tendencia decrecientes? No se vislumbra aun una respuesta a estas preguntas, pero, la modificación que ha sufrido el horizonte de reservas ya ha reactivado la arista geopolítica que pesa sobre la energía.

Incremento de la dependencia del flujo energético proveniente del mercado mundial

A pesar que la energía y en especial el petróleo es uno de los productos cuya circulación se determina en un mercado internacional establecido (Stevens, 2007, 124), los principales consumidores crearon grandes cantidades de reservas estratégicas propias como una herramienta para sobreponerse al control que los productores ejercieron sobre el mercado internacional de petróleo en las crisis petroleras de los años setenta (Stevens, 2007: 126) y procuraron la exploración de campos petroleros en países ubicados fuera de la influencia de la OPEP como las reservas ubicados en el mar del Norte (Van der Linde et al., 2006: 52).

La caída del bloque soviético, la victoria aliada en la primera guerra del Golfo hacían prever, a inicios de los años noventa, la posibilidad de acceder a grandes reservas a través de la liberalización de los diferentes sistemas energéticos que se encontraban restringidos a la intervención extranjera por las políticas de nacionalización de los principales productores que comenzaron a aplicarse a partir de los años sesenta del siglo pasado (Van der Linde et al., 2006: 57; Kozulj, 2006: 105).

El abandono del sistema energético a las leyes de mercado desaceleró la inversión en exploración y explotación de campos dentro de los países consumidores que pasaron a ser cada vez más dependientes del flujo de energía, en especial petróleo, provenientes del mercado mundial dado la reducción de su precio en el mercado internacional (Helm, 2007: 10).

Esta falta de inversión también se presentó en la infraestructura energética; la perspectiva de una energía barata y un mercado desregulado que predominó en los años noventa provocó que los actores del mercado busquen mayores niveles de rentabilidad en la comercialización dejando de lado la inversión en plantas de refinación y sistemas de transporte que, en mayor medida fueron construidos en los setenta y en este momento se encuentran cercanos a cumplir su periodo de vida útil (Stevens, 2007: 124).

Estados Unidos, el principal consumidor de energía y petróleo ha sufrido reducciones constantes en sus niveles de producción. En 1996 producía 8,7 millones de barriles de petróleo por día, en el año 2006 produjo 6,7 millones de barriles de petróleo diarios mientras su nivel de consumo alcanza 20,5 millones de barriles de petróleo diarios, es decir que debe abastecerse en el mercado internacional de alrededor del 65% del petróleo que necesita para consumir²⁴, los Estados Unidos han distribuido las fuentes de origen del petróleo necesario para su consumo, pero, cada vez aumenta su dependencia del petróleo proveniente de Medio Oriente, una región cuyos niveles de conflictividad política y social se ha incrementado.

En el caso de la Unión Europea, Aunque el consumo de petróleo tiende a reducirse producto de la creación de tecnologías eficientes en consumo energético, la poca capacidad productiva constituye un limitante de la región. Para el año 2006 la región consumía 14,5 millones de barriles diarios de petróleo y solo era capaz de producir 2,3 millones, la mayor parte del petróleo necesario para el consumo europeo proviene de Rusia y países del bloque ex soviético.

El 70% del consumo de petróleo en los países del sudeste asiático, China, Corea del Sur y Japón es cubierto desde Medio Oriente por razón de cercanía y capacidad de producción. Del petróleo que se oferta en el mercado internacional, las dos terceras partes provienen de esta misma región.

²⁴ De acuerdo con los datos del informe anual presentado por BP y las proyecciones realizadas por la EIA en el año 2007.

Incremento en los niveles de interconexión energética

Las redes de oleoductos, gasoductos y redes eléctricas que cruzan las fronteras nacionales aumenta y cada vez existe un mercado energético global con mayores niveles de integración e interdependencia. La necesidad de obtener mayores cantidades de recursos energéticos fuera de los productores tradicionales condujo a la exploración de otras reservas; la viabilidad y rentabilidad de campos petrolíferos ubicados en el Cáucaso o en el norte de Africa solo es posible en cuanto se concrete la construcción de grandes infraestructuras de transporte que coloquen el crudo en forma segura en el mercado internacional (Van der Linde et al., 2006, 60). Estos megaproyectos que trasladan el petróleo desde los países del centro de Asia hacia el mar Negro se construyeron con el financiamiento de los Estados Unidos, el apoyo de la Unión Europea, y la aquiescencia de las repúblicas ex soviéticas del Cáucaso y el Mar Negro²⁵. La Unión Europea ha negociado acuerdos energéticos con Rusia para que, a través de las redes de oleoductos y gasoductos de Ucrania y Bielorrusia, se realice el abastecimiento de estos recursos energéticos²⁶.

El incremento de redes de interconexión energética es más evidente en la circulación de otras fuentes energéticas como gas y electricidad. La Unión Europea ha impulsado un acuerdo de interconexión eléctrica que desde 1992 ha desarrollado infraestructura para compartir energía eléctrica entre todos los miembros de este acuerdo comercial y económico (Egenhofer, 2007: 1). El gas natural era un recurso poco comercializado en el mercado internacional dadas las dificultades de transporte, pero, el descubrimiento de nuevas formas de almacenamiento seguro para este hidrocarburo y la diversificación de usos (en especial su uso en turbinas de ciclo

²⁵ El oleoducto BTC (Bakú Tiflis Ceyhan) una de las infraestructuras de transporte de hidrocarburos más grandes del mundo permitió que la rica producción hidrocarburífera del centro de Asia (Azerbaijan, Georgia y Armenia) pueda ser conducida al mercado internacional a través de Turquía evitando así el paso por los oleoductos rusos). En la misma región se encuentra pendiente la construcción de un oleoducto de mayores dimensiones cuya ejecución se encuentra paralizada por la volatilidad étnica, religiosa y política en que la región ha caído.

²⁶ Estas relaciones se enmarcaron dentro de políticas de acercamiento que la Unión Europea desarrolló frente a Rusia desde el fin de la Guerra Fría que involucraban apertura de Rusia a inversiones provenientes de la UE e incremento de los lazos de cooperación energética entre estos dos actores.

combinado para producción de electricidad) han incentivado su uso como un sustitutivo del petróleo (Kozulj, 2006: 107)²⁷, el transporte de gas natural se realiza a través de buques o gasoductos que presenta como único inconveniente el alto precio que aún mantiene el procesamiento del gas.

La existencia de mayores niveles de interconexión abre nuevas amenazas al mercado internacional energético. Los desastres naturales pueden provocar una interrupción en los flujos energéticos como ocurrió en julio de 2005 cuando el Huracán Katrina destruyó parte de la infraestructura de transmisión eléctrica y suspendió la producción y transporte de petróleo en Texas provocando la elevación de los precios del petróleo. Además, existe una preocupación creciente ante la vulnerabilidad de estas redes frente a ataques terroristas²⁸.

El incremento en los niveles de interconexión ha posibilitado el incremento de los niveles de cooperación entre productores y consumidores. El problema energético dentro de un mercado con extensas redes de interconexión energética ya no se torna tan solo de productores o consumidores considerados en forma aislada, sino adquiere caracteres cada vez más globales.

Presencia de la variable ambiental en el tema energético

La preocupación por los efectos negativos que los sistemas de producción y patrones de consumo generan sobre el medio ambiente se manifestó desde los años setenta (Sheeham, 2005: 69)²⁹, pero, la destrucción de la infraestructura energética (tanto eléctrica como petrolera) causada por el Huracán Katrina cuya inusual intensidad se debió al efecto invernadero y el calentamiento global acentuó la necesidad de

²⁷ El incremento del uso del gas se produce también por los menores niveles de contaminación que su uso produce comparado con otras fuentes como el petróleo o el carbón.

²⁸ Tanto la Política Energética como la Política de Seguridad Nacional dedican apartados en donde se destaca la vulnerabilidad de la infraestructura energética frente a ataques terroristas así como la necesidad de protegerlas para evitar la interrupción del flujo energético en los EEUU.

²⁹ La primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente se produjo en 1970.

insertar la variable ambiental en los estudios sobre políticas energéticas y políticas de seguridad.

La presencia de la variable ambiental ha significado un giro para los estudios sobre seguridad internacional y sobre seguridad energética. El referente clásico y tradicional sobre seguridad fue el Estado; con la incorporación de la variable ambiental se crean amenazas que no parten del Estado, como la contaminación o el calentamiento global y donde esta entidad no es el sujeto a protegerse sino en primer término el ambiente y en el sentido más profundo los habitantes del planeta. En suma, la introducción del tema ambiental en los estudios sobre seguridad y energía significó la introducción de un nuevo término en sus perspectivas: lo global.

Los patrones de consumo de energía son factores que inciden en el crecimiento de la amenaza global que significa el deterioro medioambiental³⁰. La matriz energética se asienta en el consumo de combustibles fósiles que son considerados como elementos contaminantes del medio ambiente. Desde inicios de la década de los noventa se realizan esfuerzos para utilizar combustibles y formas de producción de energía menos contaminantes, además, se incentivó el uso de tecnologías que permiten mayor eficiencia energética para reducir de contaminación por el uso de combustibles.

La introducción del enfoque ambiental en temas como seguridad y energía formula varias inquietudes: ¿Quién asume el costo por la transformación de los patrones de consumo energético? El modo de producción capitalista se ha caracterizado por el uso intensivo de los recursos naturales fundamentado en su existencia ilimitada sin que se midan las consecuencias de los sistemas de producción y explotación de recursos. Mientras en los países con mayores niveles de desarrollo miran con preocupación el incremento del consumo de energía con poca eficiencia energética en los países en vías de desarrollo, estos reclaman al mundo industrializado

³⁰ El calentamiento global es provocado en gran medida por las emisiones de CO₂, el 70% de estas tienen como origen el consumo de combustibles fósiles.

asumir su responsabilidad en la configuración de los actuales patrones de consumo energético.

La introducción y generalización de fuentes alternativas a las que provienen de combustibles fósiles también ha sido utilizada como una herramienta de seguridad de suministro e independencia energética en los países industrializados. El Estado alienta la producción y consumo de fuentes energéticas alternativas a través de cargas impositivas sobre el uso de hidrocarburos, medida que eleva los costos del consumo de combustibles fósiles. Esta medida activa el conflicto entre productores y consumidores sobre la participación en la renta petrolera y el sector quien debe asumir el costo por la adecuación en la infraestructura existente que exige la modificación de la matriz energética.

Dentro de las fuentes energéticas alternativas los biocombustibles se presentan como las más difundidas. La utilización de esta alternativa significa el cambio de combustibles provenientes de fuentes no renovables por combustibles de origen renovable, aquellos provenientes de alcoholes (el maíz y la caña de azúcar). Al momento, los EEUU destinan el 20% de su producción de maíz para la producción de biocombustibles y pretende que en 10 años el 20% del consumo de combustibles para el transporte provenga de biocombustibles; El 60% del parque automotor brasileño utiliza esta fuente alternativa. Pero, un incremento global del uso de biocombustibles aumentaría la presión ejercida sobre el suelo cultivable en el planeta y la extensión de este es limitada.

Esto nos coloca frente a un dilema: ¿Debe ampliarse el terreno cultivable dedicado a producción de biocombustibles en perjuicio de la producción de alimentos? Este dilema resulta ser crucial para aquellos países cuya población no dispone de los alimentos necesarios para su supervivencia.

Aun no se han develado todas las implicaciones que la introducción de la variable medioambiental ejerce sobre este nuevo paradigma energético, pero nos muestra que asistimos a un problema global dentro del cual se encuentran involucrados los actores del mercado energético, los Estados y las fuerzas sociales que demandan mejores condiciones de vida.

El nuevo paradigma energético y la Cumbre de Johannesburgo de 2002

En donde mejor puede observarse la presencia del nuevo paradigma energético en las relaciones internacionales es en la elaboración de la declaración final de la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Esta declaración internacional sobre desarrollo sustentable se elaboró con la presencia de países exportadores y consumidores de energía y en su elaboración puede comprobarse la existencia de una nueva perspectiva del tratamiento a darse al tema energético en el planeta.

En la Carta de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre mundial se considera el acceso a recursos energéticos como una herramienta de desarrollo sustentable y de erradicación de la pobreza, el apartado 9 de la referida carta de aplicación determina como una responsabilidad de los Estados:

Adoptar medidas conjuntas y mejorar las iniciativas de cooperación a todos los niveles para aumentar el acceso a servicios energéticos fiables y de costo razonable, para el desarrollo sostenible, que faciliten el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, incluido el de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza antes del año 2015, y como medio de generar otros servicios importantes que mitiguen la pobreza, teniendo en cuenta que el acceso a la energía facilita la erradicación de la pobreza.

Para conseguir este objetivo en la cumbre se establecieron varias medidas a tomarse:

- a) Mejorar el acceso a servicios y recursos energéticos fiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales, teniendo en cuenta las particularidades y circunstancias de cada país, por diversos medios, como la electrificación rural y los sistemas descentralizados de energía, un mayor

aprovechamiento de las fuentes de energía renovables, el uso de combustibles líquidos y gaseosos menos contaminantes y el incremento de la eficiencia energética, intensificando la cooperación regional e internacional en apoyo de iniciativas nacionales por medios tales como el fortalecimiento de la capacidad, la asistencia financiera y tecnológica y mecanismos innovadores de financiación, en particular a nivel microeconómico y meso económico, en que se reconozcan los factores específicos que deben tenerse en cuenta para proporcionar acceso a los pobres;

- b) Mejorar el acceso a las tecnologías modernas de aprovechamiento de la biomasa y las fuentes y existencias de leña, y comercializar las operaciones relacionadas con la biomasa, en particular la utilización de residuos agrícolas, en las zonas rurales y en los casos en que esas prácticas sean sostenibles;
- c) Promover la utilización sostenible de la biomasa y, cuando corresponda, otras fuentes de energía renovables mejorando las modalidades de utilización actuales por medio de la ordenación de los recursos, un mejor aprovechamiento de la leña y el uso de productos y tecnologías nuevos o mejorados;
- d) Prestar apoyo en la transición a usos menos contaminantes de los combustibles fósiles líquidos y gaseosos, cuando ello se considere más racional desde el punto de vista ambiental, socialmente aceptable y eficaz en función de los costos;
- e) Elaborar a nivel nacional políticas y marcos regulatorios sobre los recursos energéticos que contribuyan a crear en el sector de la energía las condiciones económicas, sociales e institucionales necesarias para mejorar el acceso a servicios energéticos fiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en las zonas rurales, periurbanas y urbanas;
- f) Aumentar la cooperación internacional y regional para mejorar el acceso a servicios energéticos fiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales como parte integrante de los programas de reducción de la pobreza, promoviendo la creación de condiciones favorables y atendiendo a las necesidades de fortalecer la capacidad, prestando especial atención a las zonas rurales y las zonas aisladas, según corresponda;
- g) Promover y facilitar urgentemente, con la asistencia financiera y técnica de los países desarrollados, incluso mediante asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado, el acceso de los pobres a servicios energéticos fiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales, teniendo en cuenta la función determinante de las políticas nacionales de energía en el contexto del desarrollo sostenible y teniendo presente que, para que mejore el nivel de vida de la población de los países en desarrollo, es indispensable aumentar muy considerablemente los servicios energéticos y que estos servicios tienen un efecto positivo en la erradicación de la pobreza y el mejoramiento del nivel de vida.

La presencia del nuevo paradigma energético plantea una contradicción entre los principios que se han establecido en los objetivos del milenio con la dinámica de fuerzas en tensión en el sistema de gobernanza energética. Mientras los productores reclaman mejores precios para la energía, los consumidores aplican políticas de seguridad de suministro que tratan de influir sobre el mercado. En el centro de la discusión se encuentra el uso que debe darse a la energía, los efectos que un creciente precio provoca sobre la economía de los consumidores y el impacto de la contaminación ambiental sobre el planeta.

En las relaciones que en materia energética se plantean entre Venezuela y EEUU se reflejan parte de estas preocupaciones. El mayor consumidor energético lanzó a partir de 2001 una política de seguridad de suministro que trata de redefinir el contexto y la estructura del sistema de gobernanza energética mientras Venezuela, el quinto mayor exportador mundial de petróleo modificó los postulados de su política exterior energética a partir de 1999 y planteó un proyecto de integración energética para América Latina. La presencia del nuevo paradigma energético se ha traducido en el aumento de las tensiones y dinámicas entre los actores y estructuras del sistema de gobernanza energética, dinámicas que tratan de determinar la forma cómo la energía, un bien considerado como público y estratégico, debe ser utilizado.

CAPÍTULO TERCERO: LA SEGURIDAD ENERGÉTICA NORTEAMERICANA Y EL NUEVO PARADIGMA ENERGÉTICO

En múltiples estudios se ha destacado la relación simbiótica que existió entre el desarrollo de la revolución industrial y la búsqueda de nuevas fuentes energéticas. La revolución industrial iniciada a mediados del siglo XIX solo fue posible en cuanto lograron crearse fuentes energéticas diferentes a aquellas que ya habían alimentado el proceso de producción. La fuerza motriz proveniente del caldero de vapor y la energía proveniente del motor de combustión interna permitieron sostener el funcionamiento de un aparato productivo en incesante expansión y llegaron a transformar la vida cotidiana, de allí que el tratamiento del tema energético para los Estados Unidos presente alta sensibilidad en el proceso de definición de sus políticas, agendas y estrategias pues el uso de la energía incide en múltiples sectores: Aparato industrial, sistema de transporte, movilización de las fuerzas armadas, transporte.

La variación del costo de la energía ha sido una preocupación constante para el gobierno norteamericano en cuanto se trata de un recurso estratégico que afecta el desempeño de grandes y medianas empresas y a un complejo universo de consumidores que resultan ser un inmenso caudal de votantes. Por estos motivos nos planteamos en este capítulo determinar la incidencia del tema energético en la formulación de la doctrina de seguridad de los EEUU, los efectos de la aparición del nuevo paradigma energético en la formulación de la política energética norteamericana y las relaciones que existen entre el proceso de formulación de estas políticas con el desempeño del mercado internacional de energía.

La aparición del nuevo paradigma energético ha significado para los EEUU el inicio de un movimiento de securitización de su política energética a partir de 2001. La dinámica del sistema de gobernanza energética condicionó al gobierno norteamericano a buscar una estructura que le permita acceder a fuentes energéticas confiables, estables

y duraderas. Este movimiento se visibiliza en la forma cómo EEUU trata sus relaciones energéticas con Venezuela uno de sus mayores proveedores de petróleo, gobierno que, a su vez, dio un giro a los postulados tradicionales de su política exterior energética a partir de 1999.

EEUU y el consumo de energía

Estados Unidos es el principal consumidor de energía en el mundo como efecto de ser un polo de industrialización y acumulación mundial. Para el 2004 el consumo de energía de los EEUU medido en BTU alcanzó los 100 cuatrillones al año de los cuales el petróleo y sus derivados significan cuarenta cuatrillones (alrededor del 40% de la energía), es decir que el petróleo es su principal fuente energética³¹. Para comprender la incidencia del consumo energético norteamericano en el planeta podemos comparar su caso con China, el país que en la última década ha visto incrementar en forma sustancial sus índices de consumo y con Europa, la región que secunda a los EEUU en índices de consumo energético: El consumo de China, para el mismo año 2004 alcanzó los 60 cuatrillones de BTU y el consumo de todos los países europeos que forman parte del grupo de la OCDE alcanzó los 81 cuatrillones de BTU³².

La matriz energética de los EEUU se encuentra dominada por el consumo de hidrocarburos. El 43% de la energía proviene del petróleo seguido por el consumo del gas natural y el carbón con el 22% para cada uno de ellos. La mayor parte de estos dos recursos se emplean en crear energía eléctrica y calefacción. El 8% de la energía es generada a través de plantas nucleares mientras el 8% restante se genera a través de otras fuentes energéticas (biomasa y otros recursos renovables).

³¹ Una BTU (Unidad Térmica Británica) es la cantidad de energía que se necesita para calentar en un grado Fahrenheit una libra de agua en condiciones atmosféricas normales. Esta unidad es reemplazada por el julio en el sistema métrico decimal.

³² Fuente EIA (Energy Information Agency).

Para el año 2007 EEUU consumió 20,6 millones de barriles de petróleo diarios, que corresponden al 23,9% del consumo mundial de petróleo de los cuales nueve millones de barriles se emplean en la producción de destilados livianos como la gasolina; el 57% del crudo y derivados se destina al transporte. El nivel de consumo petrolero de los EEUU es comparable al consumo del sudeste asiático. Para el año 2030 se proyecta que el consumo de petróleo se incremente a los 27 millones de barriles de petróleo diarios³³.

La capacidad de producción petrolera de los EEUU, para el año 2007, fue de 6,8 millones de barriles diarios que equivalen al 8% de la producción mundial. Cabe señalar que esta capacidad de producción en los últimos 10 años se ha reducido en forma constante desde 8 millones de barriles en el año 1996 hasta 6 millones en 2007. Esta disminución de la producción es el resultado de la reducción de inversiones en exploración y producción (dados los bajos precios del petróleo en este periodo de tiempo), así como del agotamiento de los campos ya existentes.

En el caso del gas natural: EEUU produjo 545 billones de metros cúbicos en el año 2007 que corresponden al 18,9% del total de producción mundial. En los últimos 10 años, este nivel de producción se ha mantenido en rangos de entre 520 y 555 billones de metros cúbicos. EEUU consumió 595 billones de metros cúbicos de gas en el año 2007, en los últimos 10 años el consumo se ha mantenido en rangos de entre 569 y 600 billones de metros cúbicos.

El consumo de gas natural de los EEUU se sostiene en su producción interna, mientras una pequeña cantidad es importada. Pero, para el año 2030 se prevé esta situación se modifique dado el desarrollo de medios que facilitan el transporte de gas, el desarrollo de tecnologías que permiten su uso en la producción de energía eléctrica (como es el caso de la turbina de ciclo combinado) así como su bajo nivel de

³³ Las cifras sobre producción y consumo de energía son tomados de los cuadros estadísticos publicados por British Petroleum, Aunque los datos sobre producción presentados por EIA (Energy Information Agency) difieren de los presentados, ambas coinciden en los porcentajes de participación en la producción y consumo mundiales así como en las tendencias en la producción y consumo.

contaminación hacen prever un incremento en el consumo de gas natural y por tanto de su importación.

Para el año 2000, la energía eléctrica del país era generada a través de carbón en un 52%, por plantas nucleares en un 20%, por gas natural en un 16%, a través de energía hidráulica en un 7%, por petróleo en un 3% y por energías renovables en un 1%. El carbón es uno de los recursos más abundantes en el país y gran parte de su uso como recurso energético se encuentra ligado a la producción de energía eléctrica. EEUU se encuentra en capacidad de exportar un porcentaje de su producción de carbón natural. También, el 30% de energía nuclear producida en el mundo durante el año 2007 fue creada por los EEUU. Tanto la producción como el consumo de energía eléctrica han experimentado un ligero pero constante incremento en los últimos diez años.

Debe también indicarse que, a partir de mediados de la década del setenta del siglo pasado, EEUU ha aumentado sus niveles de eficiencia energética³⁴. Tanto la industria como el consumo doméstico han visto disminuir su incidencia en el consumo de energía producto de la introducción de tecnologías cada vez más eficientes en el consumo energético, cada vez se requieren menos unidades BTU para sostener el aparato productivo y las actividades cotidianas en los EEUU.

La reducción del consumo en la industria es el producto de la transformación del aparato productivo norteamericano. Hasta inicios de los ochenta, el aparato industrial se concentraba en la producción de bienes manufacturados, pero, a partir de la década de los ochenta la industria norteamericana se concentró en la producción y oferta de servicios así como bienes con alto agregado tecnológico cuya producción requiere menos cantidades de energía; en consecuencia, el consumo energético se ha concentrado en el sector transporte (Palazuelos y Machin, 2007: 2). Pero, si bien el incremento del

³⁴ De acuerdo con la información de la EIA, en 1970 los EEUU consumían 70 cuatrillones de BTU, en 1999 consumía 100 millones aunque de haberse mantenido la intensidad con la cual se requería la energía en 1970, se requerirían 170 cuatrillones de BTU para sostener las necesidades de consumo, de la misma forma también se ha reducido en un 50% la cantidad de energía necesaria para producir un dólar de riqueza y se ha mantenido el uso de energía per cápita en los últimos 35 años.

consumo energético se ha visto atenuado por el incremento en la eficiencia energética, no se ha reducido la demanda por recursos energéticos como el petróleo, el carbón o el gas natural, dadas las altas tasas de crecimiento y expansión económica que el país ha sostenido.

Siendo el petróleo el recurso energético de mayor uso y dada la limitada capacidad de elevar la producción interna, el incremento de su consumo se sostiene sobre el volumen de importaciones. En 1997 EEUU importaba 9 millones 900 mil barriles diarios; para el año 2000, estas crecieron a 11 millones de barriles diarios y para el año 2007 se colocaron sobre los 13 millones seiscientos mil barriles, las dos terceras partes de las importaciones de crudo se destinan hacia la producción de combustibles livianos necesarios para el transporte.

Esta situación incide en forma directa sobre la balanza comercial norteamericana. El volumen total de importaciones, para el año 2007, estuvo valorado en 1'960.000 millones de dólares, el valor correspondiente a importaciones de petróleo correspondió a 330.000 millones de dólares. Esto significa que del total de sus importaciones, el 17% corresponde a petróleo crudo y sus derivados³⁵.

El peso del petróleo sobre la balanza comercial norteamericana muestra un problema paralelo al abastecimiento: La determinación del precio de las fuentes de energía y del petróleo en específico en el mercado internacional. El factor precio incide en forma directa sobre el universo de consumidores, desde los pequeños propietarios de vehículos hasta las grandes plantas industriales. La elevación del precio de crudo y sus derivados afecta el desempeño de la economía norteamericana y hace que tanto la fijación de precios como la configuración del mercado internacional sean un asunto de preocupación política e intervención del Estado (Palazuelos y Machin, 2008: 2).

³⁵ Fuente: U.S. Census Bureau (agencia oficial de estadísticas en los EEUU).

Como consecuencia de lo manifestado no resultan ser irrelevantes las expresiones utilizadas en el informe Cheney sobre la situación energética norteamericana referente al peso de las importaciones: “Las importaciones son como un impuesto que los países productores colocan sobre los EE.UU.” (National Energy Policy; 2001: 15)

El problema del precio del petróleo nos obliga a revisar la configuración del mercado internacional de petróleo. La región de Medio Oriente es la mayor zona productiva y de reservas tanto de petróleo como de gas natural, de ella se extrae el 60% de la producción mundial de petróleo y posee las 2/3 partes de las reservas probadas de este recurso. La industria petrolera ha marcado la configuración económica y política de esta región desde los años treinta cuando se inició la explotación y exportación de crudo a gran escala.

Varios de los conflictos (étnicos y religiosos en gran parte) internos y externos en la región se han potenciado por la presencia de la actividad petrolera lo cual ha generado tensión e inestabilidad política que ha afectado al mercado internacional de energía y han influido en la volatilidad en los precios del petróleo. Por este motivo, en enero de 1980, la administración del presidente norteamericano Jimmy Carter consideró la situación política de Medio Oriente y su estabilidad como interés vital para los EEUU y esta relación no se ha modificado en las posteriores políticas sobre seguridad energética (Romm, 1993: 39).

Bajo esta situación, los EEUU han mantenido como un objetivo de sus políticas energéticas la diversificación de las fuentes. Al momento los mayores importadores de petróleo hacia EEUU son: Canadá, México, Venezuela y Arabia Saudita. El 40% proviene del hemisferio occidental y el 25% de Medio Oriente, y alrededor del 40% proviene de países miembros de la OPEP.

Estados Unidos, sus políticas energéticas y la formación del mercado mundial de petróleo

En los EEUU se comienza a debatir sobre seguridad energética desde inicios de la década de los años treinta del siglo pasado cuando, por el rápido crecimiento del uso del petróleo y sus derivados como fuente energética de la industria y el transporte, se hizo evidente que el consumo no podría ser sostenido tan solo con la producción interna. Era necesario entonces acceder a las principales reservas de petróleo conocidas en ese momento que estaban ubicados en Medio Oriente, territorio que se encontraba dividido en zonas de influencia de los decadentes imperios coloniales británico y francés.

En la administración de Franklin D. Roosevelt, en los años treinta, ante la reciente preocupación por la incidencia del tema energético en la economía norteamericana se promulgaron las primeras políticas gubernamentales y se prefiguraron lo que se consideran como principios de política energética:

1. El uso eficiente de la energía, es decir el empleo de la menor cantidad de energía posible para reducir costos
2. El uso pleno, carente de pérdidas en cualquier momento posible tratándose de recursos escasos y de rápido agotamiento
3. La utilización de recursos con especiales características en las actividades específicas las que fueron proyectados y no en otras donde puedan emplearse recursos menos especializados
4. El uso de la más eficiente y mejor tecnología sin restricción alguna
5. La estabilidad como herramienta para mejorar el funcionamiento de los mercados energéticos
6. El uso de la menor cantidad de capital y trabajo en la tarea de proveer de energía al sistema económico. El desarrollo económico y el pleno empleo están promovidos por la eficiencia energética (Blair, 1993: 9).

En 1945 tras una entrevista sostenida entre el Rey Saud de Arabia y el Presidente Franklin D. Roosevelt, se establecieron las bases sobre las que giró: el acceso de los EEUU a las reservas y producción de petróleo en Medio Oriente. Las compañías petroleras norteamericanas invirtieron e iniciaron la producción de petróleo en Arabia Saudita, a cambio, EEUU otorgó apoyo político, económico y militar al régimen político y religioso impuesto por la casa real saudita en Arabia (Kem, 2006: 2).

Para los EEUU, el tema del acceso a las fuentes energéticas en Latinoamérica, en especial sobre las más importantes ubicadas en México y Venezuela, se planteó dentro de sus relaciones comerciales con la región. Desde los años veinte del siglo pasado Venezuela recibió una masiva cantidad de inversión en Petróleo por parte de empresas norteamericanas (en donde Shell y British Petroleum ya operaban desde 1917) que convirtieron a Venezuela en el principal proveedor de petróleo hacia los EE.UU. en los años cuarenta y cincuenta (luego sería reemplazado por Arabia Saudita) (Fleischer, 2006: 170). La explotación se produjo bajo el sistema de concesión en donde el Estado recibía una cantidad por cada barril de petróleo exportado, cantidad que era establecida en relación a un precio referencial fijo.

En los años cincuenta, los EEUU, emergieron de la Segunda Guerra Mundial como un poder hegemónico, la primera potencia económica en el mundo. En esa época se convirtieron en importadores netos de petróleo³⁶. Su gobierno debió enfrentar dos retos: las demandas de los países productores para obtener una mayor participación en los beneficios que la industria generaba y la preservación de su industria petrolera. En el primer caso, los EE.UU. debieron aceptar compartir los beneficios en un cincuenta por ciento (tratados 50/50)³⁷ y en el segundo, el gobierno de Eisenhower aplicó una política de cupos a las importaciones por país de origen en donde fueron privilegiadas las importaciones canadienses y mexicanas, relegando a Arabia Saudita y Venezuela³⁸. La aplicación de estas políticas impulsó a Venezuela y algunos países de Medio Oriente a crear la OPEP, y optar por la nacionalización de la industria petrolera (Freisher, 2006: 170).

Cuando los EEUU adoptó un sistema de libre flotación cambiaria en 1973 (lo que condujo a la finalización del régimen monetario establecido en Brenton Woods) los

³⁶ Los reducidos costos de producción del petróleo proveniente del mercado internacional permitieron el reemplazo paulatino del carbón por el petróleo como la principal fuente energética (Ruiz Caro, 2005: 25).

³⁷ Venezuela fue el primer gobierno en presionar y obtener estas condiciones que luego se generalizaron para todos los países productores.

³⁸ Para enfrentar estas medidas las compañías petroleras transnacionales decretaron una reducción en el precio referencial del barril de petróleo y así sustentar sus utilidades en la elevación por la comercialización de derivados.

países productores presionaron por incrementar el precio del petróleo para protegerse de la creciente inflación de precios desatada a nivel internacional, factores señalados como detonantes de la crisis económica iniciada en 1973 (Ruiz Caro, 2001: 26).

La energía dentro de la estrategia de seguridad nacional de los EEUU.

Cuando los Estados árabes miembros de la OPEP decretaron el embargo en contra de todos los países que apoyaron a Israel en la Guerra de Yon Quipur (dentro de los cuales se encontraban los EEUU) estalló una crisis energética de proporciones mundiales. El tema se incluyó dentro de la agenda de seguridad nacional de los EEUU. Esta medida fue provocada por: el temor al uso de la dependencia energética norteamericana como un arma de presión política de los países productores, así como por los efectos que una interrupción del flujo energético podrían provocar sobre el sistema económico y la vida cotidiana de los consumidores.

En 1974, como medidas para enfrentar la crisis energética y la amenaza de desabastecimiento de petróleo, se creó el Departamento de Energía y el Congreso de los EE.UU. aprobó la creación de la Reserva Nacional Estratégica con el fin de superar una interrupción o suspensión del flujo de energía, reserva que, en 1983 se ubicó sobre los 700 millones de barriles de petróleo. En 1974, con el apoyo de la mayor parte de los principales consumidores, se creó la Agencia Internacional de Energía para enfrentar en forma común la crisis energética a través del impulso a reservas y la exploración de nuevas zonas de producción petrolera.

En 1979 se produjo la crisis política iraní, el Ayatolah Jomeini ascendió al poder con un programa política anti occidental pro fundamentalismo musulmán Chiita y la Unión Soviética invadió Afganistán. Entonces Jimmy Carter incluyó el mantenimiento de la estabilidad política en Medio Oriente como parte de los intereses vitales de los EEUU (Romm, 1993: 39), fue una de las razones para motivar el apoyo norteamericano a los rebeldes en Afganistán en 1981 así como organizar y ejecutar la intervención militar de las Naciones Unidas ante la invasión iraquí a Kuwait en 1990.

Con el descubrimiento de las reservas del Mar del Norte y otras ubicadas fuera del área de influencia de la OPEP, con el desarrollo de políticas de incremento de la eficiencia energética y con la competencia que se desarrolló dentro de la misma OPEP por el dominio del mercado descendieron los precios internacionales del petróleo en las décadas de los años ochenta y noventa (de cuarenta dólares en 1980, descendió a veinte dólares, valor, que con ligeras fluctuaciones, se mantuvo durante todo este periodo de tiempo).

La presencia del nuevo paradigma energético

La finalización de la Guerra Fría y la vigencia del neoliberalismo como teoría económica dominante, modificaron el tratamiento que se le dio a la energía en los años noventa. Aunque no dejó de considerarse la variable geopolítica como importante (dada la concentración de reservas y producción) la caída de los precios del petróleo permitió a EEUU abordar el problema de su dependencia energética como un asunto de mercado. Entonces, la apertura de los principales campos de producción de petróleo en el mundo a la inversión extranjera, restringida hasta esos momentos por efectos de la nacionalización ocurrida en los años sesenta y setenta, resultó un objetivo más importante que la aplicación de políticas de eficiencia energética de un sistema económico en vías de expansión por efecto del incremento del consumo que significaba la globalización.

Cuando los precios de la energía se incrementaron en el año 2001, se inició una nueva etapa en el tratamiento de las relaciones energéticas en los EE.UU. En febrero de 2000, a vísperas de las elecciones presidenciales norteamericanas Condoleezza Rice, en un artículo publicado por la Revista Foreign affairs, cuestionó la política exterior seguida por Clinton a la que consideraba como desorientada³⁹. En palabras de la propia autora, tras la finalización de la Guerra Fría, era necesaria una redefinición del interés

³⁹ En la administración Clinton se habían determinado como principios de política exterior el énfasis en la construcción de alianzas y regímenes internacionales.

nacional lo que significaba la reorientación de los conceptos de seguridad. Para ello debía iniciarse el establecimiento de prioridades y de estrategias, entre ellas el tratamiento con los poderes emergentes de China y Rusia (Rice, 2000, 2).

[...] there are those who would draw a sharp line between power politics and a principled foreign policy based on values. This polarized view -- you are either a realist or devoted to norms and values -- may be just fine in academic debate, but it is a disaster for American foreign policy. American values are universal. People want to say what they think, worship as they wish, and elect those who govern them; the triumph of these values is most assuredly easier when the international balance of power favors those who believe in them. (Rice, 2000: 2)

El artículo mencionado adquirió importancia porque, al cabo de un año, George W. Bush alcanzó la presidencia de los Estados Unidos y nombró como una de sus principales colaboradoras a Rice quien, en su segunda administración sería nombrada Secretaria de Estado. En el artículo, entonces, se prefiguró la nueva política exterior norteamericana y sus prioridades en seguridad nacional.

Las relaciones energéticas no fueron ajenas a esta tendencia. Los cambios ocurridos tanto en el sistema de producción como de consumo de energía, la aparición de China y la India como grandes consumidores y por tanto como potenciales rivales dentro de un mercado con opciones limitadas de diversificación de zonas producción hicieron prever que la dependencia de fuentes energéticas externas, en especial el petróleo iban a constituirse en una debilidad estructural de sistema económico norteamericano. De acuerdo con las previsiones proporcionadas por la Agencia de Información sobre Energía (AIE), para el año 2020 la producción de petróleo de los EEUU declinaría desde 10 hasta 8,5 millones de barriles diarios, mientras el consumo se incrementaría hasta 26 millones de barriles de petróleo diarios, entonces la dependencia de fuentes de aprovisionamiento externo se incrementarían hasta constituir para el 2020 el 70% del total del consumo norteamericano de petróleo.

Uno de los primeros actos de gobierno de la nueva administración, en enero de 2001, fue la conformación de una comisión especial integrada por representantes de los diferentes departamentos gubernamentales, sectores empresariales y grupos ambientales

vinculados con el tema energético presididos por el entonces vicepresidente Dick Cheney (*The National Energy Policy Development Group*), quienes debían realizar un informe sobre la situación energética norteamericana. El informe Cheney fue presentado en mayo de ese mismo año y luego aceptado como “*The National Energy Policy*”.

Dada la conformación de la comisión y a los grupos que escuchó, la concepción empresarial fue predominante en la elaboración de la nueva política energética. Gran parte de los delegados provenían de la industria petrolera, tanto el presidente Bush como el vicepresidente Cheney habían sido representantes de firmas petroleras (Klare, 2004, 208). Desde el inicio los grupos ambientalistas protestaron por su escasa participación y acusaron a la comisión de parcialidad al convocar a sus reuniones en mayor medida a asociaciones y representantes de la industria energética, acusación que no ha podido ser comprobada pues, tanto el contenido de las discusiones como la identidad de los convocados se encuentran clasificados como documentos de seguridad nacional.

La nueva política trató de enfrentar las condiciones que el escenario energético proponía a través de: el incremento de la eficiencia energética mediante el desarrollo de nuevas tecnologías, la explotación ambientalmente sustentable de las áreas protegidas de Alaska y las Montañas Rocosas y el incremento de los niveles de inversión en el mejoramiento de la infraestructura energética en su sector productivo y de transmisión (National Energy Policy, 2001, 34).

Pero, el aspecto más importante que la nueva política propuso fue el tratamiento del escenario internacional. La primera recomendación realizada por el informe Cheney fue: “Hacer de la seguridad energética un asunto prioritario en la política exterior y la política comercial de los Estados Unidos” (National Energy Policy, 2001 130) lo cual significa la incorporación del tema energético dentro de las cuestiones de la denominada por los teóricos realistas como alta política (junto con los temas de defensa y seguridad) (Klare, 2004: 211). Pero, ¿Qué consideraba la administración de Bush como seguridad

energética? El Director del Departamento de Energía Spencer Abrahams, en el año 2004, expresó este concepto en forma clara:

Desde la perspectiva de Estados Unidos, la seguridad energética es algo más que una cuestión de asegurar abastecimientos a corto plazo. El acceso confiable a servicios energéticos costeables, limpios y eficientes, es también esencial para el crecimiento y el desarrollo económicos (Abrahams, 2004).

Dentro de esta misma declaración, el secretario de Estado señala los principios de la nueva política en seguridad energética:

1. Equilibrar el aumento de producción con una concentración renovada en el uso limpio y eficiente de la energía.
2. Expandir nuestra participación internacional con naciones consumidoras y productoras.
3. Expandir y diversificar nuestras fuentes de abastecimiento.
4. Alentar decisiones en materia de energía que estén guiadas por mercados competitivos y políticas públicas que estimulen resultados eficientes (Abrahams, 2004)

Para los EEUU, la seguridad energética ya no es solo un asunto de abastecimiento como fue hasta 2001 (lo que implicaba garantizar abastecimiento a precios razonables y sostenibles). De acuerdo con la nueva política energética EEUU también debe mantener “acceso confiable” a recursos energéticos costeables limpios y eficientes. El abastecimiento y el acceso confiable a fuentes energéticas son las prioridades del gobierno en la política exterior y comercial de los Estados Unidos.

La aplicación del “acceso confiable” a servicios energéticos costeables, limpios y eficientes” es considerada en los niveles endógenos y exógenos. Hacia adentro implica incremento en la producción interna a través de la apertura a la explotación en zonas restringidas, incremento en la eficiencia energética, mejoramiento de la infraestructura y diversificación de las fuentes energéticas existentes.

En la mirada hacia afuera, la nueva política energética vincula seguridad, acceso confiable y libertad de mercado. De acuerdo a esta concepción, el libre acceso, la estabilidad del mercado internacional de energía y la apertura son parte de los intereses estratégicos de los EEUU. Las pocas posibilidades de un incremento de la producción

interna hacen que el flujo de petróleo proveniente del mercado internacional resulte ser vital para la seguridad económica de los EE.UU. lo cual implica la securitización de las relaciones energéticas norteamericanas que se desarrollan en el mercado.

La aplicación operativa de este principio se muestra en la segunda recomendación que se realiza en la Política Nacional Energética:

La NEPD recomienda que el Presidente de los EE.UU. apoye iniciativas para que Arabia Saudita, Kuwait, Argelia, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y otros productores abran sus sectores energéticos a la inversión extranjera.

El gobierno intenta, por una parte la integración de estas zonas al mercado mundial; y por otra, a través de la inversión extranjera, aumentar la producción para sostener la creciente demanda por recursos energéticos de los EE.UU. y los principales consumidores (Klare, 2004: 210).

La adopción por parte del mayor consumidor energético de una política energética de seguridad de suministro, es decir, que asume el acceso confiable y la estabilidad de mercado como un asunto prioritario para su seguridad, condiciona el entorno y la estructura del sistema de gobernanza energética y le permite promover una recomposición de fuerzas dentro del escenario político interno del productor dirigida hacia la apertura su sector energético a la inversión extranjera y al mercado internacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos aparecida en febrero de 2002 a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre solo confirma la vinculación entre seguridad, energía y libertad de mercado.

[...] A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes.

To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy: [...] Enhance energy security: We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading

partners, and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies. (National Security Strategy, 2002: 18)

Aunque la doctrina de la seguridad internacional es sucinta en cuanto se refiere a seguridad energética, la sombra de la debilidad energética norteamericana, su dependencia de los recursos provenientes de Oriente Medio y su necesidad de intervenir en la región, es omnipresente, haciéndose más explícita la necesidad de obtener libre acceso al mercado internacional y apertura de los países productores hacia la inversión externa necesaria para incrementar los niveles de producción de petróleo.

Los efectos de la aparición del nuevo paradigma energético

¿Qué ha significado para Estados Unidos la aparición del nuevo paradigma energético en la redefinición de su seguridad energética? Ante todo se ha creado un discurso en donde prima la visión geopolítica por sobre la construcción de regímenes energéticos.

En *“The National Energy Policy”* de 2001 los Estados Unidos son presentados como un país dependiente de fuentes energéticas externas (fuentes que se encuentran concentradas en determinadas regiones del planeta, dominadas por múltiples conflictos sociales y políticos) y, a diferencia de lo ocurrido en periodos anteriores, debe competir con regiones emergentes por el acceso a ellas. Su seguridad energética depende de la capacidad de acceder a esas fuentes, de crear estrategias de inversión para incrementar la producción al ritmo creciente de la demanda lo cual puede suponer el apoyo a corrientes políticas internas en los países productores que favorezcan la apertura y la inversión extranjera. Dado que la región de Medio Oriente concentra gran parte de la producción y las reservas esta merece atención privilegiada en la elaboración de la política energética norteamericana.

En la primera administración de George W. Bush, todas las energías se concentraron en la concreción de esta estrategia política. Solo en su segunda administración, en mayo de 2005, el presidente, lanzó una estrategia destinada a mejorar la eficiencia energética y la reducción del consumo de hidrocarburos provenientes de fuentes no renovables a la que denominó como “20 en 10”. Esta estrategia promueve el incremento del consumo de biocombustibles hasta alcanzar en 10 años el 20% del total del consumo de hidrocarburos.

La relación EEUU - Venezuela en la nueva política energética norteamericana

Como ya se mencionó, desde los inicios de la configuración del mercado internacional de energía, los EEUU trataron sus relaciones energéticas con Latinoamérica y con Venezuela en específico dentro de sus relaciones comerciales⁴⁰, situación que fue posible dada la hegemonía que este Estado ha ejercido sobre la región (Lowenthal, 2006: 63) y las relaciones de interdependencia asimétrica que existen entre el gigante y América Latina (la región andina en específico) (Bonilla, 2002).

En la década de los noventa, los EEUU concentraron sus relaciones energéticas con la región en la “Iniciativa Energética Hemisférica” presentada en el marco del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas. El antecedente directo de esta propuesta fue la Iniciativa para las Américas lanzada en 1989. El objetivo de la propuesta fue conseguir la integración de la región al mercado internacional de energía y la apertura del sector energético a la inversión extranjera (Ruiz Caro, 2006: 15). El resultado de la aparición de esta propuesta fue el inicio de procesos para desmontar los marcos normativos que restringían la inversión privada en el campo energético regional y la privatización de las Empresas Estatales proceso que se dio en especial en Argentina (Ruiz Caro, 2006: 17).

⁴⁰ Las compañías petroleras norteamericanas ingresaron a Venezuela en 1920 a través de la suscripción de contratos de concesión. La última política nacional energética norteamericana conserva este enfoque cuando recomienda la suscripción de un acuerdo de inversiones con Venezuela.

Varios factores coadyuvaron para el estancamiento del proceso de aplicación de la Iniciativa Energética Hemisférica entre ellos el escaso resultado que las medidas de liberalización y privatización del sector produjeron frente a los impactos negativos de estas medidas sobre el abastecimiento a los mercados internos (Ruiz Caro, 2006: 18); pero, por sobre todo, el proceso se retardó y estancó por una pérdida de interés de los EEUU en la propuesta⁴¹.

EE.UU. estableció prioridades en la consecución de los objetivos de su política energética, y privilegió la realización de su política energética en otras regiones como Medio Oriente y Asia Central⁴². Esta conducta coincide con lo ocurrido en el planteamiento de sus relaciones con América Latina tras la finalización de la Guerra Fría: Los EE.UU. han relegado dentro de sus agendas internacionales a América latina y prefieren tratar sus relaciones con la región en forma unilateral o bilateral y limitada a temas específicos: Narcotráfico, migración y comercio⁴³ (Lowenthal, 2006: 25).

En forma general y a través del devenir de sus relaciones de intercambio, los EEUU han considerado a Venezuela como un proveedor seguro y confiable de petróleo (ni la nacionalización, ni la fundación de la OPEP lograron modificar esa imagen). Pero, a partir de 1999 esta situación comenzó a modificarse como producto de la evolución de la crisis del modelo de democracia venezolano (Romero, 2006: 31).

Hugo Chávez ganó las elecciones y asumió el poder en 1999 con una propuesta energética que cuestionaba las políticas energéticas de apertura y reforma que habían adoptado los gobiernos anteriores. La presencia de Chávez, más que como una transformación, fue interpretada por parte de los EEUU, como una profundización de la

⁴¹ Esto se refleja incluso en la redacción de las recomendaciones de la Política Nacional Energética del 2001 cuando se trata, en primer término, el tratamiento de las relaciones con Medio Oriente, luego Asia central, Canadá y México, para finalizar con Venezuela y Sudamérica.

⁴² Aunque alrededor del 50% de las importaciones de petróleo provienen del hemisferio occidental, la mayor parte de las relaciones norteamericanas con los países productores en esta región ya se encuentran concertadas en tratados comerciales como el NAFTA en el caso de Canadá y México y la relación de interdependencia asimétrica con Venezuela; además, la región presenta un horizonte limitado en cuanto a la expansión de la producción lo que la convierte en un área menos atractiva comparada con Medio Oriente que sí dispone de esta capacidad.

⁴³ Carlos de Fonseca habla de déficit de atención para apoyar posiciones como las de Abraham Lowenthal o Francisco Leal Buitrago que hablan de pérdida de interés estratégico.

crisis del sistema democrático de Venezuela. Esta percepción se consolidó cuando se organizaron las paralizaciones de PDVSA, desde 2002 y se produjo el Golpe de Estado en 2002 que puso fuera del poder al mandatario en forma transitoria, situaciones que afectaron la producción y el suministro de petróleo venezolano al mercado internacional. Al momento de lanzarse la nueva política energética aun se consideraba a Venezuela como un proveedor confiable y en ella se estableció como prioridad la suscripción de un tratado de inversiones entre los dos estados, esta relación cambió en forma paulatina conforme el conflicto y la polarización política en Venezuela se incrementó.

Cuando se produjo el fallido golpe de Estado en 2002, el gobierno de EEUU fue el primero quien reconoció a la nueva y efímera administración de Enrique Carmona. Esta medida condujo a que el restablecido gobierno acuse a la administración norteamericana de conspiración. Entonces, y como estrategia de fortalecimiento, el gobierno venezolano impulsó medidas de radicalización de su posición a través del acercamiento al gobierno de Cuba, apoyo a diferentes grupos de izquierda en Latinoamérica y la articulación de una agresiva política exterior energética que se concretó en la presentación del proyecto Petroamérica.

Para enfrentar esta situación, el gobierno norteamericano adoptó una posición que se podría calificar como de contención, que algunos analistas denominan como “esperar y ver” (mientras resuelve la posición de sus intereses estratégicos en Medio Oriente y el Cáucaso) (Romero, 2006: 117). EE.UU. ha cuestionado las credenciales democráticas del régimen venezolano y el supuesto apoyo a los movimientos guerrilleros que operan en Colombia; también ha realizado actos de apoyo explícito hacia diferentes movimientos de la oposición; pero, solo ha reducido en un pequeño margen el porcentaje de participación del petróleo venezolano en las importaciones norteamericanas de crudo, sin adoptar medidas más radicales (Shifter, 2006: 5). Incluso las compañías petroleras norteamericanas que operaban en Venezuela aceptaron el cambio de reglas de juego impuesto por el gobierno de Chávez en el sistema legal

energético interno, a pesar del tono confrontativo creciente; no se han paralizado el suministro de petróleo ni las relaciones comerciales entre los dos países.

Solo en mayo de 2007, el gobierno norteamericano trató de redefinir su política energética en Latinoamérica a través de una gira que la Secretaria de Estado Condoleezza Rice realizó por diferentes países de la región. En esta gira trató de concretar alianzas estratégicas con países en especial Brasil y Colombia para incrementar la producción y la exportación de biocombustibles desde estos países. La Secretaria de Estado tenía como misión hacer realidad la política 20 en 10 y detener la influencia que Chávez pudiera ejercer sobre estos aliados de EEUU a través de su propuesta de integración energética (Mendelson y Moreira: 2008: 14).

Después de revisar la situación energética norteamericana puede comprenderse la forma cómo la presencia del nuevo paradigma energético afecta la elaboración de sus políticas, y la influencia que el concepto de seguridad energética ejerce sobre el sistema de gobernanza sectorial. Por un lado se encuentra el sentido de debilidad y amenaza que la dependencia de fuentes externas genera, pero por otro se encuentra el mercado internacional de energía, sus actores y sus lógicas. Las diferentes administraciones gubernamentales han navegado en las difíciles aguas que el sistema de gobernanza energética le propone con la aparición del denominado nuevo paradigma energético. La política energética norteamericana se ha elaborado sobre un delicado y precario equilibrio entre la sensación de amenaza provocado por la dependencia norteamericana a fuentes externas y la estabilidad del mercado internacional de donde provienen buena parte de los recursos energéticos.

A partir del año 2001 en la elaboración de sus políticas ha primado una concepción geopolítica que establece como prioridades el acceso confiable a zonas geográficas ricas en producción y reservas energéticas como Medio Oriente. Dado el contexto histórico desde inicios de la década de los noventa, América latina ha sido relegada en forma paulatina como zona de interés lo cual significó el reemplazo de

propuestas regionales integrales (como la Alianza para el Progreso de los años 70) por relaciones bilaterales y de carácter sectorial focalizadas en comercio, narcotráfico, migración, tal situación condicionó y permitió a Venezuela el desarrollo de su política exterior energética en la región.

CAPÍTULO CUARTO: VENEZUELA: SU POLÍTICA Y LA INCIDENCIA DEL NUEVO PARADIGMA ENERGETICO

Aunque el petróleo siempre fue una variable que formó parte importante para la vida de Venezuela en todo el siglo anterior, la nacionalización de la industria, la formación de la OPEP y el boom petrolero de los setenta colocaron a este país como un actor relevante en la política internacional. Los altos ingresos que desde 1973 percibió el país transformaron su economía y apuntalaron la aplicación de un modelo económico de corte desarrollista que, con el apoyo de la mayor parte de sectores sociales del país, abrió al país el mayor periodo de estabilidad económica y política.

En 1989, con la aplicación de las medidas de ajuste y reestructuración de la industria petrolera, conocidas como “El gran viraje” Venezuela pareció despertar de un sueño a la dura realidad de ser un país en vías de desarrollo, con altos índices de desempleo e inflación. Se inicia entonces un proceso de transformación de su sistema económico que, conforme se desarrolla, deja una secuela de pocos ganadores y muchos perdedores y da como resultado una crisis política ante la cual los sectores que dominaban el escenario político no pueden dar una respuesta concreta.

La reducción de la renta petrolera en los años noventa (producto de un periodo extenso de precios bajos) impidió al Estado el financiamiento de los proyectos industriales así como de los programas sociales que se habían desarrollado en las décadas anteriores. Desde los organismos internacionales de crédito y el principal socio comercial de Venezuela: Los Estados Unidos se presionaba al Estado para la apertura de la industria petrolera al mercado internacional lo que significaba la finalización de las políticas de nacionalismo y colaboración con la OPEP de las décadas de los sesenta y setenta.

La aparición de Hugo Chávez colocó al escenario político venezolano ya volátil y erosionado en estado de tensión. Su mensaje de ruptura y confrontación con el pasado

de la década de los noventa hizo eco en todos los sectores que se consideraron como marginados de las políticas del “gran viraje”, mensaje que le condujo a la confrontación con los actores políticos tradicionales. En un escenario de creciente polarización política, el presidente reestructuró la empresa estatal petrolera y enfrentó un Golpe de Estado dirigido por la oposición, apoyado (en forma implícita) por los EEUU lo que motivó al presidente a buscar apoyo interno e internacional a través de la radicalización de su “Revolución Bolivariana” y el lanzamiento de una política exterior energética denominada por el propio Chávez como de multipolaridad

La energía y el petróleo se encuentran en el centro de esta vorágine económica y política. La política energética venezolana se ve moldeada en lo endógeno por la dinámica de su sistema de gobernanza democrática y en lo exógeno por las fuerzas del sistema de gobernanza sectorial que se encuentran en estado de tensión ante la aparición del denominado como nuevo paradigma energético. Venezuela navega entre dos aguas: las políticas de seguridad de suministro empleadas por su principal socio comercial y destino de la mayor parte de su producción petrolera: los EEUU y las exigencias de los diferentes grupos sociales por reconfigurar las reglas del reparto de la renta petrolera.

En este capítulo se presenta un análisis y comparación de la política energética venezolana anterior a 1998 y posterior a ese año. En esta tarea se toma en cuenta la influencia que los actores internos y el contexto internacional ejercen sobre el Estado y la institucionalidad en materia energética, así como los efectos que el denominado como “nuevo paradigma energético” tiene sobre la formulación de la política energética venezolana.

El escenario

En este capítulo se ha tomado como referencia las fuentes de recursos fósiles y en específico el petróleo porque, en la matriz energética mundial estos recursos significan alrededor del 80% de las fuentes más utilizadas en la generación de energía. El

mercado más extendido y globalizado es el del petróleo seguido por el del gas natural que tiene importancia creciente dado el incremento de interconexión y comercio de este recurso, pero, en muchos casos, las reservas de gas se encuentran asociados con los campos de petróleo y, entonces, los poseedores de yacimientos petrolíferos son también los poseedores de extensas reservas de gas.

Venezuela es uno de los principales productores de crudo en el planeta. Venezuela produjo en el año 2007 2,8 millones de barriles de petróleo diarios⁴⁴, sus reservas corresponden a 87.000 millones de barriles de petróleo (el 7% de las reservas mundiales⁴⁵) lo que garantizaría su producción a futuro por 80 años⁴⁶. Para la economía venezolana, la energía y el petróleo se han constituido en la principal fuente de riqueza y la locomotora de su sistema económico (Le Calvez, 2008: 2)⁴⁷. Desde los años sesenta cuando la industria petrolera se nacionalizó, el Estado aparece como el canalizador de los recursos que de esta industria provienen hacia los diferentes grupos sociales (Lander, 2005; 3). Venezuela fue uno de los primeros países que nacionalizó su producción petrolera e impulsó la formación de la OPEP, el más importante cartel de productores y un actor importante en la fijación de los precios del crudo (Espinasa, 2006: 157).

La importancia de la variable energética para el sistema económico y político en Venezuela se hace evidente en la presentación de los siguientes datos: En el año 2003 Venezuela obtuvo una balanza comercial favorable en el sector energía de 20 mil millones de dólares mientras, en ese mismo año, el 83% del total de exportaciones

⁴⁴ Cifra de acuerdo con la Estadistical Review of World Energy 2008 organizada por BP. La Energy Information Administration de los EEUU estableció que en el año 2007 Venezuela produjo 2 millones 400 mil barriles de petróleo diarios como muestra de un descenso paulatino desde los 3 millones producidos en el 2000. PDVSA registró que en el año 2005 Venezuela producía 3 millones 274 mil barriles de petróleo diarios. De acuerdo con informes estadísticos presentados por la OPEP en el año 2007 Venezuela produjo 2 millones 900 mil barriles de petróleo diarios.

⁴⁵ Fuente Estadistical Review of World Energy 2008 organizada por BP. De acuerdo con informes estadísticos de la OPEP las reservas probadas de Venezuela se ubican en los 99.300 millones de barriles de petróleo. Venezuela ha rechazado la realización de procesos de certificación de sus reservas de crudo.

⁴⁶ De acuerdo con estimaciones desarrolladas por PDVSA.

⁴⁷ La balanza de pagos venezolana se encuentra dominada por la exportación de petróleo y sus derivados ningún ingreso o egreso superan los valores que Venezuela recibe por la exportación de petróleo. Fuente Banco Central de Venezuela.

correspondió a petróleo y sus derivados⁴⁸; el promedio de esta participación en el total de exportaciones dentro del periodo 1993 – 2003 se ha mantenido en el orden del 75%.⁴⁹ Bien puede decirse que la explotación de petróleo ha transformado la sociedad venezolana y muchas de sus convulsiones económicas y políticas se encuentran ligadas a la suerte de este recurso.

El comercio de energía, en especial petróleo y sus derivados marcan las relaciones entre Venezuela y los EEUU desde los años veinte cuando las transnacionales norteamericanas ingresaron en el país e iniciaron sus operaciones. Venezuela es uno de los principales proveedores de esta fuente energética a los EEUU⁵⁰. La balanza comercial entre estos dos países se encuentra dominada por la transacción de petróleo y sus derivados⁵¹. Venezuela fue favorecida en esta relación por varias situaciones: su cercanía geográfica (comparada con la otra importante fuente de petróleo para los EEUU: Medio Oriente), la abundancia de reservas y elevada producción de petróleo, la relativa estabilidad política y económica que Venezuela ha presentado (por lo menos hasta inicios de los años ochenta) y la colaboración de los diferentes gobiernos venezolanos hacia el objetivo norteamericano en materia energética: el suministro adecuado y seguro de crudo.

Para Venezuela, la relación energética con los EEUU resulta fundamental en la operación de su sistema económico. EEUU es su principal socio comercial⁵² es el lugar de donde proviene la mayor cantidad de importaciones mientras el principal producto

⁴⁸ De acuerdo con el Anuario estadístico de América Latina y el Caribe publicado por la CEPAL este porcentaje se incrementó al 86% en el año 2006.

⁴⁹ De acuerdo con información estadística presentada por el Banco Central de Venezuela.

⁵⁰ Hasta la década de 1950 Venezuela fue el mayor proveedor externo de petróleo en los EEUU, luego sería reemplazado por Arabia Saudita; hoy en día, de acuerdo con datos proporcionados por la EIA, Venezuela es uno de los cinco mayores proveedores de crudo en los EEUU, provee el 14% de las importaciones de petróleo crudo que los EEUU requieren que corresponden a 460 mil millones de barriles al año.

⁵¹ De acuerdo con datos proporcionados por el US Census Bureau (agencia estadística oficial de los EEUU) en el año 2004 el 89% del total de importaciones de los Estados Unidos desde Venezuela correspondió a petróleo y sus derivados, en el año 2008 este porcentaje se elevó al 94,2%.

⁵² De acuerdo con cifras presentadas por el Banco Central de Venezuela el 40% de las exportaciones venezolanas se destinaron a los EEUU en 2004, valor que correspondió a 17 mil millones de dólares; mientras el 30% de sus importaciones provienen de los Estados Unidos.

exportado por Venezuela hacia los EEUU ha sido petróleo. La empresa estatal venezolana mantiene una participación significativa en la distribución de gasolina y asfalto de la costa oeste⁵³ y es la propietaria de 8 refinerías en territorio de los EEUU (Hester, 2006: 10).

Hasta finalizar la década de los años noventa, Venezuela fue considerado como un socio relativamente estable y un proveedor confiable de petróleo hacia los EEUU, de allí que se mantuvo entre las principales fuentes de provisión petrolera para los EEUU. En esta materia, los EEUU se han orientado a diversificar sus fuentes de aprovisionamiento; así pues, este país también importa cantidades importantes de crudo provenientes de Canadá (el 18,2% de sus actuales importaciones), del golfo de México (el 11%), del Golfo Pérsico el 18% y de África los EEUU importan el 21%⁵⁴.

Dentro de los términos que Keohane y Nye establecieron para construir su teoría de la interdependencia compleja, la relación energética entre EEUU y Venezuela podría calificarse como de dependencia asimétrica pues, la economía venezolana se encuentra anclada a la producción y exportación de petróleo y su más importante cliente son los EEUU. Para los EEUU, aunque Venezuela es un proveedor importante de Energía, sus relaciones energéticas no se encuentran limitadas a la sola presencia de Venezuela, estas pueden calificarse de globales y su política presenta estas características.

Venezuela: Política exterior y energía antes de la crisis de los ochenta

La variable energía se presenta como un factor dominante en la formulación de la política exterior venezolana desde finales de los años cincuenta del siglo anterior y se ha incrementado conforme los recursos provenientes de la exportación de crudo incidieron en la economía nacional (Romero, 2006: 9). El boom petrolero de los años setenta

⁵³ PDVSA mantiene presencia en el mercado energético norteamericano a través de una de sus filiales: CITGO que fue adquirida por la empresa venezolana en la década de los noventa dentro de una estrategia de diversificación de sus actividades y posicionamiento en el mercado internacional.

⁵⁴ Fuente: EIA.

permitió a Venezuela desarrollar una estrategia internacional de alto vuelo para jugar como uno de los más importantes proveedores de energía en el mundo.

Los objetivos de esta política fueron por una parte, presentar a Venezuela como un proveedor de petróleo seguro y estable (Ramos, Otálvaro: 2004: 36), y por otra parte alcanzar la autonomía en el control y operación de sus yacimientos para mejorar el nivel de ingresos que por renta petrolera se obtenían (Mommer, s/f: 2). Para tal objeto se impulsó:

1. Una política de nacionalización que en periodos previos se encontraban en manos de las transnacionales petroleras; y,
2. la constitución de una asociación de productores que permitiera incidir sobre los precios e influir en las relaciones energéticas con los consumidores. Venezuela, aparece como uno de los fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo cartel en donde desde su fundación, desarrolla una activa participación.

Como resultado de la política de nacionalización se creó la Corporación Venezolana de Petróleos en 1969 la cual, en 1976 se convirtió en Petróleos de Venezuela PDVSA organizada como compañía anónima con un único accionista (Espinasa, 2006: 155). La empresa estatal aparecía como coordinadora del sector, pues, las actividades de producción eran desarrolladas por tres operadoras, herencia de las anteriores compañías transnacionales que abandonaron el país tras la nacionalización (Espinasa, 2006: 155). Bajo este esquema. La empresa Estatal operaba en forma relativamente autónoma y pagaba al estado regalías, e imposiciones fiscales.

Los ingentes recursos que por la explotación petrolera ingresaron al país desde los años sesenta permitieron la creación y sostenimiento del denominado como “acuerdo policlasista”⁵⁵ a través del cual se canalizaron los recursos necesarios tanto para el

⁵⁵ Se denomina como “acuerdo policlasista” a una serie de convenios (entre los que destaca el de punto fijo) celebrados en 1959 entre los principales actores políticos venezolanos (COPEI, Acción Democrática, empresariado y la Confederación de Trabajadores de Venezuela) con excepción de los socialistas. El objeto de estos convenios era permitir la implantación de un sistema democrático en el que los participantes compartieran el poder, acuerdos que continuaron vigentes hasta finales de los ochenta.

proyecto de sustitución de importaciones como para la creación de múltiples subsidios en favor tanto de empresarios como de sectores populares (Boeck 2004: 3). La vigencia de este acuerdo y el incremento constante e inusitado de los recursos provenientes de la explotación petrolero permitieron a Venezuela gozar de estabilidad económica y política a diferencia de la mayor parte de países de la región (Lander, 2005: 2).

La crisis y el proceso de apertura energética en la década de los noventa

La caída de los precios del petróleo a inicios de los años ochenta y la subsiguiente crisis de la deuda externa que afectó a toda Latinoamérica modificó tanto el escenario interno como las condiciones internacionales sobre las cuales operaba el sistema económico venezolano. A partir de 1983 la crisis del acuerdo policlasista que estaba fundado sobre la renta del petróleo comenzó a visibilizarse y se hicieron evidentes las fracturas existentes entre los diferentes actores sobre temas como la intervención del Estado en el sistema económico (Boeck, 2004: 5).

Para superar la crisis económica continental, el denominado “Consenso de Washington” planteó una serie de políticas como la plena libertad de mercados, disciplina fiscal y desregularización del Estado de los diferentes sectores de la economía entre ellas el sector energético que se consideraron como necesarias para la superación de la crisis (Ruiz Caro, 2006: 15). Vale decir que dentro del Consenso de Washington se agruparon las principales instituciones internacionales de crédito como Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo; quienes, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, ante el limitado acceso de la región al mercado internacional de capitales en los años ochenta y noventa, se encontraron en capacidad de recomendar la aplicación de políticas económicas y financieras a los gobiernos de la región.

Dentro de este marco económico e ideológico imperante a finales de los años ochenta el gobierno de George Bush lanzó la “Iniciativa para las Américas” marco bajo

el cual se replantearon las relaciones de EEUU con la región. Esta iniciativa se sostenía en tres pilares fundamentales: Creación de una zona de libre comercio hemisférica, apertura de la región a inversiones extranjeras y reducción de la deuda contraída con el gobierno de los EEUU si se adoptaban profundas reformas económicas con el apoyo del FMI, Banco Mundial y BID” (Ruiz Caro, 2006: 16).

Dentro de este proyecto se lanzó la “Iniciativa Energética Hemisférica” que incluyó medidas para mejorar la inversión extranjera en el sector energético de la región, la apertura de la explotación del sector a la empresa privada y el incremento del nivel de interconexión energética hemisférica⁵⁶. La Guerra del Golfo significó el retraso en el impulso a esta propuesta que en forma posterior se presentó dentro del marco de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Ruiz Caro, 2006, 16).

En sintonía con estas reformas, para 1989 la segunda administración de Carlos Andrés Pérez planteó una serie de reformas institucionales en el sector energético que se denominaron como “El Gran Viraje” políticas que fueron continuadas por el gobierno interino que le sucedió así como en el periodo de Rafael Caldera. El objetivo de la reforma se inclinaba al incremento de la producción en Venezuela, la “modernización” de la industria petrolera y de PDVSA, la apertura a la inversión privada de este sector estratégico y la exploración de nuevos yacimientos.

La industria petrolera venezolana continuó siendo dominada por la empresa estatal PDVSA, pero, se reformó el marco institucional en que esta operaba. La empresa adquirió un modelo de integración vertical pues además de su tradicional papel de operadora de producción incursionó también en la refinación, comercialización y distribución internacional de productos finales. Es así como la empresa se embarcó en un programa amplio de adquisición de compañías filiales, inversiones en refinerías y formación de una cadena de distribución en los EEUU y en Europa.

⁵⁶ Venezuela fue nombrado como el coordinador regional de la Iniciativa Energética Hemisférica.

La empresa alcanzó mayores niveles de autonomía financiera y administrativa del gobierno central quien vio disminuir su participación en los recursos que de la exportación de petróleo se obtenían por la aplicación de una reforma tributaria y la reforma a la propia Ley de Hidrocarburos (Lander, 2005: 7)⁵⁷. Esta reforma permitió a PDVSA captar una mayor participación en los recursos que de la exportación del petróleo crudo se obtuvieran para iniciar proyectos de exploración de nuevos yacimientos (Espinasa, 2006, 158).

Por otra parte, se produjo la apertura del sector energético venezolano a la inversión extranjera a través de varias figuras contractuales: el contrato de prestación de servicios y el contrato de asociación (Campodónico, s/f: 6). El grado de autonomía que la empresa había adquirido respecto al gobierno central les lleva a afirmar a varios críticos del proceso que, con la reforma, PDVSA se había convertido en un Estado dentro de otro Estado (Mommer, s/f: 6).

En suma, las políticas del gran viraje trataban de recuperar la presencia del petróleo venezolano en el mercado internacional a través del incremento en los volúmenes de exportación para compensar la disminución de las rentas que del petróleo se obtenían por la disminución del precio del barril de petróleo. Esto significó el abandono de la estrategia de control de precios que se aplicaba desde 1983 en conjunto con los miembros de la OPEP, estrategia consistente en un sistema de cuotas al que los miembros debían someterse para tratar de estabilizar el precio de petróleo (Ruiz Caro, 2001; 27). En lo fundamental, las políticas del gran viraje no modificaron el modelo rentista y la dependencia de la economía venezolana a la exportación del petróleo.

⁵⁷ De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos de 1945 el Estado se beneficiaba de la explotación petrolera a través de las regalías y la carga impositiva. Cuando el Estado nacionalizó la industria en los años sesenta adquirió el paquete accionario de las operadoras, que fue administrado por PDVSA fundada con capital público pero administrada como sociedad anónima, la empresa entonces operaba con relativa autonomía del Estado y el Estado continuó percibiendo la renta petrolera a través del pago de regalías e impuestos que la compañía debía realizar. A inicios de los años noventa, dentro de la política del “gran viraje”, se reformó el marco impositivo imperante y se redujo la carga impositiva que la compañía debía pagar al Estado lo que permitió a la empresa acumular mayor cantidad de recursos para desarrollar proyectos de inversión pero, a costa de la participación del Estado en la renta petrolera que se vio disminuida.

La estrategia aplicada por Venezuela afectó la existencia de la OPEP. El incumplimiento de las cuotas por la mayor parte de sus miembros provocó la debilidad del cartel lo que llevó incluso a uno de los directivos de PDVSA a proponer la salida de Venezuela de este organismo del que fue uno de los fundadores (Mommer, s/f: 7).

En la década de los noventa, dado el escenario impuesto en el mercado mundial, los precios del petróleo se mantuvieron en sus históricos más bajos. Este nivel de precios afectó a la economía venezolana que vio disminuir la cantidad de recursos y divisas. La aplicación desde 1989 de medidas económicas de alto impacto social para controlar la inflación convulsionó el país. El régimen democrático se resquebrajó cuando en 1992 se produjo el fallido golpe de Estado liderado por el Coronel Hugo Chávez crisis que luego desembocaría en la destitución de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República (Mommer, s/f: 7).

En 1998, los países miembros de la OPEP decidieron incrementar las cuotas de exportación de los países miembros⁵⁸. Medida que acompañada de otros factores como la crisis económica de los países asiáticos de 1998 y un menor consumo circunstancial de combustibles motivó la caída más importante en los precios de petróleo registrada en los últimos 30 años (Ruiz Caro, 2001: 31) que deterioraron aun más la economía venezolana en los años 1999 y 2000. Este escenario daría pie a cuestionar la vigencia del modelo de apertura, autonomía de PDVSA y posicionamiento de mercado que se habían aplicado con el “gran viraje”.

En conclusión, desde la década de los setenta, el desempeño económico de Venezuela se encuentra atado a la producción y exportación de petróleo; la política exterior y la política económica se encuentra determinada, en gran medida, por el componente energético. En este periodo, el objetivo de Venezuela en el sistema energético fue presentarse como un productor seguro y confiable, con un régimen

⁵⁸ De acuerdo a la información oficial proporcionada por la OPEP, este aumento fue consecuencia de una previsión de disminución de la producción a futuro que no llegó a ocurrir, pero, también se llegó a mencionar que este incremento fue una medida de retaliación de la OPEP en contra de Venezuela quien incumplía con el régimen de cuotas en forma repetitiva y sistemática.

político estable (a diferencia de cuanto ocurría en Medio Oriente), y además desarrollar una política activa de propiedad y control tanto sobre la actividad petrolera como sobre la distribución de la renta que de ella proviene.

El sistema institucional energético aplicado por Venezuela desde 1989 que condujo a la apertura de los sectores de energía a la inversión de capitales y la integración vertical de la industria petrolera, modelo creado en sintonía con el proyecto de interconexión e integración energética propuesto desde la Iniciativa Regional Energética profundizaron el modelo de explotación intensiva de recursos naturales. En Venezuela, la aplicación de estas medidas disminuyó la capacidad del Estado para controlar el impacto negativo de un mercado internacional de precios de petróleo volátil e incrementó la fragilidad económica del país lo que condujo a la desestabilización del sistema político y el régimen democrático del país.

El quiebre de la política petrolera y energética venezolana

1999 fue un año de ruptura para Venezuela en varios sentidos. En primer lugar, el precio del barril de petróleo descendió hasta nueve dólares, promedios solo vistos a inicios de la década de los años setenta, lo cual redujo el nivel de exportaciones e ingresos para la economía y el Estado venezolano. En segundo lugar, con la crisis económica se hizo notoria la debilidad del modelo de democracia y partidos políticos cuya gestación se inició a finales de los años cincuenta y se sostuvo en los años setenta y ochenta con los recursos provenientes de la bonanza petrolera. En tercer lugar, se produjo un proceso electoral de donde aparece como triunfador en las elecciones a la Presidencia de la República un outsider: Hugo Chávez cuya fuerza electoral ya había sido visible en las elecciones parlamentarias y municipales de 1997, que presentaba como principal plataforma de campaña un cuestionamiento profundo hacia las políticas denominadas como neoliberales que se habían ejecutado en el país desde 1989 y la recuperación de la soberanía nacional (Ellner, 2003: 20).

La candidatura de Hugo Chávez fue sostenida por una alianza de varios movimientos políticos agrupados en el Polo Patriótico cuyos principales componentes eran: el Movimiento V República (MVR), organizado por Hugo Chávez cuando obtuvo la amnistía tras los golpes de Estado que protagonizó en 1992, el Movimiento Patria Para Todos (MPT), que había atacado las políticas aperturistas en el campo energético, y el Movimiento al Socialismo (MAS). El movimiento V República se había creado para auspiciar la candidatura de Hugo Chávez y las otras dos fuerzas eran partidos minoritarios con poca fuerza electoral hasta la aparición del nuevo candidato (Ellner, 1998: 9).

Los restantes partidos se habían agrupado para la elección en el denominado Polo Democrático. Esta coalición se encontraba conformada por todas las organizaciones políticas que habían sostenido el *stablishment* político en la etapa democrática iniciada a mediados de los años cincuenta, en especial por la socialdemocracia representada por Acción Democrática (AD) y la democracia cristiana representada por el COPEI. La fugaz alianza fue el resultado de la pérdida de opciones electorales ante el apoyo creciente que había recibido Chávez en la campaña.

La ascensión al poder de Hugo Chávez significó un giro tanto en la política exterior como en la política energética que el país había mantenido. El nuevo presidente se encontró frente a un nuevo escenario geopolítico en materia energética que le otorgó otras perspectivas y condicionamientos para enfrentar la acuciante crisis económica y la reforma institucional. Todas las reformas y discurso del presidente se manejaron en torno a varios conceptos fundamentales: El cuestionamiento a las políticas de corte neoliberal y al régimen de partidos políticos vigente, la introducción de un modelo de democracia participativa en lo interno, el respeto al principio de soberanía y la introducción del concepto de multipolaridad en lo internacional (Romero, 2006: 24).

Los primeros esfuerzos del gobierno de Hugo Chávez se centraron en la reactivación de la acción de la OPEP en el mercado internacional de energía para lo cual

inició giras por los principales países productores entre ellos Irán e Irak (cuando aún era gobernado por Saddam Hussein); Chávez fue el primer mandatario occidental que visitaba el país desde el inicio de la primera Guerra del Golfo. En septiembre del año 2000 se produjo la reunión de miembros de la OPEP en Caracas donde se acordó el respeto por parte de sus miembros de las cuotas acordadas. Esta acción de la OPEP fue uno de los factores que contribuyeron a elevar el precio del petróleo, a 20 dólares promedio en el año 2000 (Ruiz Caro, 2001: 37).

Las visitas de Chávez a Irán e Irak fueron vistas con reservas por parte del gobierno de los EEUU a lo cual Chávez replicaría:

si quisiera ir al infierno y hablar con el mismo Diablo, incluso si sólo fuera para oler el sulfuro, lo haría porque somos libres y soberanos y no necesitamos que alguien nos diga adónde ir. (El País, 20-8-00, p. 6).

Detrás de estas frases irónicas pudo apreciarse la ruptura de la política exterior y la política energética venezolana. Por un lado se produce un paulatino distanciamiento de los lineamientos tradicionales seguidos por la política exterior venezolana, en específico en el replanteamiento de las relaciones con los EEUU y de otra parte se buscan alianzas con países considerados como estratégicos en el orden internacional energético como Irán, Rusia y China a través de la aplicación del concepto de multipolaridad. Este quiebre, con el paso de los años, conducirá al gobierno venezolano hacia una abierta confrontación con el gobierno de los Estados Unidos

En un segundo escenario, el interno, el gobierno acometió la segunda tarea: la reforma del marco jurídico e institucional energético lo cual conducía al debate sobre el sistema de gobernanza que iba a implantarse en materia energética. Como resultado del acuerdo político al cual se había llegado para las elecciones presidenciales, se decidió entregar la dirección del Ministerio de Energía y Minas al movimiento político Patria Para Todos cuyos miembros habían sido críticos con el proceso de apertura que se inició una década atrás. Se abogaba por una mayor capacidad de intervención del gobierno

central sobre PDVSA y el incremento en la participación del Estado dentro de los beneficios que por concepto de la exportación de petróleo recibía PDVSA (López Maya 2003: 55). Esta política colocó al gobierno en confrontación directa con la dirección gerencial de la empresa quien, para finales del año 2001 y con el apoyo de sectores empresariales y partidos de oposición organizó un paro de actividades de 12 horas (Lander, 2004: 17).

Estas acciones apoyadas tanto por el cuerpo gerencial como por los trabajadores de la empresa representado por la Central de Trabajadores Venezolanos afín a Alianza Democrática (Lander, López Maya 2002: 15) fueron el primer intento organizado de oposición al gobierno de Hugo Chávez quien, para ese entonces, había llevado a cabo la organización de la Asamblea Constituyente con la consiguiente aprobación de la Constitución Bolivariana. En la sociedad venezolana se planteó un intenso debate sobre la dirección de las reformas y la aplicación del concepto de democracia directa y participativa que había utilizado el gobierno. La política energética del gobierno se concretaba a recuperar los niveles de ingreso que el Estado debía percibir como renta petrolera para destinarlos a programas de asistencia social lo que significaba la disminución de los recursos de PDVSA para inversión y la toma de control por parte del poder ejecutivo de la empresa estatal de petróleos (Lander, López Maya, 2002: 15). La empresa se movilizó para defender su autonomía frente a un gobierno central que ellos consideraban como radicalizado.

La estrategia de la oposición se concretó a paralizar el país para condicionar al gobierno y mostrar el apoyo ciudadano que poseía (Lander, 2004: 17). Cuando los principales líderes de la oposición fueron recibidos por el presidente norteamericano George Bush quien inició su periodo en el año 2001 este gobierno manifestó su apoyo implícito al movimiento de oposición mientras se elevaban los niveles de confrontación entre el gobierno norteamericano y el gobierno venezolano (Romero, 2006: 32). Al movimiento de oposición se sumaron apoyos militares y se programó un golpe de

Estado para el 11 de abril de 2002 que entregó por pocas horas el poder al presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona.

Tras varias manifestaciones de apoyo por parte de miles de simpatizantes y la adhesión de un importante grupo de las fuerzas armadas, el presidente Chávez retorna al poder pocas horas después de dado el golpe, pero se comprometió a no despedir a todos los trabajadores involucrados en la paralización de PDVSA y el golpe. En las Fuerzas Armadas de Venezuela se produjo una reestructuración (González Manrique, 2007: 4) mientras el nivel de polarización política en la población se incrementó así como la actividad de la oposición quien solicitó la realización de un referendo para revocar el mandato del presidente Chávez para el año 2004.

Una segunda paralización de PDVSA a finales de 2002 que finalizó en marzo de 2003 fue resuelta por la intervención de una comisión internacional organizada por países amigos (González Urrutia, 2006: 164). La estructura gerencial de la empresa había sido erosionada en forma constante por la acción del gobierno y, con la salida de 18.000 trabajadores el gobierno pasó a tomar control de la empresa (Ellner, 2003: 174).

La expansión de la revolución bolivariana

En medio de este clima interno de polarización y confrontación política en lo interno el presidente Chávez radicalizó los postulados de su política internacional. El giro de la política exterior venezolana fue anunciado en un taller de alto nivel celebrado tras la victoria del referendo revocatorio en octubre de 2004 por el propio presidente Chávez:

En fin están pasando cosas muy importantes en Europa que pudieran favorecernos en nuestro proceso revolucionario o al menos contribuir a neutralizar otras amenazas. En Asia también se está levantando con fuerza otro polo. En el mundo hay cinco polos o agrupaciones de fuerza. África, Asia, Europa, y en este continente dos, el polo de Norteamérica y el polo de Sudamérica. Ese es el mundo ideal para nosotros, un mundo pluripolar.

Tras estrechar los lazos de cooperación con el Gobierno de Cuba con quienes el presidente ha tratado de realizar una identificación entre la revolución Bolivariana y la Revolución cubana (Una revolución dos banderas) se planteó y articuló una estrategia de confrontación al proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas impulsado por los EEUU en la región. Dentro de esta estrategia se buscaron alianzas con gobiernos de signo ideológico afin (izquierda remozada) como el argentino de Nestór Kirchner y el presidente brasileño Lula Da Silva, y por otra se apoyó en la lucha política de todos los movimientos que simpatizaban con un discurso de cuestionamiento al modelo neoliberal como el Movimiento Al Socialismo que respaldaba al boliviano Evo Morales, el movimiento “etnocacerista” que respaldaba a Ollanta Humala en Perú y a Manuel López Obrador en México. El gobierno trataba de buscar una red de apoyo internacional a la revolución bolivariana (Gonzales Urrutia, 2006: 167).

Toda la estrategia en política exterior venezolana se asentó sobre la variable energética (Gonzales Urrutia, 2006: 168). En la aplicación del concepto de multipolaridad, Venezuela adelantó negociaciones y suscribió tratados de cooperación energética con Rusia, China e Irán. En Latinoamérica, estrechó lazos con Cuba por el cual Venezuela contribuye en el suministro de petróleo a este país y recibe la colaboración de brigadas de profesionales cubanos que son empleadas en las “misiones” programas de asistencia médica que se prestan a sectores urbano marginales y rurales de Venezuela. De la misma forma el gobierno venezolano prestó colaboración y asistencia técnica al gobierno boliviano de Evo Morales así como al gobierno sandinista de Daniel Ortega en Nicaragua y luego llegaron a suscribir contratos de suministro de combustible entre el gobierno venezolano y los municipios el Frente Sandinista.

En 2005 el gobierno venezolano lanzó el proyecto de integración energética en Latinoamérica denominado como Petroamérica (Ruiz Caro, 2006: 23). El proyecto tiene como objetivo asegurar el suministro energético a Latinoamérica bajo parámetros de respeto a la soberanía y preservación de los recursos naturales para la región, el proyecto es presentado como una alternativa al proyecto de Integración Energética

Hemisférica que se propuso dentro de las negociaciones para alcanzar el área de Libre Comercio de las Américas.

El proyecto Petroamérica se encuentra dividido en tres secciones: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur que cubre las correspondientes regiones siendo Petrocaribe el que mayor desarrollo ha alcanzado. Petrocaribe se asienta en un tratado energético previo existente entre países de Centroamérica, el Caribe, México y Venezuela a través del cual se concedieron facilidades financieras a Centroamérica y el Caribe para adquirir petróleo. Dentro de Petrocaribe se incluye a Cuba como uno de los beneficiarios así como se conceden a todos los miembros mayores facilidades o descuentos en caso de existir altos precios en la adquisición de petróleo proveniente de Venezuela (Servín, 2006; 86). Venezuela se encuentra en capacidad de financiar sus programas de cooperación a través de un fondo de 20.000 millones de dólares.

Venezuela también ha suscrito acuerdos de cooperación energética con Brasil, Uruguay y Argentina. En el primer caso se plantea la construcción de una refinería de crudos pesados en la región amazónica de Manaos, mientras en el acuerdo de cooperación energética con Argentina se proyectó la construcción de buques tanque que son necesarios para incrementar la capacidad de transporte del petróleo venezolano. Venezuela también suscribió un acuerdo de interconexión gasífera con Colombia a través del cual se integraron las redes de gasoductos colombiano y venezolano para permitir el suministro de gas Venezolano a la región norte de Colombia.

La propuesta venezolana de integración energética presenta características innovadoras, en cuanto liga esta propuesta con la vigencia y expansión del proyecto político denominado como “Socialismo del siglo XXI” Esta relación es observable en los objetivos y principios planteados en el proyecto Petroamérica, objetivos y principios que también se incluyeron en el acuerdo ALBA (Alternativa Bolivariana para los pueblos de América). Los objetivos de esta propuesta son: ⁵⁹

⁵⁹ Objetivos y plan de acción adoptados en la Declaración de Caracas suscrita por los Ministros de Energía de Sudamérica el 27 de septiembre de 2005.

Constituirse en un habilitador geopolítico que permitan el desarrollo socioeconómico de los pueblos, aprovechar las potencialidades energéticas y los beneficios de los intercambios para solventar las asimetrías energéticas, económicas y sociales de la región.

Objetivos establecidos de acuerdo con los siguientes principios rectores:

1. Cooperación y complementación entre los países de Sudamérica
2. El derecho soberano a establecer los criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables, así también como a administrar la tasa de explotación de los recursos naturales no renovables
3. La integración regional en búsqueda de la complementariedad de los países en el uso equilibrado de los recursos para el desarrollo de sus pueblos
4. El respeto a los modos de propiedad que utiliza cada estado para el desarrollo de sus recursos energéticos.

Mientras tanto, las relaciones políticas con los EEUU el actor predominante en la región se presenta como de abierta confrontación (Romero, 2006: 13). El gobierno de Chávez ha acusado al gobierno norteamericanos del fomento del golpe de estado de 2002, dado el apoyo implícito al movimiento de oposición y el cuestionamiento del gobierno norteamericano al sistema de democracia directa que ha implantado Chávez. El gobierno venezolano ha activado sus mecanismos de seguridad a través del concepto de guerra asimétrica para proteger al gobierno de una eventual intervención norteamericana (Romero, 2006: 18) lo que le ha llevado a realizar adquisiciones de armas y la suscripción de tratados de cooperación militar con Bielorrusia y Rusia.

A pesar de este clima de tensión, no se ha suspendido el intercambio petrolero entre EEUU y Venezuela. En múltiples declaraciones oficiales el gobierno venezolano ha aclarado la naturaleza de sus propuestas y acuerdos de cooperación energética: “La

defensa del principio de soberanía sin que esto perjudique los intereses de terceros (en clara alusión a la postura norteamericana frente a alianzas entre Rusia y Venezuela)⁶⁰.

La política exterior venezolana ha asumido caracteres claramente energéticos. Venezuela, en este periodo ha dejado de concebirse como un país con energía para transformarse en un país energético. Esta transformación ha sido posible dadas las condiciones de conflictividad interna (fragilidad del régimen combatido por un sólido bloque de oposición, régimen necesitado de una red de apoyo de gobiernos amigos) y oportunidad externa (incremento de los precios del petróleo y así como la importancia del petróleo ubicado en los países de la OPEP).

Aunque el punto de solución, la “petrolización” de las relaciones internacionales venezolanas, puede ser presentada como una vía emergente e imaginativa, no pueden tampoco dejar de señalar los riesgos que conlleva abandonar y condicionar la dirección de la variable política a los vaivenes de una variable económica, pues la energía y el petróleo en especial aunque con carácter de estratégico, no dejan de considerarse como “*commodities*”, materias primas cuyo precio se sujeta a los vaivenes de un mercado internacional que en los últimos años se ha presentado como volátil en extremo. La progresiva “petrolización” de la política internacional venezolana incrementa sus niveles e sensibilidad y vulnerabilidad frente a los resultados del mercado internacional de petróleo.

⁶⁰ Esta declaración fue realizada por el presidente Hugo Chávez con motivo de la visita oficial que en el año 2007 realizó el Presidente Vladimir Putin a Venezuela, previa a esta visita se desarrollaron maniobras conjuntas entre fuerzas navales rusas y venezolanas, siendo esta la primera vez que fuerzas militares rusas realizaron este tipo de maniobras en las Américas tras la finalización de la Guerra Fría.

CONCLUSIONES

En el fondo, la discusión sobre la existencia de un nuevo paradigma energético se funda sobre la resolución de una pregunta. ¿Qué uso ha de darse a los recursos energéticos en el futuro? Asumir el reto de responderla nos obliga a adentrarnos en una intrincada maraña de relaciones que se han construido alrededor de la energía en especial en los últimos diez años, maraña en donde se confunden las relaciones de poder, de mercado y la conservación del medio ambiente. En este plano el concepto de régimen resulta insuficiente como categoría analítica para interpretar la complejidad y el dinamismo que han alcanzado las relaciones entre energía, economía, política y medio ambiente. Sin dejar de dudar de la existencia de regímenes energéticos, en esta investigación hemos profundizado en el uso del concepto de gobernanza interactiva como un punto de confluencia y un espacio de discusión de las diferentes implicaciones que la energía ejerce.

La matriz energética mundial se sustenta en la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo que, al momento, es indispensable para sostener un consumo energético creciente. La concentración de las reservas hidrocarburíferas en ciertas regiones del planeta hacen que la amenaza de escasez y el riesgo de la dependencia de estos esté viva y presente y active los mecanismos de seguridad que, para mediados de la década de los noventa eran considerados como objetos olvidados de la política internacional.

La aparición del nuevo paradigma energético colocó al sistema de gobernanza energética en crisis, en el sentido que los pensadores de la Grecia clásica dieron al término: nos encontramos frente a un proceso de transformación y redefinición tanto técnica como epistemológica del papel que la energía desempeña en la economía y la política internacional. La elaboración en 2001 de una nueva política energética en los EEUU con grandes implicaciones en su doctrina de seguridad nacional, el proceso de securitización de sus relaciones de mercado en materia energética así como la

formulación de la política exterior energética venezolana y su proyecto de integración energética en Latinoamérica en el año 2005 son expresiones de esta etapa de cambio.

Hobbes edificó su teoría política sobre el miedo del hombre hacia la suerte que el futuro podía depararle, el poder apareció como la medicina contra la incertidumbre. La activación del proceso de securitización en los EEUU y el proceso de politización de la energía en Venezuela parecerían confirmar la resurrección de esta tesis: “la geopolítica de los recursos” que en sentido extremo Klare plantea como la “Guerra de los Recursos” salvo que detrás de estos procesos sus actores se encuentran atados por vínculos de interdependencia económica y comercial en donde grupos de consumidores y actores económicos demandan la existencia de un flujo confiable de recursos energéticos y por otra parte actores sociales exigen mayores ingresos y mejores niveles de distribución de la riqueza.

En estos momentos somos testigos de la construcción de una nueva estructura para el sistema de gobernanza energética. En Latinoamérica este asunto se ha tornado en un tema sensible porque en esta configuración participan gobiernos de los denominados de “nueva Izquierda”, Lula Da Silva, Morales, Correa, Kirchner y en especial Hugo Chávez provienen de movimientos que cuestionaron en forma dura y áspera la aplicación de políticas de corte neoliberal, cada uno de ellos, en forma separada o en conjunto han propuesto la creación de nuevas Bases para la integración de la región así como la necesidad de establecer nuevas formas de construcción de la política pública en sus países.

Chávez se ha alejado de las tradicionales directrices de su política exterior energética (fortalecer su presencia en el mercado energético y constituirse en un proveedor seguro y confiable de los EEUU) para asumir posiciones de abierta oposición a los EEUU y reconstitución de la OPEP como una fuerza influyente en el mercado internacional energético. La polarización política y la crisis en el sistema de gobernanza democrática venezolano han obligado a Hugo Chávez a convertir a Venezuela de un

país con recursos a un país energético, a través de la energía. Chávez trató de reconfigurar el escenario político regional a través de su propuesta de integración energética.

Chávez ha tratado de consolidar un liderazgo tanto en la región como en el planeta con la elaboración de una política global y regional de multipolaridad que le permita posicionarse en el nuevo escenario energético. Frente a esto, los EEUU han actuado a través de estrategias de contención y cautela producto de la pérdida de interés estratégico de la región para la superpotencia que ha apuntado todos sus cañones y utilizado todas sus fichas en la concreción de sus objetivos de política energética que consideran como de especial prioridad la apertura al mercado de las zonas de producción petrolera ubicadas en Medio Oriente.

El decrecimiento de la producción interna de petróleo hace que los EEUU sea cada vez más dependiente del flujo petrolero que proviene del mercado internacional. Esta dependencia ha sido percibida como una debilidad estructural de la economía norteamericana que trata de resolverse a través de la adopción de medidas extraordinarias como la elevación del tema energético a la esfera de la alta política y el apoyo hacia movimientos y actores que apoyen la apertura de las zonas productivas restringidas en los países productores a la inversión extranjera para sostener el crecimiento del consumo energético lo que condiciona y moldea la estructura del sistema de gobernanza energética.

La discusión sobre el papel que la energía desempeña en la economía y la política internacional no acaba sino de iniciar. La crisis económica sin precedentes que se inició en 2008 y la rápida caída en los precios del petróleo en el mercado internacional no hacen sino avivar las llamas de un debate que está lejos de llegar a su fin. En esta investigación hemos dado cuenta del movimiento inicial de un duelo que se avizora como de larga duración del que aun existen muchas cosas que explicarse y debelarse y de cuyos resultados finales no tenemos certeza ninguna.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abrahams, Spencer (2004). *La Política Energética Nacional de Estados Unidos y la Seguridad Energética Mundial*. Revista Perspectivas Económicas Periódico Electrónico de la IIP mayo 2004.
2. Blair, Peter (1993). “US Energy Policy Perspectives for the 1990s”. En *Making National Energy Policy*. Editado por Hans Langsberg. Washington DC. Resources for the Future.
3. Beck, Ulrich. (2006). *La Sociedad Del Riesgo* Barcelona España Paidós.
4. Boeckh, Andreas (2004). *Poder, Petróleo y Democracia*. Ponencia presentada en el Simposio “El petróleo: reflexiones actuales” organizado por el Instituto Goethe en Caracas. marzo 2004. http://www.politikwissenschaft-lateinamerika.de/downloads/2004_Caracas_Spanisch.pdf visitado el 8 de agosto de 2008.
5. British Petroleum (2007). *BP Statistical Review of World Energy*. junio. <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622> Visitado el 3 de agosto de 2008.
6. Bonilla, Adrián (2002). *La Política Estadounidense y el Conflicto Colombiano en la Seguridad del Ecuador* Ponencia presentada en U.S. Security Policy in the Andean Region Since 1990. San Diego State University, San Diego noviembre 2002.
7. Buzan, Barry., Waever, Ole., De Wilde, Jeap (1999). *Security, A New Framework of Analysis*. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
8. Campodónico, Humberto. (s/f). *La Integración Vertical y la Renta Petrolera*. Lima Perú. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (s/n): 6 – 12 <http://economia.unmsm.edu.pe/Servicios/Publicaciones/Revistas/Articulos/REV002/rev02-art01.pdf> Visitada el 8 de agosto de 2008.
9. Cardozo, Elsa (2006) *La Gobernabilidad Democrática Regional y el Papel (Des)integrador de la Energía*. Revista Nueva Sociedad 204 julio agosto: 136 - 149 www.nuso.org/upload/articulos/3370_1.pdf visitada el 2 de diciembre de 2006.
10. De Fonseca, Carlos (2006). *Fora dos Radares de Washington*. “As Relações EUA América Latina e a questão do Déficit de atenção”. Sao Paulo Brasil. Política

- Externa. Volumen 15, Número 3. 65 - 90.
11. Dirmoser, Dietmar (2007). *Seguridad Energética, La Nueva Escasez, El Surgimiento del Nacionalismo y el futuro de los Enfoques Multilaterales*. Trad. Alejandra Obermeier. Revista Nueva Sociedad Traducciones: 1- 26 http://www.nuso.org/upload/fes_pub/Dirmoser.pdf Visitado el 30 de octubre de 2007.
 12. Dooley, Brendan (ed) (2006). *Energy and Culture*. Hampshire England. Ashgate.
 13. Egenhofer, Cristian (2007). *Looking for the Cure-all? Target and the EU's New Energy Strategy*. CEPS Policy Brief N° 118 enero: 1 - 6. <http://se1.isn.ch:80/serviceengine/FileContent?serviceID=ISN&fileid=467406CC-4989-1EA9-664F-FFB5A01E4254&lng=en> Visitada el 25 de octubre de 2007.
 14. Ellner Steve (2003) *Venezuela Imprevisible. Populismo Radical y Globalización* Revista Nueva Sociedad 183 enero - febrero 2003: 11 – 26. http://www.nuso.org/upload/articulos/3096_1.pdf Visitada el 4 de agosto de 2008
 15. Ellner, Steve (1998). *Izquierda y Política en la Agenda Neoliberal Venezolana*. Revista Nueva Sociedad 157 septiembre octubre 1998: 125 – 136. http://www.nuso.org/upload/articulos/2716_1.pdf Visitada el 4 de agosto de 2008.
 16. Energy Information Administration (2007). *International Energy Outlook*. Washington DC. [http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/0484\(2009\).pdf](http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/0484(2009).pdf) Visitado el 4 de octubre de 2007.
 17. Espinasa, Ramón (2006). *El Auge y Caída de PDVSA a los Treinta Años de la Nacionalización*. Caracas Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol 12 N° 1 abril 2006: 147 – 172. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112006000100010&script=sci_arttext visitada el 4 de agosto de 2008.
 18. Fleischer, Lowell (2006). “Venezuela”. Editada por Sidney Weintraub con Annette Hester y Verónica Prado. *Energy Cooperation in the Western Hemisphere*. Washington DC. The Center for Strategic and International Studies Press.
 19. Fontaine, Guillaume. Puyana, Alicia coord (2008). *La Guerra del Fuego. Políticas Petroleras y Crisis Energéticas en América Latina*. Quito Ecuador. FLACSO sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
 20. Hester, Annete (2006). *A Fresh Approach to US Energy Security and Alternative*

- Fuels: The Western Hemisphere and the Ethanol Option.* The Centre for International Governance Innovation. Working Paper N° 10. Octubre 2006. <http://www.cigionline.org>. Visitado el 26 de enero de 2008.
21. Gonzáles Urrutia, Edmundo (2006). *Las Dos Etapas de la Política Exterior de Chávez*. Revista Nueva Sociedad 205 septiembre - octubre 2006: 159 – 171 http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf visitada el 4 de octubre de 2007.
 22. González Manrique, Esteban (2007). *Las Fuerzas Armadas como Partido Político: la Nueva “Geometría del Poder” Chavista* Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI117-2007_Gonzalez_Manrique_Venezuela.pdf Visitado el 2 de agosto de 2008.
 23. Helm, Dieter, ed (2007). *The New Energy Paradigm*. New York: Osford University Press.
 24. Keohane, Robert (1988). *Después de la Hegemonía*. Trad Mirta Rosemberg. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
 25. Kem, Soerem (2005). *¿Cuáles son los Intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Área Estados Unidos y Diálogo Transatlántico ARI N° 141
 26. Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición*. Trad. Heber Cardozo Franco. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
 27. Klare, Michael (2004). *Sangre por Petróleo: La Estrategia Energética de Bush y Cheney*. 208 - 230. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/klare.pdf> Visitada el 8 de agosto de 2008.
 28. Knill, Christoph y Lehmkuh, Dirk (2002). *Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance*. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution. Vol 15, N° 1. Enero de 2002. 41 - 63.
 29. Kooiman, Jan (2004). *Gobernar en Gobernanza*. Trad. Ángel Cerrillo Martínez. Revista Instituciones y Desarrollo N° 16. 171 - 194 www.ruralfinance.org/cds_upload/1113592922837_Governance.pdf visitado el 10 de octubre de 2008.

30. Kozulj, Roberto (2006). *La integración Gasífera Latinoamericana, Una Perspectiva Cargada de Incertidumbres*. Revista Nueva Sociedad N° 204 julio - agosto 2006: 104 - 118. http://www.nuso.org/upload/articulos/3368_1.pdf Visitado el 12 de marzo de 2007.
31. Kuhn, Thomas (2004). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición en español.
32. Lander, Luis (2004). *La Insurrección de los Gerentes de PDVSA y el Gobierno de Chávez* Caracas Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Central de Venezuela Vol 10 N° 001: 13 – 32.
33. Lander, Luis (2005). *Petróleo y Democracia en Venezuela: Del Fortalecimiento del Estado a la Subversión Soterrada y la Insurrección Abierta* Revista Galega de Economía, vol. 14, núm. 1 : 1-14 http://www.usc.es/econo/RGE/Vol14_1_2/Castelan/art9c.pdf Visitado el 7 de agosto de 2008.
34. Lander, Luis y López Maya Margarita (2002). *Venezuela Golpe y Petróleo* Revista de la OSAL junio 2002. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal7/landermaya.pdf> visitada el 30 de julio de 2008.
35. Leal Buitrago, Francisco (s/f). *Una Mirada a la Seguridad en la Región Andina*.
36. Le Calvez, Marc (2008). *La Integración Energética en la Región Latinoamericana desde la Perspectiva Bolivariana: Estudio de sus Perspectiva, Procesos y Necesidades*. Quito Ecuador. Observatorio Socia Ambiental FLACSO - ECUADOR Documento de Trabajo 10. http://www.flacso.org.ec/docs/WP_010_LeCalvez_01.pdf visitado el 10 de septiembre de 2008.
37. Lieber, Robert (1992). *Oil and Power after the Gulf War*. International Security, Vol. 17, No. 1, pp. 155 - 176. <http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28199222%2917%3A1%3C155%3AOAPATG%3E2.0.CO%3B2-V> visitado el 13 de noviembre de 2007.
38. López Maya, Margarita (2003). *Venezuela en la Encrucijada*. Buenos Aires Argentina. Revista OSAL N° 9. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/lmaya.pdf>
39. Lowental, Abraham (2006). *De la Hegemonía Regional a las Relaciones Bilaterales*

- Complejas. Estados Unidos y América Latina a Principios del Siglo XXI*. Revista Nueva Sociedad N° 206. noviembre - diciembre. 63 - 77. http://www.nuso.org/upload/articulos/3395_2.pdf Visitada el 9 de diciembre de 2008.
40. March, James y Olsen, Johan (1995). *Democratic Governance*. New York The Free Press.
41. Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Paper. N° 98/50. <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm> visitado el 3 de octubre de 2008.
42. Mendelson, Johana y Moreira, Susana (2008). *U.S. Policy and Energy Security en the Americas*. Revista Focal Point volumen 7, julio 2008. 13 - 15 http://www.focal.ca/pdf/focalpoint_se_july08.pdf Visitada el 9 de diciembre de 2008.
43. Miller, Linda (1977). *Energy, Security and Foreign Policy*. International Security, Vol. 1, No. 4. (Spring, 1977), pp. 111-123. <http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28197721%291%3A4%3C111%3AESAFPA%3E2.0.CO%3B2-H>. Visitado el 6 de noviembre de 2007.
44. Møller, Bjørn (2000). *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. Copenague Peace Reseach Institute. Working Paper <http://www.ciaonet.org/wps/mob01/> Visitado el 4 de noviembre de 2007.
45. Mommer, Bernard (s/f). *Petróleo Subversivo*. <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/article/524/1.PDF>. Visitado el 3 de agosto de 2008.
46. Narváez, Iván (2009). *El Petróleo en el Ecuador. Entre un Presente con Rostro del Pasado y un Futuro sin Rostro ¿Es Posible la Transición Energética?* Quito. Observatorio Socioambiental de FLACSO, Documento de Trabajo N° 14. febrero 2009. 1-26. Visitado el 2 de marzo de 2009.
47. National Energy Policy Development Group (2001). *National Energy Policy* Washington USA. <http://www.gcrio.org/OnLnDoc/pdf/nep.pdf> Visitada el 25 de agosto de 2008.
48. National Security Strategy of the United States of América. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf> Visitado el 4 de junio de 2002.
49. OPEC (2007). *Annual Stadistical Bulletin*. Viena Austria. Ueberreuter Print und

- Digimedia. <http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/pdf/ASB2007.pdf> Visitado el 20 de mayo de 2009.
50. OPEP (2008). *World Oil Outlook*. Viena. <http://www.opec.org/library/World%20Oil%20Outlook/pdf/WOO2008.pdf> Visitada el 16 de octubre de 2008.
51. Palazuelos, Enrique y Machin Alejandra (2007). *EEUU: Abastecimiento Energético Externo y Política Internacional*. Real Instituto Elcano Working Paper N° 22. 1-24. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/DT22-2008 Visitado el 8 de agosto de 2008.
52. Ramos, Francesca y Otálvaro, Andrés (2004). *Revolución Bolivariana Hacia una nueva Concepción de Seguridad y Defensa en Venezuela*. http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2006/Pismataroyotalvaro_article-edited.pdf Visitado el 12 de agosto de 2008.
53. Rhodes R. A. W. (2008). "Policy Network Analisis" en *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Michael Morán, Martin Rein y Robert Goodin. New York: Oxford University Press.
54. Rice, Codolezza (2000). US. *Rethinking The National Interest*. Revista Foreign Affairs <http://www.foreignaffairs.org/gs/u-s-policy-and-politics.html> U.S. Policy and Politics. Visitada el 13 de enero de 2009.
55. Romero, Carlos (2006). *Las Relaciones de Seguridad entre Venezuela y los Estados Unidos: Entre la Diplomacia y el Conflicto*. Caracas Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS. <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/AgendaEstadosUnidos.pdf>. Visitado el 17 de agosto de 2007
56. Romm, Joseph (1993). *Defining National Security*. New York USA. Council of Foreign Relations.
57. Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (1992). *Governance Without Government: Order and Change in Wrld Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
58. Ruano de la Fuente, Juan (2002). *La Gobernanza como Forma de Acción Pública y como Concepto Analítico*. Lisboa, Portugal. II Congreso Internacional del CLAD

- sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 8-11 Oct. 2002 visitado el 24 de agosto de 2008
59. Ruiz Caro, Ariela (2001). *El Papel de la OPEP en el Comportamiento del Mercado de Petróleo Internacional*. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 26 abril de 2001. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/6572/LCL1514-P-E.pdf> Visitado el 16 de julio de 2007.
60. Ruiz Caro, Ariela (2006). *Cooperación e Integración Energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 106. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/25604/lcl2506e.pdf> Visitado el 5 de marzo de 2007
61. Servín, Andrés (2006). *Cuando la Limosna es Grande*. Revista Nueva Sociedad N° 205 septiembre octubre 2006: 75 – 91 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/25604/lcl2506e.pdf> Visitada el 35 de octubre de 2007.
62. Sheeham, Michael (2005). *International Security: An Analytical Survey*. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
63. Shifter, Michael (2006). *En Busca de Hugo Chávez*. Revista Foreign Affairs en Español. Volumen 3 N° 6 julio 2006: 2 - 16
64. Sohr, Raul (2006). *Energía y Seguridad en Sudamérica, más allá de las Materias Primas* Revista Nueva Sociedad N° 204. 150 - 158. http://www.nuso.org/upload/articulos/3371_1.pdf Visitada el 1 de diciembre de 2006.
65. Stevens, Paul (2007). *“Oil Markets and the Future”*. En *The New Energy Paradigm* por Dieter Helm ed. New York. Oxford University Press.
66. Van der Linde, Cody. Pegot, Wilburt. Hoogeveen, Femke (2006). *Escenarios del mañana: Sistema geopolítico y petróleo*. Revista Política Exterior N° 112. Julio – agosto: 49 - 62 <http://www.politicaexterior.com/pdf/1/1-112-7.pdf> Visitada el 6 de febrero de 2008.
67. Viotti, Paul y Kauppi, Mark (1999). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon.
68. Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Trad. Mirta Rosemberg. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

69. Yergin, Daniel (2006). *Ensuring Energy Security*. Foreign Affairs Marzo – Abril 2006, Vol. 85, Fascículo 2 <http://www.foreignaffairs.com/articles/61510/daniel-yergin/ensuring-energy-security> Visitado el 17 de agosto de 2007
70. Young, Oran (1999). *Governance in World Affairs*. New York: Cornell University Press.