

Petropolítica
Una teoría de la
gobernanza energética

Guillaume Fontaine

Petropolítica
Una teoría de la
gobernanza energética



FLACSO
ECUADOR

Índice

Presentación	9
Prefacio	11
<i>Olivier Dabène</i>	
Agradecimientos	13
Introducción: un cambio de paradigma	15
PRIMERA PARTE: LOS CONFLICTOS DE GOBERNANZA ENERGÉTICA	
<hr/>	
Capítulo 1 Refutación de la tesis de la ecología política	31
Capítulo 2 El conflicto social en la acción pública	51
Capítulo 3 La gobernanza como modo de regulación	83

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN:
Cuidado de la edición:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, marzo 2010
1ª. edición:

SEGUNDA PARTE:
LOS DETERMINANTES Y LOS MODOS DE
GOBERNANZA ENERGÉTICA

Capítulo 4 Los hidrocarburos en la gobernanza energética global	117
Capítulo 5 La gobernanza energética andina	143
Capítulo 6 La petropolítica como factor de crisis de gobernabilidad en los Andes	221
Conclusión general: de la petropolítica a la gobernanza energética	249
Bibliografía citada	259
Anexos	
Anexo estadística	285
Lista de acrónimos	311
Índice de autores citados	315
Índice temático	317
Tabla de contenido	
Tabla de ilustraciones	

Para Julián

Democratic governance is a quaint topic, more consistent with the elaborate conversations of an eighteenth-century salon than the sound bites of contemporary television. It evokes images of archaic philosophers lost in the erudition of their distinctions and romantic patriots lost in the enthusiasm of their rhetoric.

James G. March and Johan P. Olsen,
Democratic Governance (1995: 241).

Presentación

Este libro es el resultado de una investigación de cinco años sobre el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática de los países andinos, a través de las políticas petroleras. Continúa en este sentido el trabajo publicado por Guillaume Fontaine en *El precio del petróleo* (reimpreso en 2007).

El trabajo de campo fue financiado principalmente por la FLACSO, a través del Fondo de Desarrollo Académico y del Observatorio Socio-Ambiental. Se benefició también de los aportes complementarios del Instituto Francés de Estudios Andinos y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Culminó con la obtención del Diploma de Habilitación para dirigir investigaciones en Ciencia Política, por el Instituto de Estudios Políticos de París (Francia) que faculta al autor a dirigir tesis doctorales en el sistema francés de educación superior.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Ecuador

Prefacio

Olivier Dabène*

Es un gran placer para mí presentar el libro de Guillaume Fontaine. Tuve el privilegio de dirigir su investigación para conseguir el título de Director de investigación, que le da el derecho a coordinar tesis de doctorado en el Instituto de Estudios Políticos de Paris (“Sciences Po”), y fue una experiencia sumamente enriquecedora. El trabajo de Guillaume Fontaine fue muy bien recibido por el jurado y ahora Sciences Po se enorgullece de tenerlo como miembro de su comunidad académica.

La obra de Guillaume Fontaine se destaca por varios motivos.

En primer lugar, representa una valiosa síntesis sobre una realidad compleja: ciertos países andinos, como otros en el mundo, tienen muchas dificultades en concebir la mejor manera de sacar provecho de sus recursos petroleros. El público interesado en esta temática tan importante para los países, encontrará en el libro una información completa y un análisis riguroso, basándose sobre numerosos y minuciosos estudios de casos.

Más allá de la temática energética, se presenta la “petropolítica” como un excelente revelador de una serie de características de los países. Gracias a este libro, el lector tendrá acceso a un conocimiento avanzado de la economía política de los países, así como de las movilizaciones sociales, las relaciones internacionales o el medio ambiente. El trabajo se encuentra al punto de intersección de varias problemáticas, de tal forma que el lector tiene una perspectiva sumamente rica de cada uno de los países estudiados.

* Profesor catedrático de Ciencias Políticas en Sciences Po. Director de los programas latinoamericanos.

Pero aún hay más. Para la comunidad académica, incluyendo la que no tiene curiosidad alguna para la zona andina, ni para la petropolítica, la obra será de mucho interés porque Fontaine viene con una propuesta teórica. En la primera parte del libro, el autor discute una serie de enfoques que se encuentran en la literatura y propone usar el concepto de gobernanza para dar cuenta de la compleja regulación del sector energético en los Andes. El concepto de gobernanza energética que se construye y somete a prueba en el trabajo es bastante convincente.

En comparación con otros trabajos que hacen un uso a veces inapropiado e impreciso de la noción de gobernanza, el libro de Fontaine toma la pena de definir la noción y demostrar su gran poder explicativo. El concepto permite tomar en cuenta la gran diversidad de actores a diversos niveles que intervienen en la fábrica de decisiones relativas a un sector determinado, y también analizar las interacciones entre los actores.

El trabajo ilumina las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Y lo hace basándose sobre estudios de casos y no postulados ideológicos.

Esta postura le permite en particular destruir un “mito” que ha sido vehiculado por muchos analistas: el “vaciamiento” del Estado. Para Fontaine, insistir sobre la diversidad de actores no equivale a menospreciar el papel del Estado, ya que ha jugado y sigue jugando un papel importante en la petropolítica.

No me cabe duda que el libro de Guillaume Fontaine se va rápidamente a convertir en una referencia obligatoria para todo analista de la región.

París, 6 de enero de 2010

Agradecimientos

Una primera versión del texto que se presenta a continuación fue entregada como requisito parcial para la obtención del diploma de *Habilitation à diriger des recherches*, por el Instituto de Estudios Políticos de París (Francia). En esta oportunidad recibí los valiosos comentarios de mi director de investigación, Olivier Dabène (Sciences Po París) y del jurado, integrado por los profesores Georges Couffignal (Instituto de Altos Estudios para América Latina de Paris 3, IHEAL), Jean-Pierre Gaudin (Sciences Po Aix-en-Provence), Jérôme Sgard (Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales, de Sciences Po, París, CERI) y Geert van Vliet (Centro de Cooperación Internacional de Investigación Agronómica para el Desarrollo, CIRAD).

Agradezco a Alicia Puyana (FLACSO México) por sus comentarios detallados al manuscrito de este libro, que complementaron muy oportunamente las sugerencias que me hicieron en su momento Jesús Mora Contreras (Universidad de los Andes en Mérida), Isabelle Rousseau (el Colegio de México), Klaus Bodemer (Instituto de Estudios Iberoamericano de Hamburgo, GIGA) y Miguel Carrera Troyano (Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca). Mis colegas y amigos de la FLACSO Ecuador, Iván Narváez, Karen Andrade, Paúl Cisneros, Betty Espinosa, Grace Jaramillo y Franklin Ramírez aportaron también consejos útiles y me ayudaron a aclarar ciertos puntos al filo de nuestros intercambios. Agradezco por su paciencia y su profesionalismo a Paulina Torres y Antonio Mena, que cuidaron la edición del libro.

El espacio falta para expresar mi gratitud a todas las personas e instituciones que me abrieron sus puertas durante la fase de levantamiento de información. No obstante quisiera citar particularmente a las personas responsables de los centros de documentación de la Agencia Internacional de Energía y del Instituto Francés de Petróleo, así como el personal de las bibliotecas de la Escuela doctoral de Sciences-Po y de la FLACSO, por su indispensable ayuda. Asimismo destaco la valiosa colaboración de mi asistente, Maytté Gavilanes, que me permitió viajar y trabajar con el espíritu tranquilo sin perjuicio para la gestión de la Coordinación de Investigación de la FLACSO.

Estoy infinitamente agradecido a María José Calderón, mi esposa y mejor amiga, y Julián, mi hijo, por la comprensión que supieron mostrar ante mis repetidas ausencias. Quisiera expresarles aquí mi profundo amor, así como a María y María Belén Calderón, a Cécile y Guy Garnier y a mi madre, Chantal Fontaine, por estar siempre a mi lado, aunque sea en el pensamiento.

Finalmente tengo una gran deuda con mis estudiantes, que pagaron por los primeros ensayos de sistematización y me ayudaron a manudo a mejorarlos, en el seminario de investigación “Gobernanza” y en los cursos de “Sociología de los conflictos ambientales” y de “Políticas petroleras”. ¡Ojalá el resultado esté a la altura de sus expectativas!

Quito, el 20 de febrero de 2010

Introducción: un cambio de paradigma

La zona andina agrupa a cinco países –Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– cuya población totaliza unos 121,2 millones de personas.¹ Estos cinco países formaban parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) hasta mayo de 2006, cuando Venezuela salió de esta organización tras un diferendo político con el Perú y Colombia, que habían manifestado su intención de firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Aunque dista mucho de constituir un actor mayor en el escenario mundial de la energía, la zona depende cada vez más de los hidrocarburos, sea para satisfacer la creciente demanda interna para financiar el gasto público de cada país gracias a los ingresos de las exportaciones y el recaudo fiscal.

La política del petróleo, o “petropolítica”, conlleva dos tipos de problemas: por una parte, la abundancia de hidrocarburos genera relaciones asimétricas entre los países y coadyuva a la aparición de relaciones de hegemonía y subordinación entre los estados, debido a la dependencia de los importadores hacia los exportadores; por otra parte, la renta percibida por el gobierno de un Estado petrolero puede ser utilizada por este último para ejercer presión sobre otros gobiernos o manipular grupos de oposición de otros países (Arriagada Herrera, 2006a).

1 Según los censos nacionales, en 2005, los datos demográficos para cada país eran los siguientes: 44,9 millones para Colombia, 27,3 millones para el Perú, 26,7 millones para Venezuela, 13,1 millones para el Ecuador y 9,2 millones para Bolivia (UNDP, 2007: 246-247).

2 Esta expresión es una traducción del inglés *petropolitics*, término acuñado por el periodista Thomas L. Friedman, en un editorial publicado en “Foreign Policy” (Friedman, 2006).

Ahora bien, los grandes proyectos de industrias extractivas en los países andinos suscitan una oposición difusa y multiforme por parte de las comunidades locales y una parte de la sociedad civil, en particular por las organizaciones sociales (campesinas, indígenas, etc.) y las organizaciones no-gubernamentales (ONG) ecologistas o de desarrollo. Ello se puede explicar en parte por el desfase entre las expectativas generadas por los ingresos de exportación de gas y petróleo, por un lado, y la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, por el otro. Otro factor explicativo es el efecto negativo de los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos en esta zona desde cuatro décadas, en particular en la selva amazónica. Aquella oposición da lugar a conflictos que se pueden calificar de sociales o ambientales, según la apuesta en la cual se pretende hacer hincapié.

En semejante contexto, los métodos de negociación y de la llamada resolución “alternativa” de conflictos³ pueden, por cierto, ser eficaces desde un enfoque instrumental, pero presentan efectos perversos desde un enfoque político, en sociedades que padecen fuertes déficits democráticos. En efecto, tienden a fortalecer la postura de los actores dominantes a costa de los más débiles o a generar bloqueos institucionales al confortar la postura de los *veto players* en las negociaciones. Por otro lado, es cierto que los métodos de gestión comunitaria de conflictos⁴ presentan el mérito de compensar hasta cierto punto el desequilibrio de poderes entre los actores. Sin embargo favorecen a su vez la aparición de posturas políticas extremas, y hasta antisistémicas, y de subastas que radicalizan los conflictos a costa de la institucionalización de los arreglos.

3 Por “métodos alternativos de resolución de conflictos”, se entiende generalmente el uso de técnicas como la mediación y la facilitación, que permiten resolver unas disputas colectivas o interpersonales, sin acudir al aparato judicial. Estos métodos se aplican también en relaciones internacionales a conflictos armados o a crisis diplomáticas. Entre las “escuelas” más influyentes en este ámbito se encuentran: la Universidad de Harvard (Cf. Fisher *et al.*, 1991; Fisher *et al.*, 1996) y la de Maryland (Azar, 1990).

4 Por “métodos de gestión comunitaria de conflictos” se entiende generalmente el uso de técnicas participativas como las discusiones de grupo, las campañas de prensa y los movimientos de protesta para mediatizar y politizar los problemas locales. Estos métodos de incidencia para el ajuste de la agenda (*framing*) son particularmente utilizadas por las ONG de apoyo a los movimientos indígenas y el movimiento ecologista, del que trata este capítulo (Cf. Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Cohen *et al.*, 2004).

En realidad, en el centro de estos conflictos se encuentra la lucha por la definición de un modelo de desarrollo que nunca es objeto de un consenso general, ya que los actores que se oponen están animados por distintas visiones del mundo y lógicas de acción. Lo que está en juego aquí es el control de la historicidad, es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación. En este sentido, los conflictos ambientales relacionados con la extracción de hidrocarburos en los países andinos constituyen un problema para la democracia. No obstante, el radicalismo de ciertos movimientos ecologistas o indígenas, el clientelismo y el paternalismo de numerosas empresas, así como el autoritarismo de ciertos gobiernos tienden a incrementar la polarización de los conflictos, mientras que los arreglos amigables los vuelven a menudo invisibles y ahondan los déficits democráticos.

En teoría, para alcanzar un nivel de legitimidad satisfactorio y reducir el nivel de conflictividad, el lugar de deliberación de las políticas públicas –en este caso energéticas, ambientales, sociales, económicas y exteriores– es la esfera pública que privilegia la participación de la sociedad civil, en interacción con las instituciones estatales y los actores económicos. La sociedad civil –aquí entendida como un tejido de asociaciones, organizaciones, redes y movimientos sociales que actúan como tantos intermediarios entre la ciudadanía y el Estado, entre lo público y lo privado– asume un papel importante en este proceso, en general, y en la institucionalización de los arreglos procedentes de los conflictos sociales, en particular.

En efecto, por un lado trae las demandas y los problemas de la sociedad, de lo privado hacia lo público; por el otro informa a la sociedad de las respuestas y soluciones formuladas por el Estado y los actores económicos. Ahora bien, la principal causa estructural de estos conflictos radica en el hecho de que el debate alrededor de las políticas públicas está a menudo desarticulado entre tres tipos de espacios: el legislativo (donde dominan intereses corporativos y locales), el ejecutivo (donde dominan tendencias al autoritarismo y la burocracia) y el espacio informal de la opinión pública (donde las demandas y necesidades de la sociedad están captadas por sectores organizados, por cierto, pero que no siempre gozan de una gran legitimidad).

Las políticas energéticas frente a la globalización

Las problemáticas abordadas en este estudio son: ¿Qué relaciones mantienen los actores de los conflictos ambientales relacionados con los hidrocarburos en los países andinos? ¿Cómo trata estos conflictos el Estado? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para institucionalizar los arreglos que de ellos resultan? ¿En qué medida permiten a los actores sociales –locales y transnacionales– ejercer una influencia positiva sobre la acción pública? ¿Cuán extenso es el poder del Estado al respecto? Ante estas preguntas, el abanico de hipótesis que orientan nuestra reflexión nos lleva a observar, no tanto el conflicto en sí, sino las políticas públicas de las cuales este resulta o en las cuales intenta incidir. En lugar de enfocar el análisis en la acción de un sector, nos preocupamos entonces por las interacciones entre los actores sociales, políticos y económicos. Ahora bien, estas interacciones son particularmente complejas respecto en lo que atañe a los hidrocarburos, no sólo porque se inscriben a la vez en un entorno global y local, sino también porque plantean problemas de orden económico, geopolítico, social y ambiental. En los conflictos ambientales relacionados con el petróleo y el gas natural, los factores exógenos –como la evolución de los precios del petróleo o del peso de la deuda pública externa– son en general más decisivos que los factores endógenos –sociológicos, culturales y ambientales– de los cuales se preocupa la ecología política. Es más, estos conflictos resultan a menudo de disfuncionamientos sistémicos exacerbados por las actividades extractivas y su carácter de economía de enclave (como la extrema pobreza, los déficits de democracia, etc.), lo cual nos obliga a mirar más allá del conflicto. Con este cambio de perspectiva, el conflicto ya no está en el centro del universo social sino que se reubica en un acervo de fenómenos estructuradores y de interacciones sociales y políticas.

Tradicionalmente, los problemas relacionados con la energía se abordan desde el enfoque de la geopolítica⁵ o de la economía política. Ello se

5 La geopolítica define la rivalidad entre dos o más actores internacionales, por el control de territorios, recursos naturales, accidentes geográficos vitales (como los ríos o los estrechos marítimos) y otros puntos privilegiados del punto de vista económico o militar (Klare, 2004: 223).

debe al hecho de que derivan de la ubicación de las reservas, de las rutas comerciales y de los mercados de consumo. En efecto, la explotación del petróleo, la primera fuente de energía usada en el mundo, se globalizó desde el primer cuarto del siglo XX, cuando sustituyó al carbón en el sector del transporte y la generación de electricidad. En cambio, el enfoque sociológico hace hincapié en la dimensión doméstica de estos problemas, la diversidad de los instrumentos que permiten resolverlos y las apuestas sociales que determinan. Ello nos ha llevado a relacionar los conflictos ambientales con el paradigma de la gobernanza (Fontaine, 2005).

Sin desconocer la literatura prolífica sobre el tema, podemos definir de manera operativa la gobernanza como un modo de regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad, los actores económicos y los actores internacionales. Las reflexiones teóricas alrededor de este concepto se han multiplicado en particular desde la década de 1980, en el ámbito de la gestión, luego de las políticas públicas y las interacciones sociales en torno a los recursos naturales y el medio ambiente. Podemos distinguir tres tipos de apuestas en lo que atañe a su aporte al estudio de los conflictos ambientales relacionados con los hidrocarburos y las políticas energéticas. En primer lugar, las apuestas epistemológicas llevan a distinguir el uso de este concepto en sociología política de aquel que prevalece en economía, en relaciones internacionales o en derecho. Luego, las apuestas metodológicas llevan a distinguir el uso de este concepto según el objeto estudiado (instrumentos, instituciones, actores, procesos, regímenes), para superar el uso prescriptivo, difundido por las agencias de cooperación y las ONG internacionales, y hacer de él un uso más bien analítico. Finalmente, las apuestas teóricas llevan a distinguir el uso de este concepto según las corrientes que atraviesan el debate sobre la transformación del Estado (en particular bajo el efecto de la globalización económica y financiera, la extensión de los poderes locales o aún de la irrupción de los actores sociales en los sistemas institucionales estatales): neoinstitucionalismo, nueva administración pública, neocorporativismo y hasta neopopulismo.

Las tensiones de la gobernanza energética

Las políticas energéticas de los países andinos no escapan a las contradicciones que caracterizan el discurso de los organismos internacionales sobre la “buena” gobernanza”. Así es como la “buena” gobernanza energética, según la Agencia estadounidense de Ayuda Internacional para el Desarrollo (USAID) se topa con los límites sociales y ambientales del crecimiento, planteados por el “Informe sobre la gobernanza energética mundial” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales coinciden en parte con los límites de la competencia evidenciadas por el Grupo de Lisboa, en su propuesta de agenda de cooperación internacional de lucha contra la pobreza, el dualismo económico, la contaminación, etc. (USAID, 2002; UNDP, 2000; Petrella *et al.*, 1995). Estos estudios plantean también un problema de compatibilidad con los objetivos de desarrollo sostenible fijados por la “Agenda 21” al finalizar la Cumbre de la Tierra de 1992, y hasta una contradicción con aquellos de la lucha contra el cambio climático, definidos por el “Protocolo de Kioto” (UNDP, 2007). De hecho, el acceso masivo a la energía doméstica barata es uno de los “objetivos del milenio”, empero este objetivo no deja de plantear un problema al desarrollo sostenible, ya que el 90% del consumo mundial de energía primaria⁶ (unos 9.000 millones de toneladas de equivalente petróleo (TEP)⁷) depende de los combustibles fósiles, principales fuentes de emisiones de gases a efecto invernadero. A su vez, los hidrocarburos representan dos terceras partes de los combustibles fósiles así consumidos, es decir 5.400 millones de TEP (Tissot, 2005: 157). Ahora bien, ninguna solución alternativa puede, por ahora, competir con estas fuentes de energía en términos de costos de extracción, seguridad y comodidad de transporte. Por lo tanto, una implicación concreta

6 La energía primaria es aquella extraída directamente de un yacimiento natural, en contraposición con la energía secundaria, conseguida por la transformación de una energía primaria, y la energía final, que es facturada al usuario (Durand, 2007: 16 y 21). Salvo indicación contraria, todas las medidas indicadas en esta sección se refieren a la energía primaria.

7 Una tonelada de equivalente de petróleo es la cantidad de energía producida por la combustión de una tonelada de petróleo, es decir 41.800 millones de julios (Durand, 2007: 4). Siguiendo la AIE, utilizaremos esta unidad de medición para comparar los datos estadísticos entre países, en particular por la estructura de consumo y de producción.

de la gobernanza global consiste en identificar las fuentes de energía, a la vez más “limpias” y tan económicas como el petróleo, el gas o el carbón, pero menos peligrosas que la nuclear. El problema es aún más complejo, para las instituciones del sistema internacional, ya que ni el mercado, ni la industria privada están en condición de integrar las externalidades sociales y ambientales, tampoco el Estado –especialmente en América Latina y el Caribe– está dispuesto a asumir estos costos.

Al fin y al cabo, la búsqueda de soluciones a los problemas del cambio climático coincide con la crisis energética y la reactivación de políticas energéticas que valoran los recursos renovables (tales como la energía hidroeléctrica) o los recursos no-renovables que generan menos emisiones de gases con efecto invernadero (como el uranio), en particular en los países importadores netos de petróleo. El primer problema de la gobernanza energética atañe a la seguridad de abastecimiento, en un contexto de alza acelerada de la demanda mundial, entre otras cosas procedente de países emergentes del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China)⁸. El segundo problema consiste en satisfacer estas necesidades sin sacrificar el desarrollo humano ni el medio ambiente. El tercer problema consiste, finalmente, en definir en qué condiciones, según qué orientaciones y prioridades la industria de hidrocarburos es susceptible de insertarse en los mercados mundiales y escapar a la dependencia externa –tecnológica y financiera– y captar las inversiones necesarias para adaptar las infraestructuras del *upstream* (exploración y producción) y del *downstream* (transporte, refinación y comercialización) (Willems y Pershing, 2002: 6), sin perjudicar a la democracia.

Metodología

La metodología elegida busca dotar a la sociología del conflicto de conceptos e instrumentos de análisis que coadyuven a la comprensión de la manera en que evolucionan la acción pública y los modos de gobierno,

8 Más de 2.000 millones de personas no tenían acceso en ese entonces a fuentes de energía económicas, aunque ello sea considerado como una necesidad fundamental y, por lo tanto, una apuesta mayor en la lucha contra la pobreza.

bajo la influencia de los actores sociales. Se trata entre otras cosas de definir el concepto de gobernanza en relación con las políticas sectoriales, con el afán de reubicarlo en el debate contemporáneo sobre las políticas energéticas y ambientales. Expondremos luego las implicaciones metodológicas del concepto para el estudio de la acción pública, una vez definidas las variables dependientes e independientes que permiten circunscribir la gobernanza energética. Esta aproximación nos permite caracterizar las estructuras y los procesos de elaboración, de desarrollo y reforma de las políticas energéticas, en particular aquellas de los hidrocarburos.

No se trata, aquí, de realizar una comparación sistemática de las políticas públicas entre los países andinos, sino más bien de analizar los eventos significativos que afectaron la gobernanza energética desde medianos de la década de 1990. Nos preocupamos en primer lugar por la manera en que los actores sociales inciden en las decisiones de los actores económicos y políticos. Al respecto, en lugar de concentrarnos en los procesos de toma de decisión o la dinámica interna de las organizaciones, nos interesamos en los determinantes estructurales de las políticas energéticas y en los impactos sociales, económicos, políticos y éticos que se encuentran en el centro de los conflictos ambientales por la explotación de hidrocarburos en la Amazonía andina.

El estudio de este tipo de conflictos en Colombia y en el Ecuador nos ha permitido identificar tres tipos de problemas, relacionados con las dimensiones estructurales (sociales, económicas, políticas y éticas), las interacciones sociales y económicas, así como los procesos políticos en obra en los países andinos (Fontaine, 2003a). Este estudio nos ayudó también a evidenciar los límites heurísticos de la ecología política y de las disciplinas de las que se inspira (antropología cultural y economía ecológica). Para complementar este trabajo, presentamos aquí un estado del arte sobre las teorías de la gobernanza, articulado con una teoría política de la sociedad civil. Luego, el análisis de los determinantes de las políticas energéticas en los países andinos nos lleva a confrontar los aportes de la geopolítica y la economía política con el estudio de la gobernanza energética. Por ello, describimos los elementos críticos de las matrices energéticas nacionales a través de un análisis cuantitativo de la evolución de la producción de energía primaria y del consumo de energía final en el período

1998-2007, complementado con una descripción de la importancia de los hidrocarburos en sus economías y de la evolución de la intensidad energética de su producto interno bruto (PIB). La elección del período de estudio se justifica en primer lugar por la importancia del año 1998 en la evolución de los precios mundiales del petróleo. En efecto, este año registra el nivel más bajo de precios (con 16 USD/barril para el Brent, a precios constantes del 2006), tras casi veinte años de declive, y antecede un crecimiento tendencial de los precios hasta la fecha actual. Por otra parte, la elección del año 2007 como cierre del período se justifica por la necesidad de disponer de datos para el conjunto del área de estudio, susceptibles de ser comparados. Aunque utilizaremos algunos datos estadísticos del año 2008 (en particular los publicados por BP y los datos macroeconómicos publicados por los bancos centrales de la zona andina en el 2009), nos apoyaremos generalmente en series estadísticas hasta el 2007 para el análisis de los balances y de las matrices energéticas. Finalmente, analizamos las interacciones sociopolíticas en estos países a partir de una caracterización de los problemas, los instrumentos y las apuestas de la gobernanza energética. Esta sección del estudio se basa en parte en la explotación de fuentes de información secundarias y en dos nuevos estudios de caso, realizados en el Ecuador y el Perú.

Contenido de la obra

El texto presentado aquí está organizado en seis capítulos, agrupados en dos partes.

Los conflictos de la gobernanza energética

La primera parte está dedicada a la elaboración del marco conceptual y teórico del estudio.

En el primer capítulo planteamos los fundamentos de una sociología de los conflictos ambientales. Partimos de un estado del arte sobre la ecología política de este tipo de conflictos en América Latina y el Caribe,

haciendo hincapié en los aportes de la economía ecológica y de la antropología cultural. Luego nos interesamos por los aportes de la sociología política y de la economía política a la sociología de los conflictos. En este capítulo evidenciamos en particular que el carácter normativo y los límites de la ecología política, impiden considerar los elementos estructurales y los procesos de los conflictos ambientales vinculados con las actividades de hidrocarburos.

En el capítulo dos proponemos un marco teórico para analizar el papel de los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas, a partir de una discusión de los aportes de las teorías de los movimientos sociales y de la incidencia de las redes de actores sociales en el espacio de formación de la opinión y voluntad política. Tras evidenciar el nuevo papel asumido por el Estado, podemos en efecto preguntarnos cuál es aquel de los actores no-estatales en la gobernanza energética, en particular del movimiento ecologista. A partir de una síntesis de las lógicas de acción que condicionan la institucionalización de los arreglos en varios conflictos ambientales analizados anteriormente, mostramos que este movimiento está integrado por cuatro grandes sectores, que se diferencian por sus orientaciones ideológicas y sus objetivos, aunque compartan ciertos valores. Luego desarrollamos la hipótesis según la cual este movimiento articula una ética de responsabilidad con una ética de convicción, para interpelar al Estado en torno al modelo de desarrollo de los países andinos contemporáneos. Proponemos reinterpretar su papel en el contexto más amplio de las interacciones entre sociedad civil, Estado y economía, a partir de la teoría de la fundamentación del derecho en términos de ética discursiva. Finalmente, explicamos porqué el análisis de aquellas interacciones nos lleva a un cambio de enfoque del análisis de las políticas públicas (energética y ambiental) a la sociología de la acción pública.

En el capítulo tres, sintetizamos los aportes de las teorías de la gobernanza para complementar nuestra propuesta teórica con la toma en cuenta de los determinantes exógenos y endógenos de la acción pública. Definimos la gobernanza como un modo de regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Empezamos recordando cómo los conceptos de gobernanza y gobernabilidad han evolucionado en función de las influencias epistemológicas y políticas. La evolución de estos

conceptos depende de tres tipos de literaturas: la de las ciencias sociales (en particular la sociología de las organizaciones, la sociología política y las relaciones internacionales) y de la microeconomía, aquella de los organismos internacionales (especialmente los organismos financieros multilaterales) y aquella de las ONG (sobre todo las ecologistas). Tras recordar el origen de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, en particular desde su redescubrimiento por la sociología política a medianos de los años setenta, presentamos las principales aproximaciones sistémicas que caracterizaron el debate en ciencia política, en torno a las transiciones democráticas que intervinieron en la década de los años ochenta en América Latina y el Caribe. Luego mostramos cómo este debate se enriqueció del aporte de los análisis de la gobernanza en relación con la globalización y la cooperación internacional al desarrollo. Por último, analizamos las implicancias normativas –para las políticas públicas– de la generalización de las teorías de la gobernanza, haciendo hincapié en las políticas energéticas y ambientales. A continuación explicamos cómo ambos conceptos pueden utilizarse de manera complementaria, mostrando que la evolución de la acción pública está influenciada por fenómenos simultáneos como la globalización, la incidencia de la sociedad civil y la descentralización de los mecanismos de poder. Luego discutimos la tesis de un supuesto vaciamiento del Estado, recordando que existen varios modos (jerárquico, autónomo y otros) de gobernanza, que asocian a los actores privados y públicos, así como varios órdenes de gobernanza (en relación con los problemas, los instrumentos, las políticas y los valores compartidos por los miembros de una sociedad). Mostramos finalmente que el nuevo papel del Estado no consiste tanto en borrarse sino más bien en desarrollar nuevos instrumentos susceptibles de mejorar su capacidad de acción.

Los determinantes y los modos de gobernanza energética

La segunda parte describe los determinantes estructurales y las tendencias seguidas por las políticas energéticas en los países andinos.

El capítulo cuatro muestra que el contexto global de la gobernanza energética está marcado por una creciente interdependencia entre países

productores y consumidores de hidrocarburos. Esta última se debe a la importancia de estos recursos energéticos en el funcionamiento de la economía mundial, la localización de los yacimientos en lugares políticamente inestables así como la vulnerabilidad de las infraestructuras de transporte. Empezamos con resumir la discusión sobre las reservas de petróleo, que tiene que ver con su doble naturaleza de recurso natural y de materia prima, luego analizamos los determinantes de la oferta y la demanda, que inciden en los precios. En un segundo momento, ubicamos en una perspectiva histórica y geopolítica el papel de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la oferta global actual y futura. Luego ubicamos en la misma perspectiva el papel de los Estados Unidos en la seguridad de abastecimientos, explicando la relación entre la política energética y la política exterior de este país. A continuación mostramos que la creciente complejidad de los mercados petroleros desde la década de los años ochenta pone a prueba la eficacia de los regímenes internacionales, tanto de la oferta como de la demanda.

En el capítulo cinco demostramos que la gobernanza energética en los países andinos está condicionada, por un lado, por el papel marginal de estos países en la geopolítica y en los mercados internacionales del petróleo y, por el otro, por su creciente dependencia hacia el petróleo y el gas natural, tanto para satisfacer su demanda interna como para financiar su gasto público gracias a los ingresos de las exportaciones. Tras evaluar la importancia de cada país en la geopolítica del petróleo, mostramos que su rango en el comercio internacional sigue dependiendo esencialmente de los Estados Unidos. Luego analizamos la evolución de las matrices energéticas nacionales en el período 1996-2007, comparando la estructura de la producción de energía primaria y del consumo de energía final de cada país con aquella de América Latina y el Caribe. A continuación, mostramos que la gobernanza energética de los países andinos ha seguido dos vías desde la década de los años noventa: la de la regulación por el mercado mediante una política de “apertura” del sector de hidrocarburos a los capitales privados, que continúa hasta la fecha en ciertos países, y aquella de la regulación por el Estado, entre otras cosas con el retorno del nacionalismo petrolero en los años dos mil. Evocamos las principales reformas de modernización y sus efectos en el sector de hidrocarburos, en el con-

texto latinoamericano y caribeño, luego en Colombia y el Perú, donde la “apertura” continúa en la actualidad. Luego presentamos los procesos de nacionalización en Bolivia, Venezuela y el Ecuador, mostrando que éstos persiguen lógicas distintas según el país y no pueden, por lo tanto, confundirse en una sola modalidad. En tercer lugar mostramos que la generalización de tesis de una “maldición de los recursos” a la zona andina no se justifica, sino que la resolución de la dependencia energética es un problema de gobernanza democrática.

En el capítulo seis, estudiamos los riesgos que presentan la petropolítica para la gobernabilidad en los países andinos y la integración regional, así como el papel de los actores sociales en la gobernanza energética. La importancia de la renta generada por el comercio de petróleo y gas natural en la zona es a la vez una apuesta para el desarrollo y una fuente de conflictos sociales e internacionales, que puede a veces convertirse en un factor de crisis de gobernabilidad. Recordamos en primer lugar que las consecuencias nefastas de la dependencia hacia los hidrocarburos no son sino un factor entre otros de la crisis de gobernabilidad, que afectó a América Latina y el Caribe en su conjunto. Desde luego, mostramos que la creciente politización de la integración energética regional, que conlleva la diplomacia petrolera de Venezuela, trae consigo consecuencias negativas para la gobernabilidad regional, en particular por la integración energética. Por otro lado, evidenciamos que los actores sociales ejercen una incidencia cada vez más notoria en la agenda de las políticas públicas, lo cual confirma su papel clave en la gobernanza energética. Para eso nos apoyamos en una comparación entre los modos de gobernanza energética en el Perú y el Ecuador.

Primera parte
Los conflictos de la
gobernanza energética

Capítulo 1

Refutación de las tesis de la ecología política

La multiplicidad de conflictos sociales relacionados con las actividades de hidrocarburos en los países andinos puede ser analizada, al nivel macro, por la economía y la geopolítica de los recursos naturales, o al nivel micro, por la ecología política de los conflictos. Sin embargo, ambos enfoques padecen de límites metodológicos, en particular para el análisis de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía en este tipo de conflicto. Para superar estos límites, proponemos sacar provecho de los aportes de la sociología política y de las teorías de la gobernanza, a una sociología de los conflictos ambientales.

Los conflictos ambientales y la renta de hidrocarburos

La economía política y la geopolítica de los conflictos por hidrocarburos

Muchos conflictos sociales que afectan a los países andinos desde varias décadas mantienen un vínculo, más o menos directo, con la gestión de la renta de hidrocarburos. Ello se debe al hecho de que los beneficios generados por los hidrocarburos en estos países no llegan a todas las capas de la población, que los ve entonces como una promesa futura nunca cumplida (Beltrán y Zapater, 2006: 266). Tal es particularmente el caso del Ecuador, en el Perú y en Bolivia, donde las transiciones democráticas fueron obstaculizadas por problemas económicos que conllevaron a la radi-

calización de movimientos populares y al rechazo a las reformas neoliberales de los años noventa (Cotler, 2005; Pérez Liñán, 2001). En el Ecuador, la década de los levantamientos indígenas llevó al derrocamiento de tres presidentes entre 1997 y 2005 y culminó con la expulsión de *Occidental Petroleum* del país. En Bolivia, la “guerra del gas” conllevó la caída de dos más entre 2003 y 2004 y culminó con la nacionalización del sector de hidrocarburos y la ocupación militar de las instalaciones de varias empresas multinacionales (Costa Benavides, 2005; Poupeau, 2005). En el Perú, aunque este país fuese menos dependiente de la renta petrolera, el proyecto Camisea se volvió el proyecto “faro” del gobierno de transición de Valentín Paniagua, tras el derrocamiento de Alberto Fujimori, y de su sucesor Alejandro Toledo. En Venezuela, el movimiento popular que llevó a Hugo Chávez al poder se enfrentó con violentas huelgas organizadas por funcionarios de Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PdVSA), lo cual conllevó al despido masivo de ejecutivos y técnicos de esta empresa y su toma de control, *manu militari*, en 2002-2003 (Isbell, 2007a).

Finalmente, en Colombia, el conflicto armado que desató en la década de los años cincuenta conoció un cambio brusco en los años ochenta, con el descubrimiento de los yacimientos de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua, entre otras cosas porque permitió al Ejército de Liberación Nacional (ELN) financiarse gracias a los secuestros y a los atentados en contra de los oleoductos (Fontaine, 2003a: 301-306). De tal manera, el petróleo se volvió una apuesta estratégica para el Estado colombiano, que acudió a la ayuda financiera de los Estados Unidos mediante el Plan Colombia (en 2000), no sólo para luchar contra el narcotráfico organizado por la otra guerrilla, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los movimientos paramilitares, sino también para asegurar la protección militar de las infraestructuras petroleras con el apoyo financiero y técnico de empresas como Occidental.

Estos conflictos muestran que la captación de la renta petrolera y su distribución siguen siendo el objeto de una lucha feroz entre diversos sectores. El aporte de la economía política y la geopolítica al estudio de estos conflictos radica en haber identificado una relación inversa entre la abundancia de recursos y el grado de gobernabilidad democrática. Este efecto,

que resultaría de la dependencia de las economías andinas hacia los hidrocarburos, se conocen en economía política como la y la “maldición de los recursos” (Auty, 1993). La segunda alude a la dependencia hacia los ciclos de precios de materias primas y a las rigideces presupuestarias introducidas por una política estatal financiada por ellas (las deudas contractadas por el Estado cuando los precios suben, tienden a ahondarse cuando los precios refluyen, lo cual genera conflictos sociales a veces violentos). Está derivada de la noción de “enfermedad holandesa, o desequilibrios macroeconómicos generados por la renta de materias primas (inflación, depreciación de los términos de cambio, pérdida de actividad en los sectores tradicionales, déficits fiscal y comercial, etc.).

Los primeros trabajos llevados a cabo en América Latina tomaron sobre este tema como ejemplo a Venezuela, cuyo Estado presenta los rasgos de un “Estado petrolero” (Karl, 1997: 189-221). Muestran que la magnitud de los efectos de abundancia para la economía de este país se explica por tres factores: el ingreso de compañías multinacionales en un país donde el Estado era “débil”, la imposición de tasas a estas empresas como fuente principal de ingresos fiscales y el cambio de régimen en el sentido de una modernización encabezada por el Estado. El choque petrolero de 1979 llevó a que Venezuela enfrentara una crisis de gobernabilidad, tras facilitar el incremento del gasto público y la desorganización de la administración, que exacerbaron la necesidad de captar la renta y dejaron sentadas las bases de la crisis económica de los años ochenta (Karl, 1997: 161-185). La capacidad del gobierno de compensar el decrecimiento de la producción por un incremento de los impuestos encontró sus límites con el contrachoque petrolero, cuando el valor de las exportaciones petroleras de Venezuela cayó en un 50% en términos reales, mientras que el gasto público seguía alto. El endeudamiento sirvió entonces en un primer momento a suplir la insuficiencia de los ingresos fiscales para financiar las inversiones del 5º Plan Nacional, hasta que el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez tuviera que aceptar el plan de ajuste estructural del FMI (en 1989), lo que conllevó a protestas masivas, dos intentos de golpes de Estado (el primero orquestado por Hugo Chávez en febrero de 1992) y una crisis política que llevó a la Corte Suprema a condenar al presidente de la República por corrupción.

Otros trabajos siguieron y que abarcan la economía de los recursos naturales y los obstáculos al desarrollo (Auty, 2001). Estos estudios muestran que el impacto de la renta es cuanto más fuerte que el Estado adopta una conducta “predadora”. Conforme esta aproximación, este comportamiento sería propio de los países ricos en recursos naturales y se contrapondría a la acción pública del Estado benefactor, en los países menos dotados en recursos de este tipo. En este último caso, la presión en los recursos naturales haría que la población tolerase menos la distribución desigual de la renta y controlase más el uso que de ella hace la administración en poder. En el primer caso, la renta podría estar captada por una minoría, debido a una menor presión para hacer coincidir los intereses del Estado con aquellos de la población. Este tipo de estados tendería a reflejar las preocupaciones de la elite en el poder, sea que desviaría los ingresos, sea que crearía una forma de patronazgo mediante los empleos públicos. Sin embargo, en los países donde abundan los recursos naturales, el Estado es generalmente faccional, sea democrático u oligárquico.

Dos mecanismos de redistribución se utilizan en los “estados petroleros”: el proteccionismo de industrias nacientes (influenciado por el modelo económico de sustitución de importaciones, elaborado por Raúl Prebisch y difundido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en los años cincuenta) y la creación de empleos públicos. La dificultad de pasar de una economía rentista a una productiva viene de que, en el primer caso, las industrias no maduran o demoran varias décadas en hacerlo, y en el segundo, aparecen desequilibrios en los mercados de trabajo a causa del incremento de los salarios urbanos. Por otro lado, los efectos de exceso crónico y de déficit de la demanda no son simétricos. En efecto, el exceso de gasto producido por la abundancia de recursos naturales o el alza de su precio, crea una inercia de la demanda, que prolonga los elevados niveles de gasto público y prepara las condiciones de desequilibrios macroeconómicos identificados en el caso de Venezuela.

Un tercer tipo de estudios se interesa por el financiamiento de los conflictos armados por la renta proveniente de los recursos naturales estratégicos (Klare, 2002; Le Billon, 2005; Dunning y Wirpsa, 2004) y subraya que ésta constituye una apuesta de numerosos conflictos armados desde los años ochenta. Con el fin de la Guerra Fría, estos recursos se han vuel-

to una fuente de vulnerabilidad y de exceso, que afecta a la economía y la política de los países exportadores. Generan más conflictos territoriales que otros recursos y son el objeto de una menor rendición de cuentas por parte de las elites en el poder. La explotación de hidrocarburos, que constituye una actividad localizada y cerca de las infraestructuras estatales, propicia la extorsión y las intervenciones foráneas o los golpes de Estado.

Finalmente, algunos autores intentaron medir la relación entre los ciclos de precios y el nivel de democracia en los países ricos en recursos minerales (Ross, 2003). Según ellos, la abundancia de petróleo conllevaría cinco tipos de efectos perversos para la democracia: generaría un gasto público excesivo y una falta de efectividad en la política fiscal, alentaría la formación de grupos de presión y de captación de los recursos estatales, coadyuvaría a regímenes autoritarios cuyo poder se asienta en la represión y postergaría los esfuerzos necesarios a la modernización de la economía. Algunos pretendieron incluso demostrar una correlación entre la variación de los precios petroleros y la variación de la libertad en los países petroleros (Friedman, 2006). Se formuló una “ley de la petropolítica” según la cual el precio del petróleo y el grado de libertad en un país petrolero variarían en correlación inversa.

Este breve estado de la cuestión nos lleva a preguntarnos si todos los conflictos relacionados con los hidrocarburos se pueden analizar en una misma perspectiva. En particular, más allá del aspecto descriptivo de estos enfoques, nos preocupa entender qué relaciones entretienen los actores en estos conflictos, cómo el Estado los resuelve, cuáles son las condiciones necesarias a la institucionalización de sus arreglos, en qué medida permiten a los actores sociales –locales y transnacionales– incidir de manera positiva en la acción pública, y cuál es el margen de maniobra del Estado al respecto. Ahora bien, el principal límite de la economía política y de la geopolítica de los conflictos relacionados con los hidrocarburos procede del nivel macro de análisis en el cual se ubica. Esta aproximación impide, por ejemplo, explicar el entramado de lógicas racionales en juego en este tipo de conflictos. Otro límite radica en el reduccionismo economicista, que hace de aquellos conflictos una mera lucha por el acceso a recursos escasos, menoscabando su dimensión ética y el aspecto meramente ambiental de este tipo de conflictos. En este sentido, no dista mucho de los

estudios procedentes de la ecología política, que se ubica en el nivel micro de análisis.

La ecología política de los conflictos ambientales en América Latina

El estudio de los conflictos ambientales en América Latina parte por lo esencial de dos disciplinas: la economía ecológica y la antropología cultural. En su conjunto éstas se presentan como una “ecología política de los conflictos”, que hace más hincapié en las causas de los conflictos, tomando a menudo partido, que en sus efectos y las modalidades de su resolución duradera y equitativa, que constituye la preocupación de este libro.

Tradicionalmente, la ecología política presenta a los movimientos ecologistas como el producto de una reacción a la “crisis ambiental” que atraviesa el mundo. Encabezados por un sector “ilustrado”, estos movimientos cargarían una crítica al modelo de desarrollo promovido por el capitalismo global (Leff, 2001). Están integrados en lo esencial por ONG especializadas en los problemas ambientales desde las décadas de los años setenta y ochenta, por científicos y defensores de los derechos humanos (Leff, 2001: 372). En algunos países latinoamericanos, como Colombia, estas organizaciones convergieron en un movimiento que dispone de una amplia base social, la cual ha penetrado las estructuras del poder estatal, aunque no logra estructurarse en un movimiento político, ejerciendo así una incidencia duradera en las políticas públicas (Tobasura Acuña, 2006: 91-213). A partir de la crítica anticapitalista de numerosas comunidades campesinas e indígenas de América Latina y el Caribe, algunos autores llegaron a formular la hipótesis de una “racionalidad ambiental”, según la cual la salida de la crisis ambiental implica integrar a la diversidad cultural y las relaciones no-capitalistas entre naturaleza y cultura en la valoración del medio ambiente (Leff, 2004: 396-456).

Otros han reformulado los principios heurísticos de la ecología política a partir de la noción de “ecologismo popular” o “ecologismo de los pobres”. Al origen, esta expresión designa a movimientos colectivos de la India, que elaboraron tácticas de acción directa para oponerse a proyectos productivos y extractivos que representarían un elevado costo para el

medio ambiente, con el afán de conseguir “justicia social” (Guha, 1994). Este tipo de movimientos sociales se contraponen al ecologismo de tipo “conservador” o “naturalista”, desarrollado en Europa y los Estados Unidos, y presenta cierta semejanza con el movimiento por la “justicia ambiental” en los Estados Unidos y el Reino Unido. Esta aproximación pretende refutar la tesis según la cual el ecologismo surgió en los países ricos, debido a un cambio intergeneracional hacia valores “postmaterialistas”¹ (Martínez-Alier, 2002). A partir de la premisa según la cual la economía de mercado y el control del Estado sobre los recursos naturales implican una lógica a corto plazo de “externalización” de los costos ambientales, intenta demostrar que las poblaciones pobres contribuyen a la conservación de los recursos al luchar contra el Estado o las empresas por su acceso. En este sentido, la “ecología de la supervivencia” volvería a los pobres conscientes de la necesidad de conservar estos recursos (Martínez-Alier, 1994: 326-327).

Un segundo argumento procede de la economía “ecológica”, que contraponen a la noción de desarrollo sostenible “débil”, asumida por los organismos internacionales de cooperación al desarrollo, un desarrollo sostenible “fuerte”, que tomaría en cuenta las dimensiones “ilimitadas”, tanto de la diversidad biológica y humana como del metabolismo social de la economía mundial. Critica en particular la aproximación al desarrollo sostenible formulada por el “Informe Brundtland”² y la economía neoclásica, considerando que esta última no toma suficientemente en cuenta los efectos perversos del desarrollo, tales como la “internalización de las externalidades ambientales”, la pérdida de diversidad cultural y demás valores

- 1 Esta tesis considera que el ecologismo forma parte del cambio hacia valores post-materialistas, que se observa en la generación del *baby boom* (nacidos después de la segunda guerra mundial) en los países industrializados (Inglehart, 1977).
- 2 Este informe debe su nombre a Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega y presidenta de la comisión de la ONU que entregó el informe titulado *Our Common Future* (1987), donde se encuentra la definición más usada del desarrollo sostenible: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.” (UNO, 1987: “Chapter 2: Towards Sustainable Development”).

defendidos por muchas comunidades locales en los países “pobres”, afectados por el desarrollo de los países industrializados (Martínez-Alier, 1994). En esta perspectiva, la economía ecológica estudia las tensiones entre el desarrollo y el medio ambiente, mientras que la ecología política estudia los conflictos ambientales como un problema de distribución de recursos. Esta especialización descansa en dos premisas: por un lado, el abandono de cualquier esfuerzo para corregir la contabilidad macroeconómica para “internalizar las externalidades ecológicas” (sic.); por el otro, la idea según la cual el valor de las externalidades depende de la fuerza de los movimientos ambientales (Martínez-Alier, 1997: 42).

El tercer argumento, que deriva de los dos anteriores, establece un vínculo entre problemas ambientales globales, como el cambio climático, y locales, como la contaminación o la deforestación. Así es como el “ecologismo popular” ve en la acción de ciertas ONG o redes transnacionales como *Rainforest Action Network*, *Friends of the Earth* o *Greenpeace*, la expresión de un movimiento ecologista que relacionaría lo local y lo global a través de programas y campañas temáticas coordinadas a escala mundial. En este escenario, la particularidad de ciertas redes, como *Oilwatch*, radica en el hecho de haber nacido en países del Sur (en este caso, en el Ecuador y Nigeria), para dar a conocer los conflictos locales generados por la extracción de hidrocarburos en el mundo (Martínez-Alier, 2002: 23). Entonces, a partir de una lectura anarquizante de los movimientos colectivos, el argumento del “ecologismo popular” revierte el sentido del lema que, de la Conferencia de Estocolmo (1972) a aquella de Río de Janeiro (1992), se repitió hasta la saciedad: la pobreza es el primer factor de degradación del medio ambiente y el principal obstáculo al desarrollo sostenible. En lugar de considerar a los pobres como una amenaza por la diversidad biológica, se los convierte en defensores de un “nuevo orden ecológico” internacional. Frente a la pobreza, la degradación ambiental y la explotación, asistiríamos por lo tanto al surgimiento de un “gran movimiento neorodnista ecológico” o un “neozapatismo ecológico”, entre los intelectuales y activistas, los grupos étnicos, los campesinos y los pobres de las ciudades (Martínez-Alier, 1997: 332).

Otra corriente de la ecología política interpreta los conflictos ambientales como la expresión de relaciones entre historia, biología y cultura.

Esta aproximación, que procede de la antropología cultural, sale de la constatación según la cual el concepto de naturaleza se ha politizado para dar lugar a una reinterpretación de la relación entre naturaleza y cultura (Escobar, 1999a: 273-315). El ecologismo formaría parte de un conjunto más amplio de movimientos sociales, cuya estrategia consistiría en “cultivar” la política y contraponer la diversidad de identidades culturales colectivas a la homogeneización que conlleva la globalización (Álvarez *et al.*, 1998). Los movimientos ecologistas latinoamericanos y caribeños encarnarían entonces una figura contemporánea de la resistencia de las comunidades locales y sus aliados, en contra de la imposición de “régimenes” de relaciones entre lo biológico y lo histórico, llamados “régimenes de la naturaleza capitalista” (para designar la valoración económica del medio ambiente por el mercado) y “tecnonaturaleza” (para designar por ejemplo la investigación en biología) (Escobar, 1999b: 3-5). Mediante esta resistencia lo que se expresaría es la defensa de una “naturaleza híbrida”, o intento de incluir múltiples construcciones de la naturaleza para negociar con fuerzas exógenas, mientras preservando una mínima autonomía y cohesión cultural (Escobar, 1999b: 13). A partir de una hermenéutica de los discursos indígenas y ecologistas, esta corriente presenta a los movimientos indígenas como tantos actores políticos emergentes en América Latina, que se apropian el discurso del ecologismo para resistir una suerte de “colonialismo ecológico”, aquí llamado “ecogubernamentalidad” (Ulloa, 2004), término derivado del concepto de “gubernamentalidad” elaborado por Michel Foucault para designar una forma de racionalidad política que se constituyó en los siglos XVII y XVIII, sucediendo al Estado de justicia de la Edad Media y al Estado administrativo de los siglos XV y XVI (Lascoumes, 2004). Se interpreta la convergencia entre los discursos y las prácticas de la etnicidad y del ecologismo como una estrategia política de los grupos étnicos, en particular mediante organizaciones como la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), inmersas en la “sociedad civil global”. Siguiendo este análisis, las organizaciones ecologistas y los organismos de conservación habrían elaborado un discurso en el cual la figura del “nativo ecológico” (sic.) aparece en respuesta a las amenazas que afectaban a la Amazonía. Sin embargo, las organizaciones indígenas habrían instrumentali-

zado esta figura para formular sus reivindicaciones identitarias, culturales y políticas en el sistema internacional.

Al fin y al cabo, la ecología política introduce una confusión entre los niveles de análisis, no sólo entre lo que es y lo que debería ser un conflicto ambiental, sino también entre las razones que motivan una población pobre a oponerse al Estado y los actores del mercado, por un lado, y el nivel de consciencia ecológica que asume, por el otro.

Por una sociología del conflicto ambiental

Los límites de la ecología política

El análisis de los conflictos ambientales desde la ecología política padece severas críticas, algunas de las cuales fueron formuladas desde la historia y la sociología. Una crítica general se dirige explícitamente contra el uso abusivo de la expresión “ecologismo de los pobres”. A partir de varios estudios empíricos en Chile, algunos han mostrado que los conflictos ambientales no necesariamente contraponen a los ricos con los pobres; incluso cuando tal es el caso, los pobres no desarrollan necesariamente una “consciencia ecológica” (Folchi, 2001: 94). Es más, la lucha o los conflictos que atañen a la relación entre sociedad y cultura, cuyo carácter ecológico es innegable, no necesariamente convierten en “movimiento ecologista”. El argumento planteado aquí es que todo proceso de cambio ecológico (y no sólo los daños ambientales) puede generar un conflicto, independientemente de la valoración de la naturaleza. Luego, establece una distinción entre una “tensión ecológica”, es decir la situación que antecede un conflicto, y un “conflicto de naturaleza ecológica”, que designa los casos donde no interviene una ideología ecologista anclada en el conflicto social (Folchi, 2001: 92).

Una segunda crítica atañe al reduccionismo que implica la categoría de conflictos “de distribución ecológica”, en la medida en que esta última sigue siendo una forma de racionalidad instrumental (Leff, 1997: 72). Se admite generalmente que la lucha por el acceso a los recursos escasos es una dimensión central de aquellos conflictos, empero la sociología ha evi-

denciado otras dimensiones, en particular culturales. Ahora bien, en la medida en que estas dimensiones no tienen ningún valor económico, el análisis de conflictos ambientales a partir de la economía ecológica lleva a un callejón sin salida. En efecto, esta perspectiva no da suficiente importancia a las estrategias de poder ni a las formas de racionalidad que orientan las acciones. En este sentido, no conviene reducir el campo de la ecología política al de los conflictos por el acceso a los recursos naturales. Los “nuevos” movimientos sociales incorporan demandas relacionadas con el medio ambiente en luchas que no son solamente por defensa de este último, sino también por la democracia, la autonomía y la autogestión (Leff, 1997: 73).

Por otro lado, la teoría de los “régimenes de la naturaleza” es contradictoria. En efecto, si los paisajes son construcciones sociales, como lo recuerda con oportunidad esta teoría, entonces el concepto de “régimen orgánico” de la naturaleza no tiene cabida y el concepto de “naturaleza híbrida” es entonces tautológico. Tampoco es muy útil al análisis de conflictos ambientales, ya que se trata ontológicamente de una construcción sujeta a las modificaciones cognitivas que conlleva el cambio social en las comunidades. En realidad, no se podría oponer un régimen de la naturaleza orgánica o híbrida (dotado con una fuerte connotación esencialista) sin reificar a las comunidades que se supone las defienden en contra de regímenes de la naturaleza capitalista o tecnológica. Desde luego, la propuesta de pensar el lugar de la naturaleza más allá de su dimensión objetiva —la naturaleza como lugar— cae en un razonamiento circular.

Asimismo, la tesis de la lucha del “nativo ecológico” contra la “ecogubernamentalidad” es muy discutible. Según ésta, el indígena sería objetivado —o instrumentalizado— tanto por las políticas públicas como por los movimientos colectivos exógenos. Ahora bien, no se entiende cómo lograría transformarse en sujeto de su propia historicidad. El problema que plantea este concepto es que no se puede hablar de una identidad ecologista en los mismos términos que de la identidad étnica o indígena. El ecologismo es el producto de una construcción discursiva moderna y de una visión del mundo, que no descansan en criterios ontológicos ni en rasgos culturales, sino más bien en una “nueva racionalidad”, en los términos de Leff. Es el producto de una crítica de la modernidad y de un

razonamiento teleológico, que lo lleva a proponer diversas respuestas a la “crisis ambiental”. Ahora bien, el actor ecologista no puede asumir semejante construcción sin establecer una distancia mínima con la sociedad en la cual vive, sus valores, sus prácticas culturales y su identidad colectiva. En cambio, la etnicidad, a menudo performativa, se construye a partir de una diferenciación con el otro y de criterios culturales propios al grupo que produce el discurso “identitario étnico”. Dicho de otra manera, no existe una “identidad ecologista” en sí, puesto que el ecologismo es una categoría *sui generis* de acción colectiva; mientras que la identidad étnica es una identidad por sí, que se convierte en identidad para sí, como medio de emancipación para un actor dominado.

Sea lo que fuere, el papel de las comunidades indígenas en la preservación del medio ambiente sigue siendo un objeto de controversia; la interpretación del discurso ecologistas de la etnicidad dista de ser unánime entre los expertos en conservación. Los partidarios de una aproximación estrictamente biológica de la conservación muestran una preocupación particular por la conservación de todas las especies y sus variaciones genéticas en un acervo de ecosistemas, lo que excluye cualquier actividad humana “significativa” en un parque natural (Redford y Stearman, 1993a: 252). Ahora bien, según ellos, las comunidades indígenas estarían irresistiblemente absorbidas por la economía de mercado y el cambio social conllevaría a una modificación de sus prácticas tradicionales. Condenadas a asimilarse con la sociedad moderna, ellas ejercerían entonces una creciente presión en el medio ambiente, tanto por el crecimiento demográfico como por el uso de tecnologías e instrumentos modernos (armas de fuego, herramientas, etc.), que amenazan directamente a los grandes predadores y animales de monte (Bodmer *et al.*, 1997). Desde luego, su organización social deja de estar adaptada a la preservación del medio ambiente, pese a la retórica y las buenas intenciones que caracterizan las declaraciones de las conferencias internacionales sobre los pueblos indígenas y su papel de “guardianes de la Tierra”, o aún el informe “Amazonía sin mitos” publicado por el Tratado de Cooperación Amazónica en 1991 (Redford y Stearman, 1993b: 428). En este sentido, el “saber indígena” no puede considerarse como una garantía por la conservación ni por el desarrollo sostenible. Por lo tanto, para algunos, la

protección de la biodiversidad dentro de espacios protegidos implicaría que aquellas poblaciones estén confinadas o desplazadas hacia “zonas de amortiguamiento” –espacios intermedios entre la frontera agrícola y los parques naturales– a cambio de compensaciones bajo la forma de proyectos de codesarrollo o cargos de guardaparques (Dore y Nogueira, 1994; Lovejoy, 1985). Esta aproximación no descarta la colaboración de los organismos de conservación con las poblaciones locales, empero considera que estas últimas son vulnerables ante las grandes compañías y demás actores exógenos, con los cuales negocian directamente la venta de sus recursos (Redford y Sanderson, 2000). Por lo tanto, no sólo los parques naturales no deberían estar administrados por estas comunidades sino que la delimitación de territorios indígenas (como en Bolivia y en Colombia) o de reservas extractivas (como en Brasil) no es sino un medio o una medida provisional en la política de conservación de la Amazonía (Terborgh, 2000: 1359).

Los partidarios de una aproximación más cultural de la conservación hacen hincapié en la interacción entre la humanidad y la naturaleza y valoran la transmisión intergeneracional de conocimientos y creencias, que atestigua la capacidad de los indígenas de vivir y reproducirse en un entorno frágil (Gadgil *et al.*, 1993). Conforme esta aproximación, la protección de la biodiversidad pasaría entonces por el reconocimiento de la propiedad intelectual, la delimitación de territorios indígenas y el uso colectivo de recursos naturales (Brush y Stabindky, 1996; Gray, 1991). Por un lado, el fracaso de la estrategia de conservación basado en la delimitación de parques desocupados lleva a repensar la colaboración con las comunidades locales, haciendo de estas últimas los socios de las ONG de conservación y reconociendo su capacidad, así como su derecho, de aplicar métodos modernos de planificación y de gestión del medio ambiente (Alcorn, 1993). Por otro lado, la política de demarcación de territorios indígenas en la Amazonía, que se superponen mayoritariamente con los espacios que albergan la diversidad biológica a proteger, convierte a las comunidades locales en socios imprescindibles de la cooperación internacional para la conservación (Peres, 1994). Esta aproximación coincide con aquella de los indigenistas, según quien la principal amenaza al medio ambiente viene de los cambios en la organización sociopolítica de las

comunidades indígenas y de la reforma al régimen de propiedad territorial en sus respectivos países. Hace hincapié en la dimensión política de los procesos de decisión y advierte, ante todo, contra los riesgos que representan los grandes proyectos de infraestructuras y extracción minera en la Amazonía. El desarrollo sostenible dependería entonces de la realización de reformas agrarias que privilegiasen la participación y la consulta previa de los primeros interesados (Colchester, 1994; Colchester y Lohmann, 1993), y hasta el derecho a la autodeterminación (Schwartzman *et al.*, 2000a y 2000b), en el centro del discurso de la etnicidad en la Amazonía.

Alianzas de este tipo se encuentran en Brasil, en particular con la explotación selectiva de la caoba por los kayapó y la regulación de la caza por los xavantes (Peres y Zimmerman, 2001; Schwartzman y Zimmerman, 2005). En el Perú, la regulación de los espacios protegidos ofrece ciertas garantías a los indígenas contra la explotación petrolera, sino una absoluta seguridad jurídica para los territorios étnicos (Chicchón, 2000). En Venezuela, la creación de la reserva de la biosfera del Alto Orinoco-Casiare, protege a los yanomami y ye'kuana contra el desarrollo de proyectos mineros en sus territorios (Colchester, 2000). Sin embargo, según algunos autores, los programas integrados de conservación y desarrollo realizados en la década de los años noventa eran, por lo general, de corte paternalista y respondían ante todo a las prioridades en la agenda de los "bingos" o grandes ONG internacionales de conservación, dejando poco espacio a la iniciativa de las comunidades locales (Chapin, 2004: 20). Este resultado mitigado se debe tanto a la falta de preparación de las ONG por el trabajo social y económico, cuanto a la evolución de la cooperación internacional al desarrollo, cada vez más guiada por una estrategia global y proyectos a gran escala, trátase de los *hotspots* y "corredores biológicos" definidos por *Conservation International*, de las "ecoregiones" y los *global 200* del *World Wildlife Fund* (WWF) o aun de los paisajes vivos de la *Wildlife Conservation Society* (WCS). Por un lado, estas estrategias movilizan financiamientos multimillonarios por los cuales el Banco Mundial, USAID, el *Global Environmental Facilities* (GEF) y los organismos de cooperación bilateral confiarían ante todo en la capacidad de los "bingos"; por el otro, coincidiría con el creciente recurso a financiamientos de origen privado, por parte de empresas cuyas actividades son contaminan-

tes, como Shell, Chevron-Texaco y British Petroleum, con las cuales la COICA está precisamente en conflicto (Chapin, 2004: 25).

El aporte de la sociología política

El análisis de los conflictos locales considera las múltiples dimensiones de los conflictos ambientales. En efecto, además de su aspecto distributivo, en el sentido de tomar en cuenta los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos, estos conflictos son también políticos. Implican relaciones de fuerzas desiguales (por ejemplo entre los conocimientos tradicionales y el conocimiento técnico y científico), son territoriales (sobre todo cuando involucran a grupos autóctonos) y conllevan un potencial político de transformación social. Esta aproximación retoma de la economía ecológica el concepto de conflictos de distribución pero considera que las preocupaciones políticas de las comunidades van más allá de la expresión de un "ecologismo de los pobres". En este sentido, subrayan el pragmatismo de los actores sociales y el potencial de los conflictos ambientales locales de convertirse en vectores del cambio social (Sabatini, 1997: 55). Lo que está de por medio, más que la valoración de los costos ambientales para alcanzar el desarrollo sostenible "fuerte", es forzar las negociaciones con los actores políticos y económicos para redistribuir los costos y beneficios ambientales, económicos y sociales de cualquier proyecto de inversión (Sabatini, 1997: 63). Varios tipos de tensiones se han identificado, que pueden dar lugar a conflictos ambientales, por ejemplo, entre el papel de mediador y de negociador asumido por las autoridades locales, por un lado, y la voluntad de participación y negociación directa expresada por las comunidades, por el otro. Existe también tensiones entre las aspiraciones democráticas de las organizaciones de la sociedad civil y las relaciones internas de poder que las caracterizan; entre la defensa de la economía territorial y la defensa del medio ambiente; o entre la ecología *stricto sensu* y la ecología política (Sabatini, 1997: 64-69).

Algunos cuestionan la validez del concepto de “actores clave” (*stakeholder*) en la generación de políticas públicas, en particular en el ámbito del medio ambiente (Gudynas, 2001). Según ellos, el ecologismo agrupa a un acervo heterogéneo de actores (estratégicos o no), que incluye a activistas de movimientos sociales, organizaciones barriales, grupos indígenas, así como a partidos políticos, personalidades científicas y hasta a ejecutivos empresariales. Esta aproximación, influenciada por el estudio del “movimiento verde” alemán (Offe, 1988; Galtung, 1990), se interesa más bien por las experiencias de conflictos de cooperación entre los movimientos ecologistas y el Estado. Subraya que, cuando penetran el sistema institucional, las demandas de estos actores rebasan las meras reivindicaciones por el derecho a un estilo de vida e interpelan al Estado para obligarle a consolidar la normativa legal y llevar a cabo políticas públicas que regulen el mercado (Gudynas y Santandreu, 1998). Por lo tanto, los conflictos ambientales deben analizarse a partir de las interacciones entre tres niveles de acción: institucional estatal, institucional no-gubernamental y no-institucional. A partir de la premisa según cual la elaboración de una política ambiental requiere la participación de los actores a cada nivel, estos autores consideran que el ecologismo comprueba que aquellas políticas pueden también elaborarse gracias a contribuciones no-estatales. Desde luego, la noción de “actor clave” constituye un aporte limitado en la medida en que implica anular las demás esferas de acción o imponer una a las demás. En lugar de identificar este tipo de actores, este enfoque invita a estudiar las condiciones políticas que permiten la expresión de una gran diversidad de intereses (Gudynas, 2001: 18-19). Los niveles de institucionalización de los conflictos ambientales dependen entonces de su interacción entre las comunidades locales, los demás movimientos colectivos y el sistema de partidos políticos.

Por otro lado, el análisis de las dimensiones transnacionales de los conflictos ambientales permite evidenciar la acción de las “redes de defensa” o “estructuras comunicativas”, que se esfuerzan con incidir en la política, gracias a la información, la política simbólica, el apoyo y la presión, la responsabilización moral, etc. (Keck y Sikkink, 2000: 20, 36). Estas redes, que cabe distinguir de las coaliciones, de los movimientos sociales y de la sociedad civil, interactúan mediante “campañas”, o actividades articuladas

al nivel internacional para promocionar causas e ideas que descansan en principios y normas. Su inserción en este ámbito produce un “efecto bumerang”, según cual la incidencia política de los actores locales puede pasar por una internacionalización de sus demandas, para luego volver al ámbito nacional y obligar al Estado a modificar su política (Keck y Sikkink, 2000: 26-27 y 32). Varios estudios de caso llevados a cabo en América Latina y el Caribe han complementado estos aportes teóricos. Algunos mostraron que la metáfora del “efecto bumerán” no basta para explicar los procesos de transformación de las políticas públicas en relación con los movimientos ecologistas locales. En realidad, la capacidad de incidencia de las “redes transnacionales de defensa” depende de factores institucionales y políticos locales. En efecto, los conflictos como aquel que opuso a los ecologistas de Brasil y Argentina al proyecto de hidrovía en el río La Plata, en los años ochenta, muestran que lo que ocurre después del “efecto bumerán” dependen tanto del grado de aceptación de las normas legales internacionales por parte del Estado, como de la existencia de la capacidad nacional de procesamiento de las demandas sociales (Hochstetler, 2002). Otros estudios han mostrado que una democracia estable facilita la colaboración entre sectores de la sociedad civil y el gobierno, como lo ilustra el ejemplo de Costa Rica (Christen *et al.*, 1998). Otros más han mostrado que la institucionalización del ecologismo (entre otras cosas con la presencia de las ONG ecologistas en ministerios o dentro de las asambleas constituyentes) puede incidir de manera negativa en la capacidad crítica y la autonomía del movimiento, como lo muestra la experiencia de Venezuela después de la constituyente de 1999 (García Guadilla, 2001).

Por lo demás, la cooperación entre el Norte y el Sur a través de las redes de defensa ecologistas no puede ser considerada como una variable constante. Ésta descansa en una suerte de división internacional del trabajo, donde las ONG del Norte tienden a actuar en el ámbito internacional y a especializarse en el financiamiento de sus homólogas del Sur, que actúan ante todo en el ámbito nacional o local y se especializan en la producción y la difusión de información (Rohrshneider y Dalton, 2002). Pese a esta complementariedad de roles, no deja de existir cierta tensión entre las organizaciones ecologistas, respecto de sus prioridades de acción.

Así es como, en la medida en que la prioridad dada por las organizaciones del Norte al financiamiento para la conservación de los ecosistemas tropicales húmedos orienta por parte la agenda de las organizaciones y de los gobiernos del Sur. En los países que reciben estos financiamientos, las políticas ambientales pueden entonces orientarse más hacia la conservación de espacios protegidos en detrimento de la rehabilitación y el mantenimiento del medio ambiente urbano, como en Costa Rica, en México, en Venezuela y en Brasil (Christen *et al.*, 1998). Por último, la eficacia de una campaña internacional depende de la existencia de un movimiento local dotado con un alto nivel de organización y una gran capacidad de movilización. No obstante, la unidad de los movimientos locales dista mucho de ser permanente. Ciertamente es que la fortaleza de este movimiento en Brasil, que se incrementó en la preparación de la Cumbre de la Tierra de 1992 y se mantuvo durante la siguiente década, explica en parte el éxito de las campañas contra el proyecto de autopista BR364 en el Acre, el proyecto de desarrollo “Polonoroeste” en Rondonia, así como la explotación de la caoba en el Pará (Barbosa, 2003; Moog Rodrigues, 2004; Worcman, 1990). Sin embargo, los movimientos ecologistas en América Latina y el Caribe padecen, en general, una gran fragmentación entre unos sectores que defienden intereses y posturas ideológicas distintas, y hasta opuestas, como lo muestran los estudios llevados a cabo en Chile (Folchi, 2001), en Colombia (Tobasura Acuña, 2002), en el Ecuador (Fontaine, 2003a) y en Venezuela (García Guadilla, 1998).

Inspirada de la economía marxista o de la antropología cultural, la ecología política tiende a ver en los movimientos ecologistas únicamente los actores de conflictos radicales, cuya apuesta es una lucha contra el modelo de desarrollo capitalista y la ideología neoliberal. No obstante, no explica cómo los procesos de conflicto y de colaboración coadyuvan a la redefinición de las políticas públicas. Por otro lado, en esta representación, los activistas ecologistas asumen un papel de intermedio cultural, pero no se sabe si otros agentes del cambio pueden asumir un papel comparable en el sentido de la modernidad capitalista. Tampoco se justifica en sí la oposición entre ecologismo “de los pobres” y otras formas de expresión del ecologismo, como aquellas que predominan en los países industrializados a economía de mercado: se trata más bien de una opción

normativa que afecta el análisis, entre otras cosas porque impide entender las alianzas entre distintos sectores, que atraviesan a los movimientos ecologistas. Estos límites nos prohíben sacar conclusiones definitivas en cuanto a las relaciones entre los diversos sectores de estos movimientos en América Latina y el Caribe, por un lado, y entre aquellos movimientos y los actores económicos y políticos por el otro.

En cambio, la sociología de los conflictos ambientales se interesa por las interacciones entre los actores sociales, estatales y económicos sin la pretensión normativa ni el sesgo ideológico que caracterizan la ecología política. Estas interacciones pueden orientarse hacia la resolución del conflicto por distintos medios, que van desde los arreglos informales o amigables a las reformas institucionales y legales. Entre estos extremos, hemos visto que los conflictos ambientales son un medio –y no un fin– para publicitar y politizar problemas locales, a veces mediante estrategias de internacionalización. En este contexto, el grado de organización de los actores locales, la articulación de sus acciones con aquellas de actores o redes transnacionales de defensa son a menudo decisivos para la evolución del conflicto hacia la institucionalización de los arreglos. También afectan la capacidad de incidencia de los actores sociales sobre las políticas públicas, sea en la elaboración de la agenda del Estado y de los actores económicos, sea en la ocupación y en la ampliación de los espacios de participación social, sea en la utilización de los instrumentos de coordinación, control y seguimiento, o sea en la reforma de aquellos instrumentos. Ello nos llevará a continuación a estudiar con mayor detenimiento el papel de la sociedad civil en la institucionalización de los arreglos.

Capítulo 2

El conflicto social en la acción pública

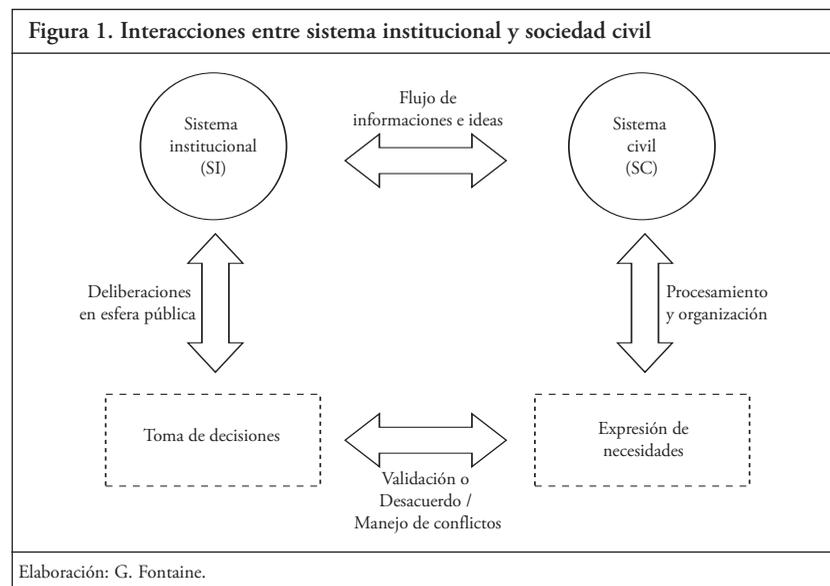
Los actores del conflicto ambiental se enfrentan a partir de racionalidades distintas. En este capítulo empezaremos por caracterizar estas lógicas de acción racional, destacando el lugar y el papel de los actores sociales a través del ecologismo. Luego nos detendremos en analizar los fundamentos éticos de los derechos abogados por la sociedad civil, en particular los sectores que componen un “movimiento ecologista”. Finalmente, reinterpretaremos el papel de la sociedad civil en el marco más amplio de la acción pública, a partir de sus interacciones con el Estado y la economía.

Los actores en conflicto y sus lógicas racionales

Sociedad civil, movimientos sociales y ecologismo

En un Estado de derecho, la esfera pública se divide en dos grandes espacios: el sistema institucional y la sociedad civil. Entre ambos circulan informaciones e ideas gracias a la prensa, a los medios audiovisuales y las redes de comunicación alternativa como el Internet. Sin embargo, la función comunicativa de cada espacio es diferente. Por un lado, la sociedad civil procesa y organiza las necesidades expresadas por la sociedad en su conjunto; por el otro, el sistema institucional delibera sobre las decisiones tomadas por los actores políticos (en el Congreso, el Parlamento o la Asamblea Nacional). Cuando responden a las necesidades expresadas, las

decisiones tomadas pueden ser validadas; caso contrario, pueden surgir desacuerdos y hasta conflictos. Esta situación es la que lleva a los conflictos ambientales, en particular aquellos vinculados con la extracción de hidrocarburos en la Amazonía andina (Cf. Figura 1).



Nuestros estudios empíricos sobre los conflictos contra empresas petroleras multinacionales como Texaco (Fontaine, 2003b), Agip Oil (Fontaine, 2004) y Petrobras en el Ecuador (Fontaine, 2007b), Occidental en Colombia (Fontaine, 2003c) y Shell en el Perú (Fontaine y Le Calvez, 2010) muestran que las interacciones entre los actores sociales, económicos y políticos resultan de lógicas de acción racional y representaciones del mundo antinómicas, confrontativas o cooperativas según el momento y el lugar, definiendo así niveles de conflictividad y grados de polarización. En estos conflictos, observamos que la complementariedad entre el sistema institucional y sociedad civil refleja la oposición de cuatro campos estructurales (Cf. Tabla 1). Por un lado, el sistema institucional articula el campo político y el campo económico; por el otro, la sociedad

civil articula el campo social y el campo ético. Cada uno es el lugar privilegiado de la acción de un actor estratégico, que entra en relación con los demás, no sólo durante el conflicto sino también después. En este sentido, la institucionalización de los acuerdos incide en la resolución duradera del conflicto.

Tabla 1. Dimensiones estructurales del conflicto ambiental

	Campo			
	Político	Económico	Social	Ético
Actor	Estado	Empresas	Organizaciones	Comunidades locales
Proyecto	Unidad territorial nacional	Libertad de inversión	Democracia participativa	Desarrollo sostenible
Lógica racional	Instrumental burocrática	Instrumental crematística	Instrumental movilizadora	Orientada por valores
Apuesta de conflicto	Institucionalización arreglos	Resolución al menor costo	Consulta y participación	Identidad y estilo de vida

Elaboración: G. Fontaine.

El campo político es tradicionalmente el lugar de la estructuración del Estado; el campo económico es aquel de las empresas públicas y privadas, nacionales o multinacionales. Por otro lado, en el campo ético se arraigan las comunidades indígenas y campesinas; y en el campo social se estructuran las actividades de las ONG. Cada actor estratégico así identificado actúa en función de una racionalidad propia, que condiciona su visión del mundo (en términos de situación, alteridad, etc.), sus valores morales (el bien, lo justo, etc.) y sus demandas (a partir de las necesidades y los intereses).

El Estado sigue una lógica de acción racional de tipo burocrático, en el sentido dado por Weber (1995), de un tipo de dominación cuya legitimidad descansa en el monopolio de la fuerza y la mediación institucional de las relaciones interpersonales. Esta lógica ordena y regula las conductas, a la vez entre los sectores del Estado y entre estos últimos y el resto de la sociedad (actores sociales y económicos, sistema de partidos) y hasta entre el Estado y los estados de otros países. Las empresas siguen una lógica de acumulación, que busca la maximización de los beneficios y la minimización de los costos. Así como la lógica burocrática, esta última regula

las relaciones entre los actores pero esta vez la legitimidad del poder se ampara en un contrato. Así, las empresas rinden cuenta de sus decisiones de inversión o de política corporativa, ante un directorio o una asamblea de accionistas. Las comunidades locales obedecen a una lógica racional ética, que persigue la defensa de una identidad colectiva. Esta lógica regula las relaciones interpersonales –directas o indirectas– fundadas en el parentesco, la religión, el idioma, etc. Ampara además la creciente mediación del poder, por los usos y costumbres, luego por el derecho positivo. Finalmente, las organizaciones sociales y las ONG siguen una lógica de movilización, que organiza las acciones en función de los objetivos y fines políticos. Esta lógica regula las relaciones entre la comunidad o el individuo por un lado, y los actores del sistema político y de la economía por el otro. Se trata entonces de fundamentar la acción colectiva gracias a la información, la movilización, la manifestación, etc.

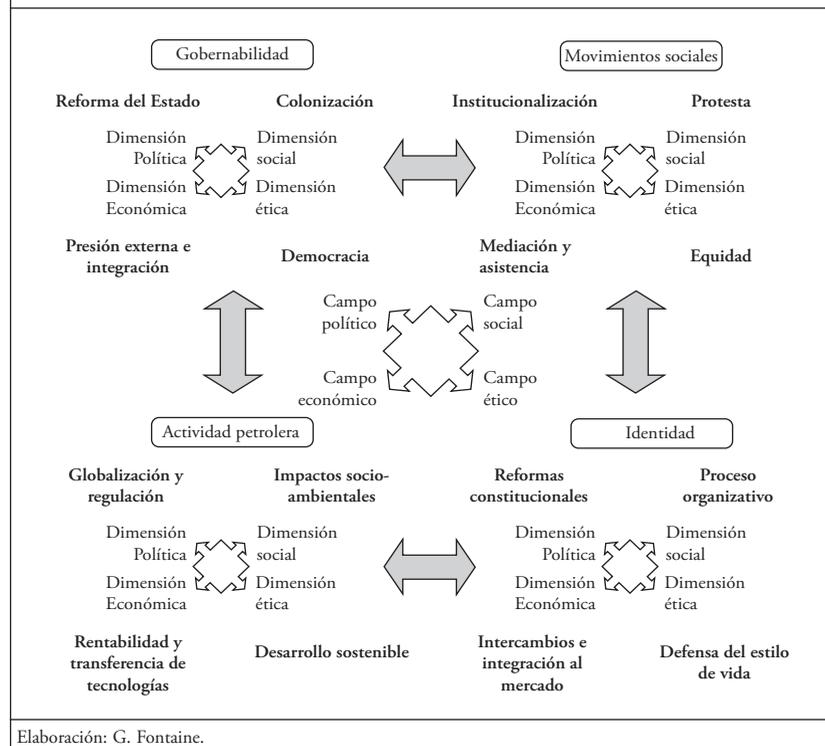
La institucionalización de los arreglos procedentes de un conflicto ambiental es posible siempre y cuando las apuestas del conflicto estén coherentes con las lógicas de acción racional de los actores. Esta última se expresa a través de la formulación de un proyecto que el conflicto evidencia, sea al nivel del discurso, sea al nivel de las acciones emprendidas por los protagonistas. Este proyecto puede ser, por ejemplo, el mejoramiento de la gestión ambiental de una empresa y de las políticas ambiental y energética del Estado, como lo veremos más adelante. En este sentido, dos actores persiguen un proyecto a largo plazo: el proyecto del Estado se expresa comúnmente en términos de unidad del Estado-nación y del territorio nacional; el de las comunidades se refiere a la defensa de un estilo de vida particular, asociado con una identidad y un espacio de vida (hábitat o territorio). Dos actores persiguen proyectos a corto o mediano plazo: el proyecto de las empresas consiste *a priori* en maximizar sus ganancias al menor costo, mediante la inversión; el de las organizaciones consiste en incrementar la participación y la incidencia de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión de los actores estatales y económicos. El desfase entre los distintos alcances temporales de las interacciones en el conflicto ambiental se traduce por unas apuestas distintas del conflicto y de su conclusión para cada actor. Para el Estado, la apuesta mayor consiste en la consolidación o la creación de las condiciones óptimas de la

democracia; mientras que para las comunidades, la principal apuesta de estos conflictos es la duración de una generación a otra. Para las empresas, se trata de lograr una mayor responsabilidad social y ambiental; mientras que para las organizaciones se trata de ampliar los espacios y los procesos de consulta y participación.

Una vez identificadas las lógicas de acción racional que orientan a los actores estratégicos, se vuelve más fácil entender cómo estos últimos entablan interacciones con los demás en los cuatro campos identificados como las dimensiones estructurales del conflicto ambiental. Al punto de partida del análisis de estas interacciones está la apuesta que motiva la institucionalización de los arreglos. Luego, cabe identificar las dimensiones interactivas entre los campos, en las cuales los actores se enfrentan o cooperan (Cf. Figura 2).

Para las comunidades, se trata de la defensa de la identidad y de un estilo de vida particular, que constituye el núcleo de sentido del campo ético, es decir el principal motivo que lleva al actor comunitario a actuar. Ahora bien, estas últimas encaran procesos de intercambio desigual o de integración acelerada al mercado, que pueden debilitarlas si no están canalizados en el sentido de un desarrollo controlado. Desde luego, ellas buscan fortalecerse mediante un proceso de organización que les permite procesar sus demandas de manera directa o indirecta –sea a través de sus organizaciones representativas o sea acudiendo a la mediación de ONG locales, nacionales o internacionales. Se amparan en unos derechos y deberes (reconocidos por las constituciones políticas de sus respectivos países o por convenciones y tratados internacionales reconocidos por estos últimos), como el derecho a la consulta previa y a la participación, el derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación, y aun el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad cultural y étnica.

Figura 2. Interacciones y lógicas racionales en conflicto



Por su lado, las organizaciones sociales y no-gubernamentales encuentran el núcleo de sentido de su acción en la participación y la incidencia, es decir el motivo esencial que impulsa la acción de los actores organizados en asociaciones, sindicatos, etc. Ellas buscan la legitimidad frente a las comunidades, mediante la defensa de la equidad y la justicia, que constituye la dimensión ética del campo social. Desde luego, interpelan al Estado para conquistar nuevos derechos o profundizar la aplicación de derechos existentes, lo que se conoce como la “exigibilidad” de los derechos y acompaña a menudo las acciones de incidencia política. Desde luego ellas se apoyan en la asesoría técnica y la profesionalización de sus miembros, lo que les acerca a los actores económicos, aunque sean organizaciones sin fines de lucro.

Frente a las comunidades y a las organizaciones, las empresas defienden un proyecto de acumulación de capital. Sin embargo, la gestión corporativa se enfrenta cada vez más con las necesidades del desarrollo sostenible que implican nuevas responsabilidades y constituyen, en este sentido, la dimensión ética del campo económico en los conflictos ambientales. Ellas tienen que responder por los impactos sociales y ambientales que generan sus actividades, a menudo denunciados por las organizaciones sociales y no-gubernamentales en el campo social. Bajo estas presiones, tienen que obedecer a regulaciones sociales y ambientales cada vez más apremiantes –de nivel nacional o internacional– que se suman a las ya conocidas modalidades de la globalización (lucha por la conquista de mercados y la competitividad, contra actores sociales transnacionales, etc.). Finalmente, la democracia puede identificarse como el núcleo de sentido de la acción del Estado en los conflictos ambientales. En el ámbito económico, este último enfrenta presiones por la deuda externa y la globalización, en particular los procesos de integración comercial regional. En el ámbito social, el principal reto que plantean los conflictos ambientales y su resolución duradera y equitativa es la creciente complejidad de los mecanismos de rendición de cuentas. Empero es en el ámbito ético que la institucionalización de los arreglos encuentra su plena importancia para el Estado, ya que se trata de fortalecer la legitimidad de sus acciones y decisiones, más allá de las modalidades de la democracia representativa.

Caracterización del ecologismo

Desde finales de los años sesenta, la internacionalización del ecologismo descansaba en la toma de consciencia por los actores sociales e institucionales de los riesgos transfronterizos relacionados con el medio ambiente, como son la contaminación o la desaparición de ecosistemas y de especies animales o vegetales. A ello se añade, desde los años noventa, la toma de consciencia al nivel internacional de los efectos del cambio climático y de la importancia de los combustibles fósiles en la emisión de gases a efecto

invernadero (Le Treut y Jancovici, 2004)¹. Asistimos entonces a un doble efecto de difusión política y de convergencia de intereses, que modifica las representaciones del papel de la cooperación internacional en el ámbito del medio ambiente y del desarrollo sostenible (Smouts, 2008)². Este fenómeno tiene consecuencias en el papel de los movimientos ecologistas en la elaboración y la ejecución de las políticas públicas.

En efecto, por un lado, el ecologismo adquiere una legitimidad nueva frente a la opinión pública, mediante un discurso crítico hacia el modelo de desarrollo capitalista postindustrial, que coincide en parte con el discurso alter mundialista (en contra de la globalización económica y financiera de corte neoliberal). Por otro lado, existe un acervo de normas y organizaciones internacionales que se dedican a la protección del medio ambiente, cuya legitimidad descansa en la universalidad del derecho a vivir en un ambiente sano. Ciertamente es que no existe una orientación global de las políticas ambientales, en el sentido en que existe una orientación global de las políticas económicas o comerciales. En otros términos, a la “comunidad global de riesgo” (Beck, 1998a) no corresponde una “comunidad global de interés”. Sin embargo, la emergencia del discurso político sobre el cambio climático altera esta situación –en particular gracias a la acción del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), luego la campaña orquestada por el ex

1 Los efectos del cambio climático en el desarrollo humano pueden medirse en cinco ámbitos: la pérdida de seguridad alimentaria debido a trastornos en la producción agrícola, el acceso amenazado al agua debido a los cambios en los ecosistemas, la exposición a los desastres meteorológicos relacionados con la elevación del nivel del mar, la pérdida de diversidad biológica y la vulnerabilidad ante las epidemias, agravada por la ineficacia de los sistemas de salud pública (UNDP, 2007: 9).

2 Podemos identificar al menos tres líneas de interpretación del concepto de desarrollo sostenible. La primera hace hincapié en la participación de las comunidades locales en el desarrollo, al tratar de desarrollar la agricultura a pequeña escala y considerar que estas soluciones para el desarrollo no pueden generalizarse, teniendo cuenta de la inmensidad y de la heterogeneidad de la cuenca amazónica. La segunda aproximación valora la dimensión económica de los recursos naturales, al tratar de calcular el valor del capital natural o ambiental, en términos de costos y beneficios externalizados. La tercera opción insiste en la necesidad de conservar los ecosistemas, mediante la maximización del uso de la biomasa y la limitación de la deforestación, en particular gracias a programas agroforestales a escala local (Becker, 1994: 174-176; Colchester y Lohmann, 1993: 62).

Vicepresidente demócrata de los Estados Unidos, Albert Gore (Gore, 2007), que les llevó a recibir el premio Nobel de la paz en 2007.

Aquellos actores de los movimientos ecologistas proceden de una nueva “clase de conocimiento” (Yearley, 1994: 157), cuya actividad central es la producción y la difusión de saber simbólico. Pueden ser intelectuales o asalariados del sector terciario, cuyo conocimiento en general no se aplica a la producción material sino más bien a la educación, la asesoría o la comunicación en las agencias burocráticas de la “sociedad programada” (Touraine, 1973). Estos “nuevos sabios” producen un discurso universalista legitimador, que asocia la protección del medio ambiente con la supervivencia de la humanidad, sin por lo tanto perseguir la conquista del poder, ya que consideran que “el saber en sí, es el poder” (Breyman, 1993: 125). Sin embargo estos activistas no escapan a ciertas contradicciones, pues gozan de una situación social privilegiada, que descansa en el “capital cultural” (Bourdieu, 1994) valorado por el sistema de “valores post-materialistas” de las sociedades de capitalismo avanzado (Inglehart, 1977).

En esta perspectiva, el hecho que los científicos y activistas de las organizaciones ecologistas sean tan críticos hacia el capitalismo se puede explicar por un “habitus” propio al campo social en el cual ellos evolucionan. Así, los agentes del campo económico actúan conforme un habitus diferenciador marcado por el nivel de riqueza material y el poder, mientras que aquellos del campo científico, artístico o cultural tienen interés en aparecer como generosos o altruistas. En este sentido, el aparente desinterés de estos últimos obedecería más a una lógica de reproducción social que a una redefinición de los valores morales de la humanidad, pese al “giro ecocéntrico” que ocurrió en la última década. Esta hipótesis está confirmada por el desfase entre la práctica y la ideología ecologista, en particular en la medida en que se trata de explicitar el paso del grupo de presión al movimiento social. En efecto, aunque ciertos activistas puedan prevalerse de una orientación anarquista o marxista leninista, no se puede decir necesariamente lo mismo de sus simpatizantes –o electores, en el caso de los partidos verdes europeos. Además, cabe reconocer que los mayores avances que se realizaron en la prevención de catástrofes ambientales y la toma en cuenta del medio ambiente en los procesos de producción y

de consumo resultan más de reformas legales e institucionales que del triunfo de un “nuevo orden ecológico”, que algunos oponen al “nuevo orden mundial” de la post-Guerra Fría.

Podemos distinguir cuatro orientaciones que atraviesan los movimientos ecologistas internacionales. El movimiento por la “ecología profunda” pretende redescubrir una “igualdad biosférica” entre los seres humanos y los organismos vivos del planeta. Al inspirarse del budismo y el chamanismo, reinventando de paso la antropología para valorar unos conocimientos tradicionales reificados, plantea el principio de una responsabilidad de la humanidad hacia la naturaleza. En cambio, el “ecologismo radical” insiste más bien en la necesidad de un desarrollo sostenible. En este sentido, invoca la alianza entre organizaciones de los países del Sur y del Norte, al boicoteo de las multinacionales interpeladas por los movimientos ecologistas, así como al no-pago de la deuda externa de los países en desarrollo. Por su lado, el “ecologismo social” asume la expresión mediática de la Conferencia de Estocolmo sobre la relación entre pobreza y la degradación del medio ambiente –“la pobreza es la peor forma de contaminación” –aunque sin aplicar una estrategia contra las empresas privadas u Occidente. Por último, el sector de la “conservación” tiende a enfocar su acción en las regiones tropicales, alrededor de un eje Norte-Sur, según cual las organizaciones financiadas por sus miembros o por agencias de ayuda de los países industrializados se sustituyen al mundo industrial y pretenden proteger los recursos de los países en desarrollo en contra de la depredación de sus propias poblaciones (Fontaine, 2003a: 320-332).

Cierto es que estas corrientes convergen, al nivel operativo, para considerar que son necesarias la descentralización de las políticas ambientales y la cooperación entre el Estado y los actores locales. Existe cierta articulación entre estas corrientes del ecologismo contemporáneo, que procede de una preocupación común por la destrucción del medio ambiente y de su visión holista del desarrollo (Castells, 2000: 39). No obstante, siguen caminos muy distintos al nivel institucional y organizativo. Sus divergencias abarcan al conjunto de posturas públicas en cuanto al modelo de desarrollo considerado como “sostenible” –el cual va del antropocentrismo característico de las políticas de desarrollo de la post-guerra, al ecocentrismo de la ecología profunda o radical, difundida en los años seten-

ta por algunas organizaciones europeas. Los actores más politizados establecen una relación entre la crisis económica de los países pobres y la crisis ambiental, siguiendo el círculo vicioso entre la deuda pública y la destrucción del medio ambiente, que se explica racionalmente por la presión de la deuda externa sobre las “economías periféricas” (Wallerstein, 1984) y la necesidad de aprovechar las ventajas relativas que representa la abundancia de recursos naturales. Defienden a la cultura en contra del mercado, la “justicia ambiental” en contra de la crisis ambiental, mediante el activismo cultural o político y la producción de nuevos esquemas de relaciones sociales que descansan en el igualitarismo. Estas desviaciones coinciden con las divergencias políticas y filosóficas que atraviesan a los movimientos ecologistas, las cuales derivan de diferentes aproximaciones económicas del ecologismo: la protección del medio ambiente, la gestión de recursos naturales o el ecodesarrollo.

Sin lugar a duda, estas divergencias remiten a la ética de convicción que caracteriza la vitalidad y la profusión de posibilidades del movimiento ecologista tomado en su conjunto. En efecto, de manera general, todos aquellos actores valoran el desarrollo personal en contra de la “pérdida de sentido” (o anomia social) provocada por la vida moderna –no sólo por la contaminación sino también por el estrés, la competencia, etc. Esta dimensión ética explica porqué, en lugar de desarrollar un discurso de reivindicaciones susceptible de modificar la relación entre costos y beneficios, el ecologismo aboga por la libertad, el proyecto de vida y el respeto por los derechos fundamentales, que no se reducen a ganancias políticas o materiales; afirma el “valor de uso de la vida” en contra de los intereses de la riqueza, el poder y la tecnología (Castells, 2000: 157).

Los estudios de movimientos colectivos inspirados por el paradigma de las elecciones racionales (Neveu, 1996) se preocupan ante todo por describir los movimientos sociales a través de sus “repertorios de acción” (Tilly y Tarrow, 2008: 101-104), en términos de oportunidades y “movilización de recursos” (MacAdams *et al.*, 1999: 23-25)³. En los conflictos ambientales por hidrocarburos, nos interesa más bien explicar la conver-

3 Para una revisión crítica de las principales aproximaciones a los movimientos sociales, consultar Fontaine (2003: 145-150).

gencia o la oposición de actores sociales, como un producto de sus distintas lógicas de acción, para incidir en las políticas públicas, bien sea a través de “coaliciones de interés” y grupos de presión (Sabatier, 1993) o a través de “redes transnacionales” (Keck y Sikkink, 2000) que amplían el campo de acción de las “comunidades epistémicas” (Haas, 1992).

El recentraje del análisis de aquellos conflictos en torno a la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas permite tomar en cuenta la doble naturaleza –defensiva y ofensiva– de los movimientos sociales, en lugar de obviar su dualidad e idealizarlos. De hecho, la acción colectiva es defensiva en la medida en que busca conservar y desarrollar estilos de vida, redes de comunicación y modos de relaciones interpersonales. Sin embargo, también es ofensiva en la medida en que busca influenciar a la política y la economía, a reformar las instituciones del Estado, a desarrollar los procesos democráticos formales. Asumimos, desde luego, que los movimientos ecologistas llevan a cabo una política dual de identidad e incidencia, dirigida a la vez hacia el sistema de organizaciones políticas (o sociedad política) y hacia la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000: 567-568). Estos movimientos pueden ser defensivos o reactivos, pero rara vez están cerrados o tradicionales, ya que defienden espacios por la creación de nuevas identidades y solidaridades, y hasta luchan por la inclusión y la incidencia política. Esta política de incidencia y las políticas de identidad abogan por la autonomía de los sujetos y la democratización de las relaciones sociales, fuera del sistema político.

La clave para entender las metamorfosis del concepto de desarrollo sostenible en los discursos de las organizaciones de la sociedad civil radica en la evolución de la publicidad del debate democrático. Recordemos que el siglo de la Ilustración fue una etapa fundamental para enfrentar el poder absoluto y plantear conceptos programáticos para la estructuración del poder social (Boladeras, 1996: 38). Sin embargo, ya en el siglo XIX se formuló una primera crítica de la modernidad, que denunciaba la usurpación de la publicidad por la “burguesía” convertida en “clase dominante”. De ello resultaron enfrentamientos de clases que surgieron en la continuidad de la industrialización masiva. Por esta razón, Karl Marx consideraba a la sociedad civil como la expresión de una falsa conciencia (Marx, 1982). En la medida en que él asimilaba el poder social

con la fuerza de producción multiplicada, que nace de la obra de la cooperación entre los individuos mediante la división del trabajo, lo ubicaba al margen de los individuos y lo consideraba como un poder ajeno, que los individuos ya no podían dominar. Por lo tanto, la sociedad civil tan sólo se desarrollaba con la burguesía, al igual que el conjunto de intercambios materiales entre los individuos y el conjunto de la vida mercantil e industrial, por lo cual servían el Estado y la nación. Para el autor del *Capital*, la única salida era el derrumbe del sistema y el advenimiento del comunismo.

Si bien es cierto esta propuesta sigue seduciendo a ciertos intelectuales y teóricos de los movimientos sociales, la crítica del concepto marxista de crisis (Habermas, 1999: 15-48) es lo suficiente contundente como para evitar retomar aquí los largos debates en torno a la naturaleza anti-sistémica o sistémica del movimiento ecologista (Guido Béjar *et al.*, 1990). La transformación del Estado liberal en Estado social tras la crisis de 1929 y la segunda guerra mundial ampliaron aún más la publicidad y el papel de la sociedad civil en la democracia. En la situación actual de la vida política y social, es la única que puede participar a un proceso de publicidad crítica, con la legitimidad necesaria como para imponerse a las organizaciones del Estado y de la sociedad (Habermas, 1999: 41).

Para algunos, el llamado al sujeto es una forma común de resistencia a cualquier forma de dominación (trátese del totalitarismo o de la modernización represiva), que se apoya en una ética de convicción y se opone a la ética de responsabilidad de los empresarios o de los políticos (Touraine, 1997). La diferencia radica en el grado de racionalización introducido en la norma que regula las relaciones de coexistencia entre los miembros de una sociedad y hace que estos últimos respeten dichos valores. Así es como la ética de convicción prescinde de normas escritas porque se ampara en un consenso en el seno de la comunidad o la sociedad, que deriva de un sustrato religioso o mítico y se constituye en norma consuetudinaria. En cambio, la ética de responsabilidad descansa en un contrato o un acta formal, que subraya las obligaciones y los derechos de cada parte. La ética ecologista llamaría a un sujeto que no se confunde con el principio de organización de una cultura o una sociedad, mas evoca a un actor en situación social de resistencia al orden y al poder. Se define como la bús-

queda por el individuo de las condiciones que le permiten volverse un actor de su propia historia, en contra del “sufrimiento” provocado por la pérdida de identidad e individuación. Ello equivale a invertir en parte el proceso de la modernización, ya que la subjetivación se vuelve un principio de resistencia a la pérdida de identidad y autonomía, en un proceso donde la “protesta moral” supera a la “protesta social” (Touraine, 1997: 98-99 y 103).

Sin embargo, en el caso del movimiento ecologista ambos tipos ideales de éticas se articulan en la acción. En efecto, por un lado este movimiento defiende a un acervo de valores que aluden al límite subjetivo entre lo que es justo o injusto, el bien y el mal, etc., y por el otro, moviliza recursos y se organiza para incidir en la política del Estado y las decisiones de los actores económicos (empresas, organismos financieros, etc.) conforme una ética de responsabilidad. Ahora bien, es menester analizar en qué medida el discurso ético del ecologismo se puede generalizar a la esfera pública e incidir en las políticas de desarrollo, en particular aquellas que atañen a la energía.

La fundamentación ética de los derechos

Ética y moral

La relación entre ética y moral forma parte del contexto más amplio de “racionalización de la sociedad” y de “subjetivación” (Weber, 1995), que lleva a la especialización de las culturas en función de tres preguntas: la verdad, el gusto y la justicia. Mientras que la racionalización hace posible la mediación entre moral y ética, la subjetivación conlleva al paso a una etapa post-convencional de la consciencia moral, una separación del juicio moral y de las convenciones locales. Este doble proceso conlleva a una separación de las esferas de valor, entre la producción científica y la cultura, el arte y la crítica de arte, el derecho y la moral, etc. Ello provoca la desaparición de evidencias de fondo, que caracterizaban al “mundo de la vida” –entendido como el espacio en el cual evolucionan los sujetos comunicantes (Habermas, 1990: 169). Por lo tanto, provoca una pérdida de

la fuerza de impulso característica de los motivos empíricamente eficaces. En ello radica, por ejemplo, la diferencia entre el ecologismo de tipo NIMBY (del inglés *not in my backyard*, que significa literalmente “fuera de mi patio trasero”) y aquel de las campañas para salvar a las ballenas; cada uno se caracteriza por un grado diferente de abstracción y de distancia con la realidad empírica del sujeto hablando. A su vez, esta división conlleva a un cambio de reflexividad en relación con “el mundo de la vida”; es decir que los deberes atañen cada vez más a hábitos concretos.

El espacio social donde se forma la opinión pública se genera por la “acción comunicativa”, es decir una acción racional orientada por la pretensión de validez de los discursos y la comprensión recíproca entre los miembros de una sociedad (Habermas, 1990: 440-443). En las sociedades complejas, este espacio se inserta en un entramado (o una red) de espacios culturales, internacionales, nacionales, regionales y locales, mutuamente permeables, proveídos de un potencial de autotransformación, lo que da lugar a una comunicación cuya complejidad, contenidos y densidad varían en función de los contextos. Los actores asumen papeles diferentes ahí, según su grado de autonomía. Así, los actores colectivos (partidos y grandes grupos de interés), los grupos identitarios y los movimientos sociales pueden ejercer sus derechos de comunicación en contra de la represión y la exclusión, mientras que los publicistas (medios) luchan por la despolitización de la comunicación pública, la libertad de la prensa y el autoentendimiento ético del periodismo. Asimismo, la inscripción de los temas a la agenda depende del origen de los actores. La iniciativa, al respecto, dará un direccionamiento particular a la comunicación, según si está tomada por unos dirigentes políticos o por unas fuerzas ajenas al sistema político. Según el caso, orientará los debates, sea hacia el gobierno o la administración, sea hacia la presión de la opinión pública.

Habermas invita a reconsiderar la relación entre ética y moral a partir de las operaciones de abstracción, que separan la justicia y el concepto aristotélico de “buena vida”⁴, entendido como “autorrealización” (Pía Lara, 1992: 69-70). Asume con Kant que la fundamentación racional de

4 Este concepto, asimilado al “buen vivir” por el premio Nóbel de economía Amartya Sen, fue redescubierto en los países andinos con las reformas constitucionales de Bolivia luego del Ecuador.

los juicios morales no puede descansar en la fe ni en consideraciones de felicidad o de prudencia, ni tampoco en consideraciones sustantivas sobre la naturaleza o el bien, y con Hegel que la socialización es necesaria como para que un sujeto que juzga moralmente pueda actuar conforme su propio juicio. La “ética discursiva” define una forma de vida como un contexto de convicciones morales gobernadas por principios universalistas y traducidos en prácticas (Habermas, 1984: 84). Ahora bien, la transformación de los principios universalistas y de las convicciones morales en prácticas depende también del contexto contingente, lo que significa que el cambio de práctica condiciona y depende de los principios universalistas. En esta perspectiva, la ética de una forma de vida no es sino la expresión de una moral universal (es decir con pretensión de validez universal). La esfera de la ética es un mundo distanciado, que incluye autoevidencias de tipo moral, cognitivo y expresivo. Sin embargo, no suele fundamentarse en cuestiones relativas a la “buena vida” que no hayan sido ya resueltas por la norma. La distinción entre la validez “normativa” y la validez “social” se opera simultáneamente con la distinción entre la práctica “en normas” y la práctica “en valores”. Ello significa en particular que las normas pueden someterse a criterios de justificación moral, a diferencia de los valores, que no son susceptibles de moralización mas incluyen las orientaciones evaluativas particulares que son parte de una forma de vida.

Siguiendo esta teoría, los valores culturales son síndromes históricos o biográficos con orientaciones evaluativas, que permiten distinguir la “buena vida” de la “simple vida”. Empero los principios de la “buena vida” no resultan de un deber-ser abstracto. En realidad, la formación del juicio moral acompaña la distinción práctica entre las cuestiones morales y evaluativas. Las cuestiones morales dependen de la definición de la justicia y de los intereses universalizables, mientras que las cuestiones evaluativas dependen de la definición del concepto de “buena vida”. Según Habermas, es necesario que la moral universal compense la pérdida de “ética concreta” como para ser eficaz en el plano práctico, es decir, es menester que neutralice la abstracción en relación con las actitudes empíricas. Ello plantea un doble problema: ¿En qué condiciones pueden las formas de vida dar lugar a una práctica que permita asociar juicios de valores con principios universales? ¿Cómo actuar en conformidad con seme-

jantes convicciones morales? La hipótesis de la “ética discursiva” es que la moral universalista constituye el núcleo de formas históricas variables, bajo un velo de formas éticas, necesario para encontrar un criterio racional de juicio de aquellas formas de vida. Descansa en un doble principio –proveniente de la ética formalista– según cual, por un lado, las normas válidas son aquellas que pueden recibir la aprobación de todos los afectados como participantes de un discurso práctico (“principio D”) y, por el otro, deben poder ser aceptados por todos sin coacción los resultados y efectos secundarios que resultan de la aplicación universal de una norma válida para la satisfacción de los intereses de todos, (“principio U”) (Habermas, 1984: 16). El juicio moral no puede confundirse con la ética de convicción, puesto que el principio fundamental de la ética discursiva, el “principio D”, no puede regular los problemas de su propia aplicación (Habermas, 1984: 87).

La eficacia de este principio depende de la asociación de juicios morales con convenciones locales, en la perspectiva de un tercero. Las normas fundamentales, como son el derecho ambiental o los derechos humanos, sólo empiezan a ser institucionalmente reconocidas cuando están tratadas como “cuestiones de principio”; desde luego, su aplicación sigue el curso de una orientación cada vez más consistente con su contenido universalista. Ahora bien, si el “test revelador” de la universalización de una norma es la historia (o las experiencias históricas), el medio de universalización es el aprendizaje, que se añade a la unión entre la facultad de juicio y la razón práctica. Por lo tanto, el aprendizaje de principios universales depende de la interacción entre las ideas jurídicas y las instituciones, y determina la conversión de estos principios en normas. Lo mismo se puede decir de la relación entre motivación e ideales morales (Habermas, 1984: 88). En efecto, la separación de la moral y de la ética conlleva a la pérdida de apoyo traído por las pruebas culturales y las certidumbres del mundo de la vida. A su vez, este epifenómeno de la modernidad conlleva a la separación entre los juicios morales y las acciones morales, lo que implica la necesidad de un sistema de control interno del comportamiento. En otros términos, semejante sistema responde a unos juicios morales dirigidos por unos principios (o convicciones racionalmente motivadas) que hacen posible la autorregulación del comportamiento.

Sin embargo, obedece a dos condiciones previas: por una parte, es necesario que pueda funcionar de manera autónoma, por otra parte, es preciso que integre principios abstractos y generales (es decir unos presupuestos o implicaciones del procedimiento de la fundamentación de las normas).

Al fin y al cabo, la eficacia de la moral universal depende de la socialización y la formación si –y solo si– la individuación supera la identidad convencional (Habermas, 1984: 89). Eso introduce una tercera condición para la elaboración de una teoría política preocupada a la vez por la legitimidad democrática y los derechos fundamentales, y es la necesidad de asociar un modo reflexivo de la tradición, caracterizado por la renovación de tradiciones, con la disponibilidad a la crítica y la capacidad de innovación individual. Así, la transformación de la tradición resulta del incremento de la innovación o de la conjunción de la socialización y de la formación, que fortalecen la subjetivación a costa de la identidad convencional.

Ética discursiva y sociedad civil

A pesar de la tendencia a la profesionalización que acompaña la racionalización de la vida social, en un Estado de derecho, es la opinión pública la que puede definir la validez de las normas. No se trata aquí de un juicio de valor sino de una constatación en cuanto a la secularización que resulta de la racionalización producida por la modernidad desde la Ilustración. Habermas coincide con Marx en subrayar que es difícil encontrar algo como la “voluntad general” de los contractualistas, que no se confunda con la voluntad de una clase dominante. En este sentido, la opinión pública no constituye un conjunto social homogéneo susceptible de delegar su poder de decisión una vez para siempre. Es en este punto que es preciso destacar el papel de la sociedad civil en la promoción o la discusión de las normas. Algunos intentaron ubicar a la sociedad civil en el centro de esta teoría política, al sustituir al concepto de interés general aquel de “identidad común” (Cohen y Arato, 2000). La ética discursiva permitiría descubrir los elementos comunes entre los miembros de una

sociedad (caracterizada por el pluralismo de sistemas de valores y modos de vida e identidades individuales), que están afectados por decisiones políticas y leyes. En efecto, a través del discurso, los individuos se afirman e indican bajo qué leyes quieren convivir, a pesar de sus identidades particulares y de sus diferencias (Cohen y Arato, 2000: 416).

Para que los derechos fundamentales se institucionalicen, es preciso estén establecidos por procesos discursivos, sea al nivel del origen constitucional de los derechos, o sea al nivel de la argumentación y de la participación en la discusión pública. La calidad de la argumentación y de la participación en esta discusión dependen de las oportunidades de reunión, de asociación y de articulación de posiciones en el terreno de la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000: 442). En semejante contexto, el papel de la sociedad civil es luchar por la realización, la expansión y la reinterpretación de aquellos derechos. Con los movimientos sociales que forman parte de ella, se vuelve el factor dinámico de este proceso y contribuye a asociar indirectamente la cultura política y la institucionalización democrática. Así es como la ética discursiva daría cuenta del proceso sociopolítico de creación y amplificación de los derechos fundamentales, que asocian “el derecho a tener derechos” con la autonomía de los individuos. Esta propuesta teórica pretende superar así el dilema forzado entre revolución, resignación o reforma. Por otro lado, la separación de la sociedad civil, del Estado y de la economía permite descartar la objeción marxiana y hegeliana de una identidad ontológica entre la primera y la burguesía capitalista. Esta separación conlleva a ver a la institucionalización de la sociedad civil como un proceso que implica la estabilización de las instituciones de la sociedad, en base a unos derechos, un proceso que siempre puede ser más democrático y cuyas normas requieren de la democratización interna y externa (Cohen y Arato, 2000: 447, 456-457).

Concebida de esta manera, la sociedad civil sería el campo de posibilidades de cualquier ética política moderna. No obstante, a diferencia de las éticas naturalistas, utilitaristas, neocontractualistas o neoaristotélicas, la ética discursiva se enfoca en la necesidad normativa y la posibilidad empírica de democratizar esta sociedad civil, lo que permitiría conciliar democracia “representativa” y democracia “directa” (Cohen y Arato, 2000: 460). La sociedad política organizada en democracia representati-

va y la sociedad civil moderna comparten dos instituciones mediadoras: las esferas públicas y las asociaciones voluntarias. Al nivel jurídico, esta dualidad se traduce, por un lado, por la existencia de derechos políticos que permiten y regulan la participación de los ciudadanos mediante la representación parlamentaria y local y, por el otro, por la existencia de derechos privados y de comunicación que garantizan la autonomía de las personas y las asociaciones de la sociedad civil. La articulación de la legitimidad democrática con los derechos fundamentales, en el sentido de la ética discursiva, implica entonces una pluralidad de democracias, por la cual la sociedad civil representa un terreno institucional que incrementa el potencial democrático de dos maneras. Por un lado, su separación con el Estado y la economía permite definir a la democracia y la democratización según las lógicas respectivas de estas esferas institucionales; por el otro, las estructuras del pluralismo permiten democratizar la esfera social mediante la participación y la publicidad de las instituciones culturales y la comunicación (Cohen y Arato, 2000: 464).

Esta propuesta presenta sin embargo ciertos límites. En primer lugar, descansa en una premisa equivocada, y es la orientación de la sociedad civil hacia la armonía. Aunque podemos admitir que toda sociedad se fundamenta en una identidad común, no se puede decir lo mismo de la sociedad civil, al no ser que se reduzca la noción de identidad a una mera comunidad de lenguaje. Hemos visto, por ejemplo, que el ecologismo está atravesado por tendencias más o menos irreductibles, que le impiden, en general, superar un grado de consenso relativamente débil y, *a fortiori*, desarrollar un argumento único frente al Estado y al mercado —entre otras cosas para definir el desarrollo sostenible. Es más, en las sociedades multiculturales o pluriétnicas, como las sociedades de los países andinos, el pluralismo es más a menudo un factor de divisiones que un vector de convergencia, que se repercute igualmente en las relaciones con la sociedad política y la economía.

En segundo lugar, descansa en una representación ideal de la sociedad civil, que presta a esta última unas virtudes improbables. La sociedad civil no es democrática en sí, ni tampoco tiene vocación a ser un agente de democratización en sí. Obedece más frecuentemente a unas lógicas corporativas y no escapa a los conflictos de intereses de algunos de sus miem-

bros, ni a los riesgos de manipulación por unos actores hegemónicos. Por lo tanto, fuera de ciertos sectores no suele encarnar una voluntad de democratización, ni siquiera representar una garantía por la democracia. Quizá sea el caso de los movimientos de defensa de los derechos humanos o de los derechos cívicos, o aún de los movimientos feministas, pero es menos obvio para los movimientos ecologistas o pan-étnicos.

Además, la ética discursiva no es una ética práctica sino una teoría de la fundamentación de la legitimidad de las normas sociales. Los principios U (i.e.: los efectos que resultan de la aplicación de una norma deben poder ser aceptados por todos sin coacción) y D (sólo se considera válida aquella norma que puede recibir la aprobación de todos los afectados en tanto participantes de un discurso práctico), que están en el fundamento de la legitimidad democrática y de los derechos fundamentales, no se aplican empíricamente al conjunto de una sociedad. Haría falta, en efecto, que todas las partes presentes lleguen a un consenso mínimo —que puede ser la diversidad o el pluralismo— y reconozcan mutuamente la pretensión de validez de sus discursos. Ahora bien, en el caso de los conflictos ambientales, ello no siempre es el caso, entre otras cosas en los conflictos que involucran a empresas petroleras y comunidades indígenas que defienden un territorio ancestral. No todos los conflictos sociales desembocan en arreglos institucionales, por lo tanto no necesariamente contribuyen a la estabilización del sistema social ni a la democratización de la sociedad.

Por último, la pretensión de conciliar democracia representativa y democracia directa a través de la sociedad civil no escapa a las críticas formuladas en contra de la segunda (Pierre y Peters, 2000: 140). Por un lado, la complejidad de los procesos de toma de decisión en las sociedades modernas es tal, que restringe considerablemente el ámbito de la participación directa de los ciudadanos. Por el otro, la cuestión de la representación de los intereses no suele resolverse por la multiplicación de los participantes ni de los canales de comunicación, sin plantear un problema de viabilidad de los procesos y de las decisiones. Finalmente, en contextos de confrontación extrema, como en algunos conflictos ambientales, desemboca a lo mejor en situaciones irreversibles de bloqueo, y en el peor caso a la irrupción de la violencia entre las partes adversas.

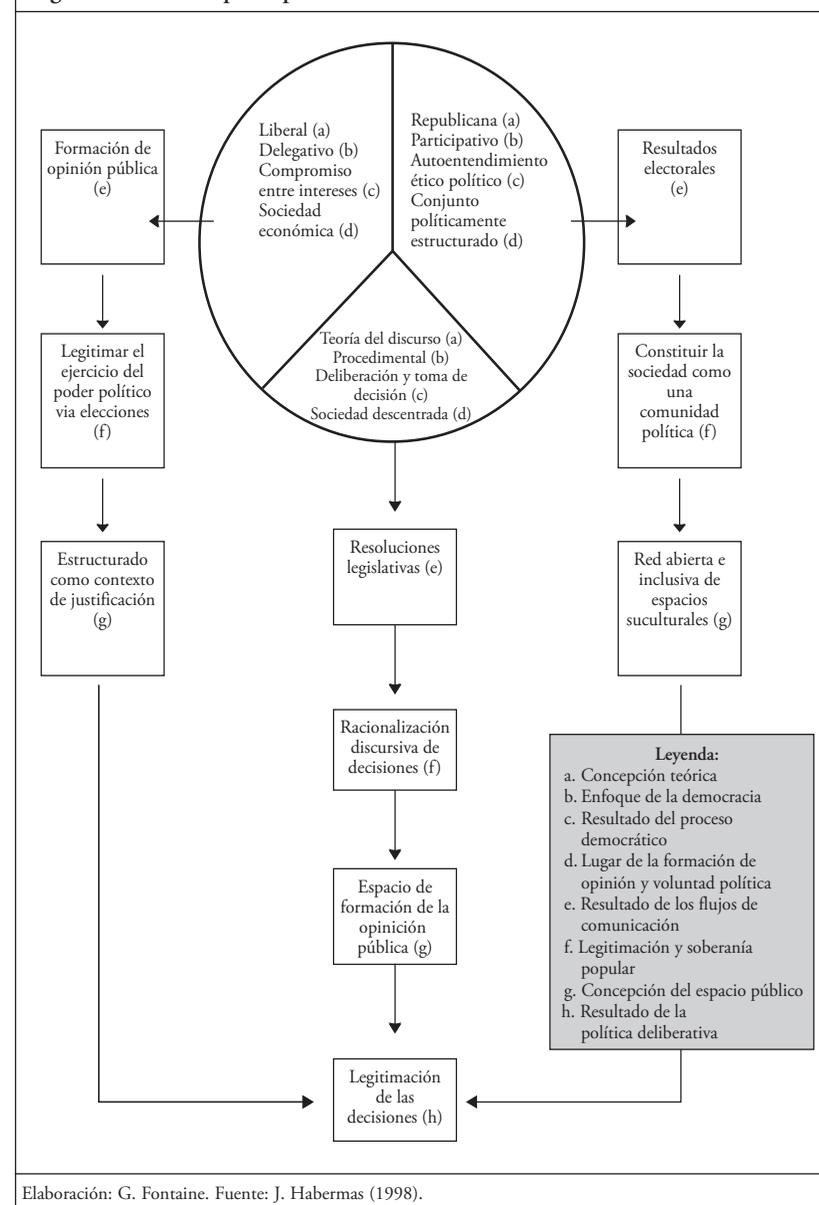
Ello nos lleva a revisar el papel de la sociedad civil en el espacio público de formación de opinión y de voluntad política, como un papel deliberativo mas no ejecutivo, por tan democratizador que sea.

La sociedad civil en la esfera pública

La política deliberativa

La legitimidad de las decisiones de carácter coactivo, tomadas en el seno del Estado, depende de procesos más o menos espontáneos, que se desarrollan en su periferia y llevan a la formación de opinión y voluntad política (la opinión pública). Sin embargo, estos procesos dependen tanto de las expectativas de la ciudadanía y del anclaje social de los espacios donde se desenvuelven, cuanto de las estructuras del “mundo de la vida”, que escapan por parte a la intervención administrativa y a la regulación política y jurídica. Por lo tanto, la sociedad civil no suele ubicarse en el centro de la política sino en el centro de la interacción entre lo público y lo privado. Al redefinir el papel de la sociedad civil en términos de incidencia y de vínculo entre el “mundo de la vida” y el sistema socioeconómico que estructura las relaciones sociales, podemos redefinir el contenido de la democracia representativa sin sustituirla por la democracia directa. Tal es el propósito de la “política deliberativa”, que combina los principios U y D de la ética discursiva con los procedimientos democráticos participativos. De esta manera, la política deliberativa pretende superar la separación irreductible entre concepciones liberales y republicanas de la democracia, entre la “libertad de los modernos” (amparada en un compromiso entre intereses), en la cual la formación de opinión y voluntad política es una manera para la sociedad de garantizar el bien común, y la “libertad de los ancianos” (amparada en el autoentendimiento ético y político), en la cual la formación de la opinión y voluntad política es una manera para la sociedad de constituirse en un conjunto políticamente estructurado (Habermas, 1998: 372) (Cf. Figura 3).

Figura 3. Una concepción procedimental de la democracia



La ética discursiva parte de la premisa según cual la acción orientada al entendimiento mutuo es el procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisión (Habermas, 1998: 373-375). Establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos y los discursos de entendimiento y de justicia, lo que lleva a una fundamentación racional de la equidad. El efecto producido en la opinión pública por estas interacciones depende de la institucionalización de los procedimientos y de las deliberaciones institucionalizadas, pero de manera general se trata de un modelo de sociedad descentrada, donde la intersubjetividad de orden superior se rige por los procesos de comprensión, mediante los procedimientos democráticos o las redes de comunicación de los espacios políticos públicos. Los instrumentos legislativos ejercen una incidencia en el espacio de formación de la opinión pública y contribuyen a convertir el poder generado por la comunicación en poder utilizable administrativamente mediante la actividad legislativa. La sociedad civil constituye por lo tanto la base social de espacios públicos autónomos, diferentes de la sociedad económica y la administración pública, contribuyendo al desplazamiento de la relación entre el saber, el poder y la solidaridad. En efecto, la formación democrática de voluntad política constituye una etapa en la racionalización de las decisiones administrativas y del gobierno, relacionada con el derecho y la ley, que contribuye a la legitimación y al ejercicio de la soberanía popular (Habermas, 1998: 376.)

La política deliberativa asocia en realidad dos tipos de procedimientos: por un lado, procedimientos democráticos formales, que estructuran la formación de la opinión y la voluntad política con la finalidad de cooperar para problemas prácticos; por el otro procesos informales que involucran a los “públicos débiles” (Fraser, 1992), como son las minorías étnicas y los grupos no-representados políticamente, en procesos de formación de opinión y voluntad desconectados de la toma de decisión. En el primer caso, el espacio público se estructura como un contexto de justificación (Parlamento, etc.) y depende del contexto de descubrimiento (espacio público no-regulado, conformado por el conjunto de la ciudadanía); en el segundo, se trata de una red abierta e inclusiva de espacios públicos culturales cuyos límites temporales, sociales y objetivos son fluidos. El espacio público informal es el más expuesto a los efectos de la

represión y de la exclusión, frutos de la distribución desigual del poder social, al poder estructurado y a la comunicación sistemáticamente distorsionada. Empero es el lugar de comunicación sin restricciones, que permite la expresión de nuevos problemas, de discursos de autoentendimiento más expresivos y extensivos, así como una articulación de las identidades colectivas y una interpretación de las necesidades más espontáneas (Habermas, 1998: 385.)

Al fin y al cabo, la asociación de los procesos informales de formación de opinión y de voluntad política con aquellos de la comunicación regulada por los procedimientos democráticos permite asociar a la opinión pública con las deliberaciones orientadas hacia la toma de decisión, mientras tomando la medida de la complejidad social. Es aquí donde la sociedad civil asume un papel decisivo en la legitimación de las normas y del derecho positivo. Las asociaciones que conforman la sociedad civil representan grupos de interés claramente definidos, algunos con fines políticos y partidarios, otros de inspiración cultural o de utilidad pública, otros más de obediencia religiosa, que ejercen un poder de comunicación generado democráticamente, frente a la aspiración de autonomía del poder administrativo y del poder social (Habermas, 1998: 438). El papel de estas asociaciones consiste en identificar y tematizar los problemas latentes de integración de la sociedad, luego introducirlos en el sistema político e institucionalizar los discursos solucionadores de problemas, que abarcan cuestiones de interés general, en el ámbito de espacios públicos más o menos organizados (Habermas, 1998: 447).

Sin embargo, tres condiciones son necesarias para que la sociedad civil cumpla con esta función en un Estado de derecho de manera independiente y libre de coacción (Habermas, 1998: 452-453). En primer lugar es necesario que exista un “mundo de la vida” ya racionalizado, para evitar que surjan movimientos defensivos antidemocráticos, angustiados por la modernización capitalista. Por otro lado, la sociedad civil tan sólo puede ejercer incidencia (y no el poder político), para generar debates en las instituciones democráticamente estructuradas de la formación de opinión. Finalmente, ésta tiene que autodelimitarse para transformarse directamente u operar indirectamente en la transformación del sistema político estructurado: ni en el plano conceptual ni el político suele ocupar el

lugar de un sujeto histórico cuya misión sería a la vez colocar al conjunto de la sociedad bajo su control y actuar legítimamente en nombre suyo. Ello nos lleva a integrar el problema de la incidencia política en el ámbito general de la acción pública.

Conflicto y acción pública

Hemos visto que la emergencia del ecologismo en los países industrializados, en la década de los años sesenta, había permitido publicitar los problemas ambientales (locales y transnacionales), hasta convertirlos en problemas políticos, luego inscribirlos a la agenda de muchos gobiernos, como en los Estados Unidos, en el Reino Unido y en Francia. En América Latina y el Caribe, este fenómeno se difundió en la década de los años noventa, en particular a través de los conflictos ambientales y de campañas de opinión pública orquestadas por redes transnacionales de ONG y de organizaciones indígenas. En la actualidad, la incidencia de este movimiento desborda el ámbito de acción de la sociedad civil (el espacio no-regulado de formación de opinión y voluntad política) e irrumpe en la esfera pública regulada para conformar nuevas “coaliciones de defensa” (*advocacy coalitions*), siguiendo a Sabatier y Jenkins-Smith. Estas coaliciones, que proceden de diversas instituciones públicas y privadas comparten un acervo de objetivos políticos y percepciones, intervienen a todos los niveles del gobierno y buscan manipular las reglas, el presupuesto y el personal de las instituciones gubernamentales para lograr sus metas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 5). No obstante, el marco analítico de las coaliciones de defensa no da cuenta de los roles distintos de los “defensores”, que consiste en abogar por la ejecución de políticas particulares por coaliciones ganadoras, y de los “gobernantes”, que radica en mejorar las condiciones para descubrir y arreglar coaliciones ganadoras (March y Olsen, 1995: 13). Por otra parte, este método de análisis de los procesos políticos se enfoca en el cambio de política, mientras la sociología de los conflictos ambientales se enfoca en las condiciones de institucionalización de los arreglos.

Al análisis de las políticas públicas centrado en las teorías del Estado, el funcionamiento de la acción pública y la evaluación de sus efectos, se

contrapone una “ciencia de la acción”, preocupada por las interacciones entre el sistema político y administrativo y los actores privados (Muller y Surel, 1998: 14-15). Esta aproximación, inspirada por la sociología de las organizaciones y (en menor medida) de la teoría crítica, otorga una mayor importancia a los actores que a las instituciones en la definición de las políticas. Distingue dos grupos de actores de las políticas públicas en función de su naturaleza pública o privada (Muller y Surel, 1998: 53). Por un lado, los actores políticos y administrativos están encargados del poder público; por el otro, los actores privados pertenecen a las esferas socio-económica y socio-cultural. A su vez, estos últimos se reparten en tres tipos de actores: grupos metas (al origen de un problema público), beneficiarios finales de una política y grupos terceros (afectados indirectamente).

Complementario de este enfoque, el análisis cognitivo de las políticas públicas considera a estas últimas como el lugar donde las sociedades definen su relación con el mundo y con ellas mismas (Muller, 2008: 33). Esta aproximación comparte con el método de coalición de defensa una preocupación por el cambio de políticas públicas, pero hace hincapié en la elaboración de las categorías de percepción o marcos (*framing*) a partir de “referenciales” globales y sectoriales. Un referencial es a la vez una representación de la realidad construida por los actores —que incluye una imagen del sector, de los actores, de los roles y de las relaciones hegemónicas—, una imagen dominante y negociada del grupo hegemónico en un determinado sector y una matriz cognitiva que da sentido a una política pública y se impone a los actores (Zittoun, 2008: 77-78). Su construcción permite a los actores públicos y privados de incidir en la elaboración de la agenda política, en particular al contribuir en convertir problemas de sociedad en problemas públicos, que darán lugar a una acción del Estado. En este sentido, se podría analizar la creciente preocupación de los actores sociales, políticos y económicos por el medio ambiente como la emergencia de un nuevo referencial global: la sostenibilidad.

Finalmente, a las dimensiones cognitiva, normativa e instrumental de los referenciales, se añade una preocupación por las condiciones de su producción y del tipo de relación entre la sociedad civil y el sistema institucional (Jobert, 2008). Esta dimensión, llamada “referencial civil”,

remite en lo esencial al problema de la legitimidad de los mediadores que intervienen en la esfera pública y la esfera de acción pública. El modo de involucramiento de la sociedad civil se analiza a partir de cinco criterios—su rol en el diagnóstico de un problema, el rol de lo político en su constitución, el campo abierto a su participación, la relación con los saberes y la relación con los intereses— y desemboca en una tipología de los modelos de referenciales cívicos: el de modernización tutelar, el neoconservador, la “tercera vía” y el modelo integrador (Jobert, 2008: 409-411).

El cambio de referencial se opera a través de dos tipos de escenarios: los foros (científicos, de comunicación política y de comunidades de políticas públicas), donde se construye la imagen de la realidad (Muller, 2008: 51) y las arenas, donde se confrontan las posturas divergentes que se expresan sobre una apuesta (Lascoumes y Le Galès, 2009: 75). Las arenas de políticas son espacios donde se negocian las políticas públicas, para llegar a compromisos mediante intercambios políticos y cadenas de decisión; las comunidades de políticas públicas se componen de múltiples actores que participan a la regulación en un sector determinado; los foros de comunicación política son lugares de producción de un discurso normativo, retórico, con el afán de conquistar el poder; finalmente los foros científicos son espacios donde se confrontan las producciones científicas (Barbier, 2008: 217-218).

Estas aproximaciones son particularmente útiles para pensar el papel del Estado en términos de “intervención”, que establece cómo un problema colectivo puede ser mitigado o resuelto por una política pública. Entonces puede aplicarse a las políticas “reglamentarias”, “distributivas” o “redistributivas”, según la tipología clásica elaborada por Lowi⁵. Sin embargo, la “hipótesis de la intervención” (Muller y Surel, 1998: 67) no resulta tan aplicable al análisis de la política energética, de tipo constitutivo o procedimental. En efecto, la incidencia del ecologismo hace que

5 Las políticas reglamentarias consisten en dictar reglas obligatorias que se aplican a cualquier individuo en una situación particular; las políticas distributivas se amparan en la asignación de autorizaciones y permisos o de prestaciones particulares; las políticas redistributivas consisten en fijar reglas que atañen a un grupo específico (según criterios definidos por el Estado); las políticas constitutivas o procedimentales dictaminan reglas sobre el poder, elaboran procedimientos contractuales o de concertación (por ejemplo para el debate público para proyectos de infraestructuras) (Lowi, 1972 citado en Hassenteufel, 2008: 10-11).

ellas sean cada vez más el producto de las relaciones entre los actores y el sistema institucional, que el dominio de la administración pública y de la gestión privada (Aguilar Villanueva, 1992) o la traducción de una serie secuencial que va de la elaboración de la agenda al cambio de política, pasando sucesivamente por la formulación de soluciones, la ejecución de decisiones y la evaluación de resultados (Roth Deubel, 2002). Esta evolución hace que prefiramos enfocar el análisis en la “acción pública” en lugar de las “políticas públicas”.

De manera general, la acción pública se refiere a un acervo de iniciativas multipolares e intentos explícitos de coordinación, en los cuales se insertan las políticas públicas; en cambio, estas últimas se refieren a acciones o programas dirigidos por el gobierno y su administración, a nombre de distintos públicos (administrados, beneficiarios, usuarios, etc.) (Gaudin, 2004: 1-2). Las relaciones sociales que atañen a los procesos de políticas públicas se caracterizan por la “multiplejidad” (*multiplexité*).

Este neologismo alude a un triple fenómeno: la pertinencia recientemente adquirida por nuevos actores que estructuran las políticas públicas, la multiplicación de los espacios públicos como lugares de intercambio y de controversia en torno a los problemas públicos y sus modos de resolución, el aspecto policéntrico y negociado de la acción pública, que convierte el gobierno en un ejercicio de administración de la acción colectiva (Massardier, 2003: 75). En este contexto, el proceso de las políticas públicas ya no consiste en la voluntad de un actor público sino más bien en la capacidad de este último de coordinar o regular la acción de las empresas, asociaciones y las instituciones que participan en el dispositivo de una política pública. La acción pública consiste entonces en administrar la acción colectiva, ya no por la autoridad sino tomando en cuenta las racionalidades de acción de los actores económicos, sociales, etc. (Massardier, 2003: 85). Este cambio de enfoque corresponde al paso de una concepción estado-céntrica a una colectiva de las políticas públicas; da mejor cuenta de la descentralización de los procesos de toma de decisión, hacia niveles y actores que no pertenecen a la esfera pública (regulada o no), ni tampoco disponen de un poder de coerción sobre los individuos, mas ejercen un poder de incidencia (Hassenteufel, 2008: 23).

El caso particular de la incidencia del ecologismo en las políticas energéticas constituye un objeto de estudio particularmente interesante para el análisis de los modos de regulación de la economía, de los efectos de larga duración del Estado, de las instituciones, de los grupos de interés y de la interacción entre estructuras sociales e instituciones (Le Galès, 1998: 206-208). Si la acción pública es el lugar donde se articulan la regulación social y la política (Lascoumes y Le Galès, 2009: 17), la existencia de un movimiento ecologista en los países exportadores de hidrocarburos interesa a las políticas energéticas en varias dimensiones: la elaboración de la agenda política, la ejecución de las políticas, la transformación de los instrumentos, etc. Esta interacción entre el actor ecologista y el sistema institucional ilustra por consiguiente las tres dimensiones de la regulación: el modo de coordinación, la asignación de recursos y la estructura de los conflictos (Le Galès, 1998: 207). Además, la comparación entre los países andinos ofrece un marco idóneo para contrastar las diferentes formas de regulación: estatal o jerárquica, por el mercado, por la cooperación y la reciprocidad.

Por último, el anclaje territorial característico de la explotación de los hidrocarburos hace de este problema de políticas públicas un caso para el estudio de la “territorialización” o de la “desterritorialización” de las distintas formas de regulación (Le Galès, 1998: 221). Eso nos llevará en particular a reformular el problema de la acción pública en términos de gobernanza en el siguiente capítulo.

Desde una perspectiva heurística, el “neo-institucionalismo sociológico” (Muller y Surel, 1998: 104) responde en parte a nuestra preocupación por la institucionalización de los arreglos, en la medida en que asigna un papel central a las normas y a los valores dentro de las organizaciones para explicar las conductas y el cambio institucional. Contrario al institucionalismo clásico, este enfoque no se restringe al análisis del funcionamiento de las instituciones formales, sino que desarrolla una conceptualización de las instituciones más amplia. Asume que las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales forman parte de sistemas legales, de organización social (con los medios, el mercado y la familia) y de identidades y roles (del ciudadano, del funcionario público, del individuo, etc.) (March y Olsen, 1995: 27). La base de los sistemas políticos

está conformada por valores, perspectivas y visiones del mundo compartidas; por lo tanto, es necesario un consenso mínimo alrededor de valores y reglas compartidas, una mínima comprensión común alrededor de prácticas y rutinas. Las instituciones son aquellas prácticas y rutinas (a veces plasmadas en reglas informales o poco específicas) basadas en estos consensos, que amortizan y regulan los conflictos de valores y percepciones (March y Olsen, 1995: 35).

Por otra parte, contrario a los postulados del paradigma de las elecciones racionales y a la escuela de las elecciones públicas (*public choice*), el análisis neo-institucionalista de la acción pública asume que los cálculos y las anticipaciones de los actores surgen en un marco más amplio de reglas, roles e identidades y que el intercambio racional se inscribe en un acervo de normas políticas, identidades e instituciones, donde el cálculo interesado es uno entre muchos sistemas de reglas (March y Olsen, 1995: 28-34). La acción humana está orientada por “una lógica de lo adecuado” o de adecuación entre un comportamiento y una situación, cuya aceptación depende de fines internalizados, de códigos de derechos y ocupaciones, de las prácticas, de los métodos y de las técnicas de un grupo o individuo. En este sentido, los actores no son sólo individuos que actúan para maximizar sus beneficios personales, sino también personas que reflejan los valores de las organizaciones (o instituciones formales) a las cuales están vinculados (Peters, 2003: 47).

Hemos visto que los conflictos ambientales por hidrocarburos en la Amazonía andina nacen de una tensión entre lógicas de acción racional, propias de los actores sociales, políticos y económicos, que ponen en cuestión la validez del modelo de desarrollo económico basado en la industrialización y la extracción de recursos naturales (renovables o no). Ahora bien, incluso en los casos de extrema polarización, cualquier conflicto que surge en un Estado de derecho puede ser procesado en la esfera pública (regulada o no) y dar lugar a una solución democrática y duradera. Eso explica porqué la resolución duradera y equitativa de estos conflictos pasa, a menudo, por una redefinición de las políticas públicas, una regulación más estricta, instrumentos de gestión más adaptados a las poblaciones locales y procesos más participativos que aquellos que caracterizan los modos tradicionales de gobierno.

Así, los actores de la sociedad civil operan un vínculo entre el “mundo de la vida” y el sistema socioeconómico que estructura las relaciones sociales. Cuatro procesos afectan actualmente esta relación en la zona andina: la globalización, la emancipación de los espacios de formación de voluntad y opinión pública de los mecanismos de control y regulación tradicionales, la influencia de la sociedad civil a escala internacional y los conflictos sociales que implican a actores locales y redes transnacionales de defensa. Por otro lado, la institucionalización de los arreglos productos de estos conflictos y la incidencia de los actores sociales en la acción pública son el producto de tres tipos de fenómenos: las interacciones entre las políticas energéticas y otras políticas sectoriales (económicas, fiscales, ambientales, sociales, etc.), la manera cómo esta política afecta a los estilos de vida de las comunidades locales y la manera cómo esta política responde al contexto económico y geopolítico.

Estos procesos afectan a la vez a las organizaciones, las instituciones formales, las reglas y las estructuras de la gobernanza democrática, que analizaremos en el siguiente capítulo. Por lo tanto, la validez de las políticas energéticas depende no sólo de las funciones sistémicas del Estado, del mercado y de la sociedad, sino también de las interacciones entre estas tres dimensiones de la acción pública. Contra las teorías críticas y post-modernas, proponemos reubicar el Estado en el centro de la acción pública, aunque admitiendo que este hace sistema con la sociedad y la economía. Ello nos lleva a analizar las políticas públicas como un producto de la gobernanza.

Capítulo 3

La gobernanza como modo de regulación

Una vez evidenciado el papel asumido por los actores no-estatales, en particular el movimiento ecologista, en los conflictos ambientales por hidrocarburos, es preciso analizar cómo interactúan con el Estado y los actores económicos. Por el efecto definimos la gobernanza como un modo de regulación de estas interacciones. Veremos en primer lugar cómo este concepto he evolucionado en las últimas décadas. Luego mostraremos por qué la acción pública constituye el núcleo duro de la gobernanza.

Las vicisitudes de la gobernanza

Las dimensiones sistémicas de la gobernanza

La etimología de la palabra “gobernanza” tiene que ver con la navegación y la conducción de una nave en antiguo griego (Jessop, 1998: 30). En el siglo XIII se usaba como sinónimo de “gobierno” en francés, en español y en inglés (Kazancigil, 2002 citado por Hermet, 2005: 24). Tras caer en desuso por lo que atañe a la acción pública, el término volvió a ser introducido en el entre-dos guerras mundiales, en el vocabulario de las empresas, para designar un “modo de gestión” propio del capitalismo (Hermet, 2005). De estas tres fuentes, conserva la traza hasta hoy, sea desde un punto de vista metafórico, para designar el arte de enfrentar lo imprevisto y el riesgo (Calame, 2003), teórico, para designar los cambios en la

acción de gobernar que resultan de las interacciones entre el Estado y los actores no-estatales (Mayntz, 2002), o ideológico, para expresar la despolitización de una acción pública regida por la lógica instrumental del mercado (Kazancigil, 2005: 54).

El debate sobre la gobernanza moderna arrancó en 1975, con la oportunidad de la entrega del informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral¹ (Crozier *et al.*, 1975). Este estudio se interesaba por los retos planteados por la crisis económica de los años setenta a los regímenes democráticos de Europa, Estados Unidos y Japón, que clasificaba en tres grupos. Un primer tipo de desafíos llamados “contextuales” atañe a los cambios en la distribución de poder económico, político y militar, y a los problemas de inflación, incremento del precio de las materias primas, inestabilidad monetaria, interdependencia económica y seguridad militar colectiva. Un segundo deriva de fenómenos sociales como la emergencia de nuevos movimientos sociales, la evolución del papel de los intelectuales en la sociedad y el acceso masivo a la educación superior. El tercero tiene que ver con el mero funcionamiento de las democracias contemporáneas, que es acompañado por un cambio en los modos tradicionales de control, con el retroceso de la legitimidad de la autoridad política y la sobrecarga de demandas en relación con la capacidad de respuesta de los gobiernos. En este contexto, los actores del informe subrayaron que el dilema central de la “governabilidad de la democracia” que se había impuesto en Europa, en América del Norte y en Japón en los años setenta radicaba en el creciente desfase entre el nivel de demandas de la sociedad y la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.

En la literatura anglosajona, la distinción entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza permite separar dos tipos de problemas: los procesos de ajuste frente a los sistemas sociopolíticos (governabilidad) y el modelo que emerge de estos procesos (governanza) (Kooiman, 1993b: 46). La gobernanza en tanto estructura o modelo que resulta de los esfuerzos de intervención de todos los actores (sociales, políticos y económicos) en la actividad de gobernar (o el gobierno) define las reglas de jue-

1 La Comisión Trilateral fue creada en 1973 por un grupo de intelectuales de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón. En 30 años, se abrió a ciudadanos de Canadá, la Unión Europea, Asia y el Pacífico.

go. Constituye un instrumento analítico para entender cómo funciona un sistema social o político. Es reflexiva, puesto que cada modelo de gobernanza es el fruto de las interacciones sociales y el medio gracias al cual los actores pueden interpretar este modelo. En efecto, si la gobernanza está afectada por la gobernabilidad y la relación de fuerzas entre los actores, esta última a su vez está afectada por cualquier cambio en el sistema y las reglas de juego institucional. En este sentido, la gobernanza puede coadyuvar a la democratización o al autoritarismo, bien sea al abrir el sistema electoral a los *outsiders*, marcando la separación estricta entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y facilitando la rendición de cuentas horizontal, bien sea al cerrar el sistema electoral, concentrando los poderes y reduciendo los mecanismos de rendición de cuentas.

En cambio, en la literatura hispanohablante de los años noventa, el concepto de gobernabilidad se usaba comúnmente como sinónimo de gobernanza, gobierno o aún gobernación (Deferrari, 1996; Solà, 2000)². La gobernanza designaba entonces las condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias a la instrumentalización y la aplicación de decisiones políticas, así como al ejercicio de la autoridad, en analogía con la gobernabilidad, que designaba hasta ese entonces las condiciones políticas para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar (Sosa Martínez, 2000). A lo mejor, esta traducción impropia introducía una confusión al llamar de una misma manera los efectos de la salida de las dictaduras y la liberalización de la economía en Bolivia (Mayorga, 1992), la gestión autoritaria de Fujimori en el Perú (Sagasti *et al.*, 1995; Panfichi, 2002), la inestabilidad política y la crisis económica en el Ecuador (Vega,

2 El debate sobre la gobernanza democrática en América Latina y el Caribe se desarrolló principalmente en los años noventa, a propósito de la salida de los regímenes autoritarios en la región y de las dificultades económicas que obstaculizaron la consolidación de los regímenes democráticos. Por una aproximación general a este debate, consultar en particular Albala-Bertrand (1992), Mayorga (1992), Nogueira (1995), Palacios (1996), Vega (1996), Pachano (1999), Camou *et al.* (2000), Messner (2001) y Camou (2001b). Una segunda serie de estudios sobre la relación entre gobernanza, economía y democracia se difundió en el marco del Instituto Internacional de Gobernanza (IIG) de Barcelona, gracias al financiamiento del PNUD. Consultar por ejemplo, los documentos de trabajo y artículos especializados publicados entonces por el Internet: Rosales (1998), Altman y Castiglioni (2000), Altman (2001), Cruz (2001), Cerrillo (2001), Pérez Liñán (2001), Santiso (2001), Torrijos (2001), Messner (2003), Molina (2004), Saldomando (2000b), Prats (2003), García Samaniego (s/f), Lasagna (s/f), Cruz (s/f).

1996; Pachano, 1999; Burbano de Lara, 2003), y hasta la apertura del sistema bipartidista en Colombia (Rivera *et al.*, 2000). En el peor caso, imponía una visión institucionalista de los problemas sociales, al reducir la “crisis de gobernabilidad” a meros problemas de fragmentación de los partidos políticos, de división de los poderes y de limitaciones del presidencialismo, etc. (Alcántara Sáez, 1997; Coppedge, 2001; Pérez Liñán, 2001; Altman, 2001; Feldman, 2001). Al fin y al cabo, el concepto de gobernabilidad se volvió un concepto “atrápalo-todo” (Oszlak, 2001), inadecuado para explicar, ni siquiera para describir las dificultades de consolidación de las democracias latinoamericanas o las tensiones generadas por las políticas de ajuste estructural.

Tan sólo en 1997, con la oportunidad de la traducción español de un libro sobre la reforma del sistema de Naciones Unidas (South Center, 1996), se impuso la necesidad de usar un término más específico para resolver lo que se había vuelto un rompecabezas para los traductores de la ONU. Así es como se redescubrió el término gobernanza, definido por el Diccionario de la Real Academia Española como la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, cuyo significado greco-latino fue enriquecido con el aporte de la economía política anglosajona para luego designar “[el] arte o [la] manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”³. Esta traducción se generalizó tras la publicación del “Libro blanco sobre la gobernanza europea” en 2000 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Más allá de estas consideraciones semánticas, la gobernanza es en sí el objeto de un debate teórico en el cual se refleja la diversidad de tradiciones y de corrientes en ciencias sociales. Un primer tipo de análisis se preocupa por los cambios que afectan la relación entre el Estado y la sociedad, en el contexto de la democracia. Entre estos últimos, un primer enfoque deriva de la concepción de la acción pública en términos de orden y poder (Huntington, 1990). Define la gobernanza como el grado

3 En: *Diccionario de la lengua española*, 22a edición. Disponible [01/2010] en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura

hasta el cual un sistema se institucionaliza, es decir, sigue un proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad (Coppedge, 2001). Esta aproximación considera que la gobernanza y la democracia se fundamentan en principios distintos: mientras que la democracia implicaría una representación de los grupos en proporción con su número de integrantes o simpatizantes, la gobernanza implicaría una representación efectiva de estos grupos, en función de su poder. A lo mejor, la democracia no sería sino una forma particular de gobernanza (Coppedge, 1996). La gobernanza “ejecutiva” democrática significaría que las autoridades civiles electas controlan la burocracia y las fuerzas armadas, mientras que la gobernanza “legislativa” democrática requeriría un Parlamento fuerte, y la gobernanza “social” democrática implicaría el respeto de la ley, la legitimidad de las reglas de juego.

Un segundo enfoque considera que la evolución del papel del Estado –en el ámbito de la salud, la educación, el transporte, la protección del medio ambiente, etc.– está vinculado con la evolución de sus relaciones con una sociedad cada vez más compleja, dinámica y diversa (Kooiman, 1993b). La complejidad se aplica en particular a los niveles de interdependencia entre los actores, mientras que el dinamismo es producido por las interacciones que los unen y la diversidad resulta del hecho de que los actores, de sus representaciones del mundo y del sentido que dan a su actuar. El dinamismo, la complejidad y la diversidad que afectan las relaciones entre el Estado y la sociedad conllevan a un cambio en la actividad de gobernar (el gobierno), que pasaría de modo unilateral, basado en la dirección y el control, a un modo multilateral según cual la calidad del sistema depende del reconocimiento mutuo de las capacidades y necesidades de cada uno (Estado y sociedad). Esta teoría se pretende dinámica, puesto que acude a la noción de equilibrio de manera sistemática, compleja, puesto que distingue varios niveles de gobernabilidad y gobernanza, y diversa porque parte de la diversidad de las situaciones, de los problemas y de los actores. Su problemática principal es saber en qué medida un sistema de gobernanza puede crear y preservar las condiciones en las cuales los actores pueden enfrentar una gran variedad de potenciales soluciones.

En una perspectiva complementaria, aunque menos influenciada por las teorías sistémicas, algunos autores se interesan al “equilibrio dinámi-

co” entre el nivel de demandas provenientes de la sociedad, y la capacidad del sistema institucional de tratarlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001a). Este nivel depende, por un lado, de la percepción, de los valores y de las creencias de la sociedad, en una situación sociopolítica concreta, y por el otro, de la capacidad de presión sobre el gobierno y del grado de organización de la sociedad civil y de los actores políticos.

Desde luego, se identificarían varios grados de gobernabilidad. Al nivel mayor, la gobernabilidad “ideal” implica un equilibrio entre demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional. Un nivel de gobernabilidad “normal” se logra cuando los desacuerdos entre demandas y respuestas están en equilibrio dinámico. Si las demandas no están atendidas inmediatamente, los desacuerdos con el sistema institucional pueden convertirse en conflictos “tolerables”. Sin embargo, cuando se multiplican las “anomalías” en el ámbito económico, social o político, estos conflictos suelen convertirse en crisis, cuya solución implica un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad. Por último, una situación de “crisis de gobernabilidad” surge cuando aquellas anomalías se multiplican y constituyen una serie de desequilibrios inesperados o intolerables entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

Otros autores se preocupan más bien por las condiciones de la gobernanza en el contexto de “sociedades pobres y subdesarrolladas” (Salgado, 1999). Ellos proponen analizar la gobernanza en función del rendimiento y de los resultados del sistema político para lograr objetivos comunes desde el punto de vista social. Según ellos, el funcionamiento del sistema político obedece a dos prioridades: por un lado, la capacidad de recibir y atender las demandas sociales; por el otro, la capacidad de asumir los conflictos y tratarlos para encontrar una solución por consenso o mayoría. Si la unidad de análisis sigue siendo el sistema político –que incluye al régimen político, los factores sociales, la cultura política y el entorno internacional– las calidades de la gobernanza pasan a ser la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad. La prioridad de la gobernanza es la modernización social mediante la organización estatal; y los elementos críticos del sistema político son aquellos que interactúan con el sistema económico. Por lo tanto, la pertinencia del sistema económico depende de sus resultados

y de su rendimiento, pero aquella del sistema político depende de los mecanismos de decisión y de realización de un gobierno.

El efecto de la globalización y la cooperación al desarrollo

Un segundo tipo de análisis, que procede de las relaciones internacionales, se desarrolló particularmente en el contexto de la globalización de los intercambios económicos y de reestructuración de las relaciones internacionales que se observó en la década de los años noventa. El impacto de la globalización en las sociedades nacionales y el sistema internacional fue objeto de un amplio debate en todas las disciplinas de las ciencias sociales desde finales de los años ochenta. En sociología, este interés se caracterizó por estudios enfocados en la modernidad (Giddens, 1993), las redes de empresas y de actores sociales (Castells, 2000; 2002), los riesgos políticos, ambientales y sociales transnacionales (Beck, 1998b) o aun la traducción política del neoliberalismo (Beck, 1998a). Por su lado, la ciencia política se preocupó desde muy temprano por las consecuencias del “nuevo orden mundial” por la democracia, entre otras cosas de la interferencia del mercado en las orientaciones de las políticas públicas (Rhodes, 1997), las interacciones entre el Estado y la sociedad (Kooiman, 1993a) o aún la reforma del Estado (Pierre y Peters, 2000). Empero, tradicionalmente, donde el debate ha sido más prolijo es en relaciones internacionales, en particular alrededor de la reconfiguración del sistema internacional y de su capacidad de enfrentar los desafíos de la “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992; Young, 1999), la seguridad (Diehl, 1997) y la “gobernanza multiniveles”, entre otras cosas en los países de la Unión Europea (Mayntz, 2002).

En el debate sobre la globalización (en sí, global), las interpretaciones divergen en cuanto a las prioridades que cabe dar al trato de los problemas de la gobernanza global. Este debate prolonga la reflexión alrededor de los regímenes internacionales y transnacionales, en el sentido de arreglos institucionales entre estados o entre actores no-estatales (Keohane, 1988; Young, 1992). Algunos consideran que la gobernanza conforma en sí un sistema eficaz, en la medida en que descansa en objetivos comunes que no

derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. Ven en ella un sistema de reglas que funcionaría mientras esté aceptado por la mayoría o los más poderosos que afecta, un sinónimo de orden. Desde luego, en vez de hablar de “gobernanza ineficaz”, estos autores prefieren hablar de “caos” o “anarquía” (Rosenau, 1992: 4-5). Otros interpretan la gobernanza como la capacidad de hacer que las cosas se realicen, sin tener necesariamente la competencia legal de ordenar que se hagan. Según ellos, los gobiernos aplicarían reglas mientras que la gobernanza utilizaría el poder (sic.), por lo tanto, el sistema internacional sería “un sistema de gobernanza”, así como los conflictos que se producen en este sistema (Czempiel, 1992: 250).

Los organismos internacionales de cooperación han contribuido notablemente a la divulgación del concepto de gobernanza, entre otras cosas mediante numerosos estudios sobre el desarrollo⁴, previo una redefinición de su papel en la cooperación internacional. En esta mutación, aparece que el concepto de gobernanza suplantó aquel de gobernabilidad, lo cual no coadyuva a la claridad del enunciado. A falta de algo mejor, muchos textos de la literatura “gris” de los gobiernos y de las ONG citan la definición de la Comisión mundial de la gobernanza global, según cual la gobernanza refiere a un nuevo acervo de medios por los cuales los individuos y las instituciones privadas y públicas resuelven sus problemas, un proceso continuo mediante el cual se pueden conciliar intereses divergentes e instaurarse una cooperación entre los individuos y las instituciones⁵. Sin embargo, detrás de su aparente simplicidad, esta definición disimula implicaciones políticas contradictorias. En primer lugar, la gobernanza puede aludir a la acción de los actores y mecanismos locales, como son las asociaciones o cooperativas de vecindario,

4 En 1998-1999 los proyectos en relación con la gobernanza representaban 4,4% de la ayuda al desarrollo otorgada por la OCDE (Cerrillo, 2001); más de 90 proyectos de este tipo existían en América Latina y unos 1.000 en Europa (Saldomando, 2000a).

5 “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.” (Commission on Global Governance 1995: Chapter 1).

los consejos ciudadanos, el mercado nacional de valores, los organismos públicos, los grupos industriales, etc. Luego, puede aludir a la acción de los actores y mecanismos internacionales o globales, como son las relaciones intergubernamentales, las ONG, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales, los mercados financieros, los medios, etc. Por último, puede designar la articulación entre ambos niveles de acción –global y local– a la manera de las campañas internacionales en contra de proyectos de desarrollo local, violaciones de derechos fundamentales en ciertas comunidades o países, etc.

Podemos identificar tres tipos de aproximaciones a la gobernanza entre estos organismos, los cuales reflejan tantas maneras de caracterizar la relación entre la política y la economía o, más precisamente, entre la democracia y la economía de mercado (Saldomando, 2000a). Estas últimas se expresan en el punto de partida del análisis, en los fundamentos del orden social, en las informaciones requeridas para un diagnóstico o aún en los instrumentos de resolución de problemas propuestos. Un primer tipo, llamado “neo-liberal” y que se inscribe en la línea del “consenso de Washington⁶”, sería integrado por los documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial o aún de la Organización de Cooperación Económica y del Desarrollo (OCDE). Un segundo tipo, calificado de “neo-institucionalista” porque se inspira de los trabajos de Douglass North en economía institucional (North, 1990), agruparía a los estudios y documentos de política del PNUD, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a las reformas de segunda generación del Banco Mundial (i.e.: orientadas hacia la descentralización y la desconcentración de ingresos del Estado). Un tercer tipo de aproximaciones, llamado “regulacioncita” sería aquel de la Unión Europea y de la CEPAL.

6 La expresión “consenso de Washington” fue acuñada en 1989 por el economista John Williamson para designar un acervo de reglas económicas de orientación neoclásica, sistematizadas por el Banco Mundial y el FMI. Se refiere a las 10 medidas prescritas por estos organismos para estimular la liberalización del comercio y de los capitales: flexibilidad de las tasas de cambio, elevación de las tasas de interés, incentivos a las exportaciones, racionalización de la inversión pública y reducción del gasto salarial del Estado, mejoramiento de la recolección de los impuestos, incremento de los precios de bienes y servicios públicos (en particular para los productos petroleros), liberalización del comercio, reforma de las tasas y privatizaciones.

Como muchas tipologías, ésta presenta la ventaja de proponer una lectura unificada de un problema. Empero peca por su simplismo, ya que pretende que cada aproximación se preocupe por un aspecto particular de la gobernanza para medir su eficacia: reformas económicas, reglas o interacciones sociales, etc. En realidad, si los organismos internacionales acuden a definiciones de la gobernanza más normativas que analíticas, es porque pretenden a la vez designar por este concepto los instrumentos y los objetivos de sus políticas.

Desde luego, no importa tanto estudiar la definición semántica de la palabra sino el uso que de ella hacen estos organismos, que expresa por lo general la aposición de distintos epítetos al concepto mismo. Así es como, para algunos la gobernanza “democrática” depende de cinco principios: la transparencia, el pluralismo, la implicación de los ciudadanos en la toma de decisión, la representación y la rendición de cuentas (USAID, 1998). Para otros, descansa más precisamente en la apertura del sistema de partidos políticos, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia entre las políticas públicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001: 4). Algunos miden la “buena” gobernanza por los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos articulan sus intereses, resuelven sus desacuerdos y ejercen sus derechos y obligaciones legales, el uso óptimo y equitativo de sus recursos (UNDP, 1997). Otros consideran que la “buena” gobernanza depende de la libertad de expresión y la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de violencia, la eficacia del gobierno, la calidad de la regulación, el Estado de derecho y el control de la corrupción (Kaufmann *et al.*, 1999a). Algunos abogan por un sistema de gobernanza global “eficaz”, gobernado en función de reglas y mecanismos definidos conjuntamente por los ciudadanos y las instituciones, de manera a garantizar que todos contribuyen a (y benefician de) una economía mundial eficaz, una justicia social universal, una libertad y una verdadera diversidad cultural y democrática (Petrella, 1995: 111-112). Otros hablan de gobernanza “indígena” para referirse al marco de gestión de los pueblos autóctonos que les permite controlar su desarrollo económico, social y cultural, administrar sus territorios conforme sus usos y costumbres, teniendo en

cuenta su identidad y de la relación particular que mantienen con el medio ambiente (BID, 2006a: 5)⁷.

Pese a las diferencias de perspectivas o de problemáticas, todos estos organismos coinciden en identificar una relación positiva entre la calidad del sistema político y el nivel de desarrollo económico. Ciertamente es que la cuestión del orden en el cual intervienen la una y la otra no está resuelta, y persiste el riesgo de ver en la agregación de indicadores de la “buena” gobernanza un efecto performativo o de reificación de características particulares de cada sociedad, por heredarse de su historia y anclarse en su cultura; pero está demostrado que la gobernanza y los resultados económicos se influyen mutuamente, para lo mejor y lo peor. En otros términos, lejos de limitarse a un concepto “atrápalo-todo” (Oszlak, 2001), la gobernanza sí importa (Kaufmann *et al.*, 1999b).

Las implicaciones normativas para las políticas sectoriales

La influencia de los enfoques instrumentales adoptados por los organismos de cooperación internacional en el debate sobre la gobernanza no se limita a las reformas institucionales ni a las grandes orientaciones de los sistemas políticos. A los programas de ingeniería institucional que se multiplicaron en los años ochenta en América Latina y el Caribe, sucedieron recomendaciones en cuanto a la “buena” gobernanza sectorial, en particular a la gobernanza “ambiental” y la “energética”.

La gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental despierta un creciente interés en la literatura de las ONG y de los organismos internacionales preocupados por la compleja relación entre la humanidad y el medio ambiente (Bridge y Perreault,

⁷ Este organismo, que financia proyectos de desarrollo en todos los países de América Latina incluso produjo documentos de política en el sentido de una “buena gobernanza económica” para los pueblos indígenas (BID, 2006b).

2008). Ello deriva de la irrupción de nuevos actores no-estatales en el escenario político (ONG, movimientos ecologistas, etc.) y a la emergencia de nuevas demandas cada vez más globales, como son la protección de espacios naturales, la preservación de recursos naturales no-renovables y la lucha contra el cambio climático (Haas *et al.*, 2004). Los procesos de conservación e institucionalización de los arreglos ayudaron a traducir ciertas de estas demandas en políticas públicas, siguiendo un mecanismo de respuesta efectiva e inmediata a estas preocupaciones.

La Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) considera que los acuerdos de la gobernanza ambiental se expresan mediante marcos legales y políticos, estrategias y planes de acción, e incluyen los acuerdos de organización para el seguimiento de las políticas, la ejecución de programas y la evaluación de los resultados (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 2). La gobernanza interesa entonces las reglas de toma de decisión, los actores que tienen acceso a la información y participan en los procesos, así como las decisiones mismas. Este enfoque no restringe la gobernanza a un problema de gobierno, sino que toma cuenta, también, de la participación de otros actores en estos procesos. Más allá de la definición de la Comisión sobre la Gobernanza Global, se asume aquí que la articulación entre varios niveles de responsabilidad y de compromiso es crucial como para determinar la eficacia de la gobernanza, pues en esta perspectiva el compromiso y la capacidad de respetarlo dependen de lo que está comprometido y de la manera en que se toman las decisiones. Si la capacidad de gobernanza es débil a cualquier nivel, ello comprometerá los resultados. La “buena” gobernanza al nivel nacional y local condicionaría entonces la rendición de cuentas de los poderes públicos hacia las comunidades locales, mientras dependiendo de la capacidad de organizar, financiar y asumir responsabilidades (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 2).

No obstante, la gobernanza ambiental se inscribe cada vez más en un acervo de medidas tomadas al nivel internacional, que algunos califican de “régimen ambiental internacional” (Young, 1999: 5-6). En su conjunto, estas medidas constituyen un sistema horizontal de reglas, procedimientos de toma de decisión y programas de acción que dan lugar a prácticas sociales, atribuyen nuevos papeles a los participantes en estas prácti-

cas y regulan sus interacción. Algunas forman parte de regímenes de regulación, en el sentido de definir reglas que descansan en el principio de adscripción voluntaria (como el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Salvaje Amenazadas (CITES), el Protocolo de Kioto, el Convenio sobre Diversidad Biológica o el Proyecto de Convenio Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, elaborado por la UICN). Otras son acuerdos sobre los procedimientos o sobre acciones conjuntas (como son el Tratado del Antártico, la regulación europea sobre la contaminación atmosférica, etc.). Otras más dependen de programas, como son la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), la Declaración de la Tierra (1992) o aún la Declaración del Milenio (2000). Por último otras son al origen de la creación de espacios donde se desarrollan nuevas reflexiones sobre los problemas del medio ambiente, a semejanza de la comisión dirigida por Gro Brundtland, al origen del informe del mismo nombre (1987), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del PNUD, y hasta del IPCC.

Los estados que firman estos documentos –que participarían de este “régimen internacional”– son responsables ante la comunidad internacional y deben, por lo tanto, escoger la mejor forma de resolver los problemas ambientales, gracias a normas legales y políticas públicas explícitas. Ciertamente es que las políticas ambientales siguen siendo ante todo de su dominio reservado, pero responden cada vez más a preocupaciones y procesos globales de toma de decisión, aunque estas últimas no sean necesariamente apremiantes. Según la UICN, en el actual estado de la regulación internacional, muchos de estos principios emergentes de legislación internacional tienen una creciente incidencia moral en la aproximación a los temas ambientales y la “buena” gobernanza. En el futuro, los gobiernos, las empresas y demás actores involucrados en la conservación del medio ambiente deberían tomarlos en cuenta, aunque dejen al Estado una gran libertad y cierta flexibilidad para administrar los espacios protegidos al nivel nacional (Jeffery, 2004: 14-16).

En una perspectiva complementaria a la de la UICN, algunos autores han elaborado una lista de criterios de gobernanza ambiental “eficaz” (Graham *et al.*, 2003), que descansa en los cinco principios de “buena”

gobernanza generalmente tomados en cuenta por los organismos de desarrollo: la legitimidad y la representatividad, la orientación o la dirección, la eficacia, la responsabilidad y la equidad (UNDP, 1997). Cada uno de estos principios respondería a criterios de evaluación de la gobernanza ambiental.

La legitimidad y la representatividad del sistema político se medirían por el marco democrático establecido y el grado de respeto de los derechos humanos. En este sentido, para ser eficaz, la gobernanza ambiental implicaría descentralizar la toma de decisión y privilegiar la participación de los ciudadanos en todos los niveles. Estos criterios dependerían a su vez de la existencia de actores independientes en la sociedad civil y de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad. Por otro lado, la capacidad de orientación o dirección del sistema institucional dependería de la coherencia entre las orientaciones nacionales e internacionales y la existencia de orientaciones normativas y de un poder efectivo, así como de la existencia de planes generales para los sistemas nacionales de espacios protegidos y planes individuales para cada área así definida. Los criterios de eficacia incluirían la eficiencia de los costos, la capacidad y la coordinación entre los actores estratégicos, la publicidad de la información sobre los resultados (transparencia), la capacidad de respuesta frente a las críticas y a los reclamos de los demás actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la gestión. Todos estos criterios de eficacia estarían garantizados por una administración flexible y una buena gestión del riesgo, cuya responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas se medirían por la claridad y la coherencia de las decisiones tomadas por los dirigentes políticos. Ello supondría, además, la existencia de instituciones públicas de rendición de cuentas y de medios independientes y eficaces. Por último, la equidad sólo podría lograrse mediante un sistema judicial eficaz, en función de criterios que coadyuven al fortalecimiento de reglas justas, imparciales y efectivas, e impliquen procesos de creación de espacios protegidos y de administración justos (Graham *et al.*, 2003).

Los sistemas de gobernanza ambiental pueden combinar varios modelos de ordenamiento territorial y de espacios protegidos. Estos modelos pueden responder a una lógica espacial (nacional, local o por delegación) asociada con formas específicas de gestión: alianza público-privado (gestión conjunta o en asociación), gestión privada (por personas físicas,

ONG o agencias) o aún comunitaria (por comunidades locales o pueblos indígenas). En el contexto de los espacios protegidos, la gobernanza ambiental debería integrarse al nivel local, regional y global de la sociedad civil (Jeffery, 2004: 11).

Como se pudo ver, estos criterios normativos de gobernanza ambiental hacen poco caso de las modalidades de participación de los actores en los procesos mencionados. Esta limitación se debe en gran parte al enfoque sistémico adoptado por la UICN, que encontramos también aplicado a la gobernanza energética por otros organismos internacionales.

La gobernanza energética

Algunos autores ven en la gobernanza energética un acervo de instituciones y procesos que contribuyen a la definición de reglas colectivas y estructuran las relaciones energéticas en el mundo (Kérébel, 2009: 33). Más allá de su aparente funcionalidad, sin embargo, esta aproximación sistémica es equívoca, puesto que deja suponer que existe una lógica estructuradora en las interacciones globales que caracterizan los mercados energéticos. Ahora bien, el sistema de gobernanza energética —es decir el dispositivo institucional y legal que enmarca las políticas energéticas nacionales y los intercambios económicos— es generalmente más complejo que su equivalente ambiental. Incluye no sólo el régimen general de la ley, que enmarca las políticas sectoriales, sino también regímenes más específicos como son los reglamentos ambientales y los reglamentos de consulta previa a las poblaciones. Este sistema enfrenta numerosos problemas de aplicación en los países andinos, debido a las modalidades contractuales muy variables, a los retrasos en la modernización del sector de hidrocarburos, de la fuerte politización de las empresas públicas, y también la falta de claridad en cuanto al cálculo de la renta petrolera o a sus mecanismos de distribución.

Una primera reflexión se desarrolló al respecto, en relaciones internacionales, a partir de los cambios intervenidos tras el doble choque petrolero de la década de los años setenta. Se centraba en las apuestas de la interdependencia energética mundial y la evolución de los regímenes

internacionales (Keohane, 1988: 51). En este contexto apareció la tesis según cual la creación de la OPEP en 1960, y luego aquella de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974 por los países de la OCDE –en gran parte importadores netos de petróleo– obedecieron a unas lógicas no-jerárquicas de cooperación y de oposición de bloques. Por un lado, la OPEP estaría al origen de un “régimen de producción”; por el otro, la AIE habría creado un “régimen de seguridad”. Ambos permitirían reducir los costos transaccionales entre los gobiernos, gracias a la cooperación, el intercambio de información y la elaboración de reglas prácticas destinadas a orientar las decisiones (Keohane, 1988: 275-276).

Desde inicios de la década del dos mil, se volvió a abrir la discusión sobre la interdependencia energética, esta vez en un contexto de alza tendencial de los precios petroleros (y no de choques). Los organismos internacionales de cooperación que se interesan por esta discusión intentan integrarla en el ámbito más amplio del debate sobre la gobernanza global. Una vez más, el enfoque instrumental de estos organismos es a menudo un factor adicional de confusión, pues cada uno pretende formular soluciones generales a los problemas planteados por la interdependencia energética, de orden tanto doméstico como internacional.

Por un lado, el PNUD inició una serie de reuniones en torno al vínculo entre el “desarrollo humano sostenible” y el acceso de los países pobres a la energía (UNDP, 2002). Estimula la creación de alianzas estratégicas entre el sector privado y el público, mediante nuevos mecanismos destinados a amparar las políticas públicas, la racionalidad del mercado, los objetivos nacionales de desarrollo y las inversiones privadas directas (UNDP, 2002: 15). Durante la preparación de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (septiembre 2002), este organismo se asoció con la Comisión de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU y el Consejo Mundial de Energía para producir un informe sobre la gobernanza energética global. Los autores de este informe destacan que las reservas de petróleo, gas y uranio deberían alcanzar a satisfacer la creciente demanda de energía hasta por lo menos 2020. Sin embargo, añaden que más de dos mil millones de personas no tienen acceso a fuentes de energía barata, que se consideran vitales y constituyen por lo tanto un reto en la lucha contra la pobreza (UNDP, UNDESA, World Energy Council, 2000; 2004).

Por otro lado, USAID mide la gobernanza energética en función del grado de regulación de las inversiones privadas, la independencia del poder judicial, la comercialización de las ganancias, la privatización de los activos existentes y el nivel de competencia en los mercados (USAID, 2002: 3-6). Establece también un vínculo directo entre el nivel de inversión directa extranjera y los resultados de la gobernanza energética. Sin embargo, nada permite establecer una relación mecánica entre estas variables, teniendo en cuenta la complejidad de las apuestas y de los determinantes de las políticas nacionales. De hecho, las reformas que se llevaron a cabo en la década de los años noventa en el sector energético, dieron resultados contrastados en términos de inversión en América Latina y el Caribe. En efecto, Brasil aventaja a los demás, con 30.000 a 35.000 millones de USD, seguido por Argentina (10.000 millones de USD), Colombia y Chile (entre 5.000 y 10.000 millones de USD) y Guatemala y El Salvador (menos de 2.000 millones de USD) (USAID, 2002: 3-3).

Aparentemente, las inversiones directas extranjeras presentan varias ventajas en relación con el endeudamiento (Hausmann y Fernández-Arias, 2001), ya que conllevan tecnologías, competencias y el acceso a mercados, lo que coadyuva a la aceleración del crecimiento y el desarrollo⁸. Se supone además que son menos volátiles que los préstamos, pues conllevan la confianza a largo plazo en las instituciones de un país. En cambio, el endeudamiento estaría motivado por la especulación basada en los diferenciales de tasas de interés y de previsiones de variación de las tasas de cambio a corto plazo. Estaría responsable de los ciclos de expansión y de recesión de la década de los años noventa en la zona. Sin embargo, un alto nivel de inversiones directas extranjeras no constituye necesariamente un indicador de estabilidad política e institucional, ni siquiera del nivel de desarrollo económico. Tampoco estas inversiones constituyen el mejor

8 La IDE en América Latina y el Caribe proviene de cuatro fuentes: la reinversión de ganancias, los préstamos internos a las empresas multinacionales, el aporte de capitales nuevos y los préstamos externos de los bancos nacionales y extranjeros (esta última fuente no está contabilizada como IDE por los estados, puesto que se la considera una forma de endeudamiento) (Grosse, 2001: 120).

tipo de inversión para favorecer la productividad, el crecimiento y la inversión a largo plazo, que garantizan la competitividad de una economía en los mercados mundiales (Hausmann y Fernández-Arias, 2001). Incluso, el incremento de su participación en el PIB podría ser un indicador de baja eficacia de la gobernanza económica, aunque refleje una tendencia al mejoramiento o un medio de mejorarla (Hausmann y Fernández-Arias, 2001: 32). Por último, no hay correlación entre la calidad de las instituciones y el conjunto de los flujos de capitales.

Al fin y al cabo, aunque todo gobierno enfrente la necesidad de captar las inversiones necesarias para adaptar las infraestructuras de producción y transporte de energía (Willems y Pershing, 2002: 6), ello no significa que la calidad de la gobernanza dependa exclusivamente, ni siquiera esencialmente, de la liberalización de los mercados, la privatización del sector ni de la desregulación (que son tantas medidas de ajuste inspiradas por el neoliberalismo, que subtienden el enfoque de USAID), ni que estas últimas generen automáticamente inversiones directas extranjeras en este sector. En realidad, lo que el estudio de USAID sobre la “buena” gobernanza energética mide, es la relación entre el grado de apertura del sector energético a los capitales privados y la afluencia de inversiones extranjeras. Sin embargo, este estudio no anticipó el regreso del nacionalismo petrolero que se observa en la zona andina en la década del dos mil, y que se considera como una expresión de la “buena” gobernanza energética desde el punto de vista estatal en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

La gobernanza como modo de coordinación de la acción pública

La acción pública evoluciona bajo el efecto de fenómenos concomitantes, como son la globalización, la incidencia de la sociedad civil y la descentralización de los mecanismos de poder. Por lo tanto, es cada vez más el producto de interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

El mito del “vaciamiento” del Estado

Las críticas que se multiplicaron a lo largo de la última década en el debate sobre la gobernanza muestran *a contrario* su interés por las ciencias sociales. Algunas abarcan la falta de precisión del vocabulario de la gobernanza, que originaría ambigüedades para el análisis del sistema institucional y de la acción pública. La gobernanza sería en cierta manera víctima de su propio éxito, porque es a la vez una referencia de acción y una categoría de análisis, cuya difusión se realizó a costa de una creciente confusión de roles entre el sabio y el político entre sus promotores (Gaudin, 2002: 52, 63). A pesar de los esfuerzos de sistematización consentidos por numerosos autores, seguiría siendo un concepto descriptivo o prescriptivo, cuyo aporte es limitado para el entendimiento de los procesos de coordinación, aunque sí es útil para describirlos (Gaudin, 2004: 216). Esta crítica invita a superar la gobernanza para enfocarse en las condiciones actuales de la acción pública, en particular completando los enfoques neoinstitucionalistas y la sociología de las organizaciones con una sociología crítica de los papeles y del involucramiento de los actores.

Según otros autores, el uso del vocabulario de la gobernanza procedería de una voluntad difusa, pero patente, de socavar los fundamentos de la legitimidad del Estado. No sólo la gobernanza sustituiría al debate democrático una visión tecnocrática de la acción pública, supuestamente apolítica, sino que desvirtuaría la mera noción de democracia pluralista, al dejar lugar a una concepción autoritaria de la política, a nombre de la eficacia (Kazancigil, 2005; Hermet, 2005). En América Latina y el Caribe, muchos autores consideran que los chantres de la gobernanza insisten demasiado en la capacidad de los gobernantes a mantener las estructuras de poder establecidas, a costa de una creciente separación entre la administración pública y la política (Nogueira, 1995: 55). Más allá de esta nueva forma de legitimación de los modelos conservadores de dominación, algunos la ven incluso como una justificación del neoliberalismo, a nombre de la eficacia económica (Stolowicz, 1996; Torres-Rivas, 2001). Asimismo, algunos autores detectan en las medidas prescritas por los organismos internacionales, a nombre de la “buena” gobernanza, una manera de aplicar las medidas del “consenso de Washington”, sin cuestio-

nar la estabilidad política ni la globalización y la desregulación de los mercados (Hewitt De Alcántara, 1998). Ellos contraponen en particular dos argumentos a la “buena” gobernanza: por un lado, las políticas públicas nacionales responderían a demandas sociales y movilizarían recursos determinados por los contextos locales; por el otro, los conflictos sociales traducirían a menudo los límites del dominio de la acción política y de la capacidad del Estado a llevar a cabo políticas autoritarias (aunque éstas fuesen las más eficaces desde el punto de vista tecnocrático).

Un tercer tipo de críticas se empeña a mostrar que los esfuerzos para definir luego medir la eficacia de la gobernanza solo cobran sentido en función de las variables clave utilizadas para el análisis (Saldomando, 2000a). Estas variables pueden ser la validación social del modelo de desarrollo, la resolución de los conflictos, en el sentido de acuerdos sociales ampliados, y el pluralismo democrático, asociado a la integración política. Indican el grado de eficacia de la gobernanza en función de los modos de regulación o combinaciones de instituciones, políticas y acuerdos sociales, cuya función consiste en instituir estructuras para regular las relaciones entre la democracia y el mercado. En este sentido, los modos de regulación no son sino instrumentos al servicio de la administración y del orden social y de los problemas políticos. El punto de partida propuesto para el análisis de la eficacia de la gobernanza es entonces la situación social, en lugar de los modos de regulación que la modifican. Luego, esta aproximación privilegia los recursos políticos y sociales para caracterizar los fundamentos del orden social, frente a las condiciones de funcionamiento de las instituciones y del gobierno. Por otro lado, parte de la situación de cada sociedad para definir el tipo de intervenciones y de configuraciones que se producen entre las políticas, las dimensiones institucionales y los acuerdos sociales. Por último, en esta aproximación, la pobreza —que afecta los modos de regulación— se ubica en el centro de la relación entre democracia y mercado, lo que hace de ella el principal indicador de calidad de la gobernanza.

Mientras tomando en consideración la diversidad de las disciplinas convocadas a este debate de ideas, las críticas que hemos mencionado participan a menudo de una confusión entre el sentido del concepto en ciencia política y su uso por los actores políticos. Al pretender identificar una

linealidad en la evolución del concepto en ambas dimensiones, tienden a confundir el fondo y la forma en un mismo análisis. Desde luego, hacen de la gobernanza una palabra fetiche, e imitan paradójicamente aquellos que lo utilizan sin discriminación. La prolija reflexión en torno a la naturaleza de las reformas introducidas bajo el vocablo “gobernanza”, iniciada en 1998 por la “Revista Internacional de Ciencias Sociales” y continuada desde ese entonces por muchos centros de investigación universitaria en Europa, Estados Unidos y América Latina y el Caribe, termina reduciéndose a una disputa sobre el sentido dado a esta palabra por los expertos y demás consultores del mundo político. Una historia que no deja de recordar las discusiones bizantinas en torno al desarrollo sostenible, los movimientos sociales, la globalización o aún la democracia.

Por otro lado, el análisis sociológico de las regulaciones no puede escapar a un entendimiento global de los factores exógenos que determinan las modalidades de la gobernanza. Desde este punto de vista, el interés de la gobernanza rebasa su uso instrumental por los actores, y también el efecto de análisis generado por la referencia indiscriminada a la cibernética o a la racionalidad instrumental para explicar las conductas sociales. Permite en primer lugar interpretar el desplazamiento del papel del Estado, que enfrenta la creciente influencia de los organismos internacionales, de los poderes locales y de las ONG, al tomar en consideración los cambios que surgen al nivel internacional, nacional y local en la definición de los problemas y estilos de políticas (Pierre y Peters, 2000). Por otro lado, coadyuva a rendir cuenta de varios fenómenos derivados de aquellos cambios, como son el borrado de los límites y responsabilidades entre lo público y lo privado en la resolución de problemas económicos y sociales, la interdependencia entre las instituciones involucradas en la acción colectiva, la autonomía de las redes de actores o aún la evolución de la capacidad de acción del gobierno por el pilotaje (Stoker, 1998). Ayuda también a explicar cómo las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía inciden en la definición de los problemas y de las oportunidades, el papel de las instituciones y la generación de consenso sobre valores y tradiciones (Kooiman, 2002).

Por último, es útil distinguir el carácter analítico, normativo o prescriptivo de una teoría o de una política. En política, la prescripción es

condicionante, como lo ilustra en particular la ayuda al desarrollo (USAID, 1998). El problema radica entonces en la definición de los criterios de evaluación, no en la evaluación en sí, pues estos últimos condicionan los resultados y la acción que evalúan. Tal es el caso de los criterios de la “buena” gobernanza. Si bien es cierto el concepto de gobernanza es un instrumento de análisis, eso no impide usarlo para elaborar una teoría normativa y prescriptiva (Kooiman, 1993c: 255, 258). Esta opción es tan legítima que aquella de la neutralidad axiológica defendida por la teoría de las elecciones racionales, que hace de la descripción una forma de validación. Lo que vuelve dudosa la conceptualización de la “buena” gobernanza no es tanto su carácter normativo cuanto su propensión a reificar las prácticas alrededor de un pequeño número de criterios como son la eficacia, la rentabilidad, la rendición de cuentas, la participación o aún la transparencia. Ahora bien, estos criterios no tienen ningún valor fuera del contexto sociopolítico en el cual se observan.

Los cambios de las últimas décadas, en el entorno del Estado, intervinieron a tres niveles –internacional, local y no-gubernamental–, operando un desplazamiento de su autoridad por arriba, por abajo y por el exterior (Pierre y Peters, 2000: 84-90). En efecto, la creciente importancia de los organismos y de los regímenes –internacionales y transnacionales– altera la autoridad del Estado en sus dominios tradicionales de intervención, como ya lo hemos subrayado a propósito de las políticas ambientales y energéticas, así como en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad internacional. Al opuesto, la descentralización de la capacidad de acción de los gobiernos nacionales al nivel de las comunidades y de los poderes locales da lugar a una acumulación de experticia y contribuye por lo general a adaptar el presupuesto del Estado y el gasto público por una nueva división de tareas entre los organismos públicos. Finalmente, el involucramiento de la sociedad civil y de las empresas en la vida política local y nacional borra parcialmente los límites entre lo público y lo privado.

La emergencia de los nuevos movimientos sociales en los años sesenta cuestionó la autoridad del Estado en la conducta de las políticas públicas, al ampliar el espacio de formación de la opinión y voluntad política. La crisis económica de los años setenta, por su lado, cuestionó la capacidad del Estado a financiar las políticas públicas basadas en el modelo del Estado de

bienestar. El fin de la guerra fría, en los años ochenta cuestionó la legitimidad del Estado para representar o defender los intereses de sociedades en creciente interdependencia al nivel internacional. Estas evoluciones conllevaron a un triple cambio en la naturaleza, el papel y el ámbito de acción del Estado. En efecto, pone en duda tanto la exclusividad de un poder basado en la jerarquía en las tomas de decisión, como la capacidad financiera del sistema institucional y la referencia “estado-céntrica” de lo político.

Algunos quieren ver en estos cambios la señal de un “vaciamiento del Estado”, que ilustra en particular el ejemplo británico de la década de los años ochenta. Este fenómeno resultaría de la privatización de la acción pública, del retroceso de los gobiernos centrales y locales frente a las agencias externas, de la pérdida de competencias de los gobiernos centrales en beneficio de las instituciones de la Unión Europea, además de la pérdida de poderes discrecionales de los funcionarios públicos (en particular los altos funcionarios), que ahora tienen que rendir cuentas de sus actos y de su gestión (Rhodes, 1997: 53-54). En estas condiciones, la gobernanza sustituiría el modelo tradicional de gobierno, que se caracterizaba por la soberanía parlamentaria, un poderoso gabinete ministerial, unos mecanismos de rendición de cuentas limitados a las elecciones, el control del ejecutivo por el partido mayoritario, unos convenios por la conducta de los asuntos parlamentarios, una oposición institucionalizada y unas reglas de debate (Gamble, 1990 citado en Rhodes, 1997: 5). Desde luego, el centralismo dejaría paso a la administración en redes, consideradas como una alternativa al gobierno por las leyes del mercado o la jerarquía política.

El concepto de redes deriva de las nociones más clásicas de grupos de interés y de la metáfora de los “triángulos de hierro”, que designa en los Estados Unidos la relación entre aquellos grupos, los comités del Congreso y las agencias administrativas (Peters, 1998). Antes de aplicarse a las comunidades políticas, ya interesaba a la sociología de las relaciones internacionales (Colonomos, 1995). Designaba interacciones temáticas, entre otras cosas en el ámbito de las políticas ambientales, característica de las “comunidades epistémicas” en la elaboración de las agendas (Haas, 1992; 1989), de la incidencia de las ONG en la internacionalización de los conflictos locales (Keck y Sikkink, 2000) y también de las coaliciones de actores sociales, políticos y económicos para la defensa de intereses comu-

nes (Sabatier, 1993; 1988). Su introducción en el debate sobre las políticas públicas (Le Galès y Thatcher, 1995; Marsh, 1998) alimenta la discusión sobre la naturaleza y el alcance de las alianzas público-privado, que está atravesada por tres tipos de registros: el discurso tecnócrata vinculado con la “nueva administración pública”, de inspiración neoliberal, el discurso corporativo vinculado con las negociaciones entre elites y grupos sociales y el discurso político vinculado con la participación democrática (Skelcher *et al.*, 2005).

Siguiendo lo que algunos han bautizado “la escuela de la anglo-gobernanza” (Marinetti, 2003), la administración en redes y el diálogo intersectorial serían más eficaces que la acción jerárquica y las negociaciones corporativas, para consolidar la legitimidad de las políticas públicas gracias a la generación de consenso (Bevir, 2006). Aquella “nueva” gobernanza se basa en tres tipos de redes: las redes de comunidades políticas, las redes profesionales y las redes intergubernamentales (Rhodes, 1997: 38).

Esta aproximación es doblemente reductora, en la medida en que ve en la gobernanza una mera forma de organización de las “redes de interorganizaciones” (Rhodes, 1997: 51) y tiende a confundir el análisis de políticas públicas con aquel de estas redes (Rhodes, 2006). En el mejor caso, consiste en reformular problemas ya conocidos, por ejemplo aquellos que atañen a la alianza entre los sectores público y privado, o aquellos que atañen a la gestión de colectividades locales (Gaudin, 2002: 44 y s.). No obstante no puede confundirse con una defensa de la “nueva administración pública”. Ciertamente es que esta teoría se inspira en las reformas inauguradas por Margareth Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y los Estados Unidos, que dieron lugar a una multiplicación de las agencias semipúblicas (o *quango* en inglés, por *quasi non-governmental organizations*), empresas terciarias, corporaciones y demás ONG encargadas de asesorar técnicamente, planificar, y hasta ejecutar programas que, anteriormente, formaban parte del dominio reservado del Estado. Sin embargo, admite que las redes de políticas públicas, lejos de constituirse en instrumentos neutrales de gobiernos neoliberales, dependen de creencias y valores compartidos entre los individuos que las integran; de la misma manera estas redes originan tradiciones y elecciones que alteran la política (Bevir *et al.*, 2003a; 2003b). Entonces, se las puede analizar como

instituciones que coadyuvan a la estabilización de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los actores del mercado (Blom-Hansen, 1995).

Un nuevo papel para el Estado

La gobernanza en redes es sólo una manera entre otras, para el Estado, de adaptarse a los cambios en su entorno, por la colaboración, la cooperación y la coordinación entre actores privados y públicos. Además de las redes, este tipo de arreglos ha dado lugar a la cogestión y a los regímenes (además de las alianzas público-privado), que se ubican en el centro de un modo específico de gobernanza –la “cogobernanza”– en contraposición con la gobernanza “jerárquica”, característica de los gobiernos tradicionales, y la gobernanza “autónoma”, característica de las empresas privadas (Kooiman, 2002). Frente a la cogobernanza, la gobernanza jerárquica forma parte de una categoría más amplia de interacciones de la sociedad: las intervenciones (en particular las intervenciones públicas), cuyas dimensiones política y administrativa son el pilotaje y el control. Al respecto, podemos distinguir niveles de acción “intencionales” y “estructurales” en función de los actores (elites, movimientos colectivos y organizaciones), de las dimensiones sistémicas (horizontales, jerárquicas o autónomas) y de la eficacia de la acción pública frente a los retos planteados por la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas (Kooiman, 1993b).

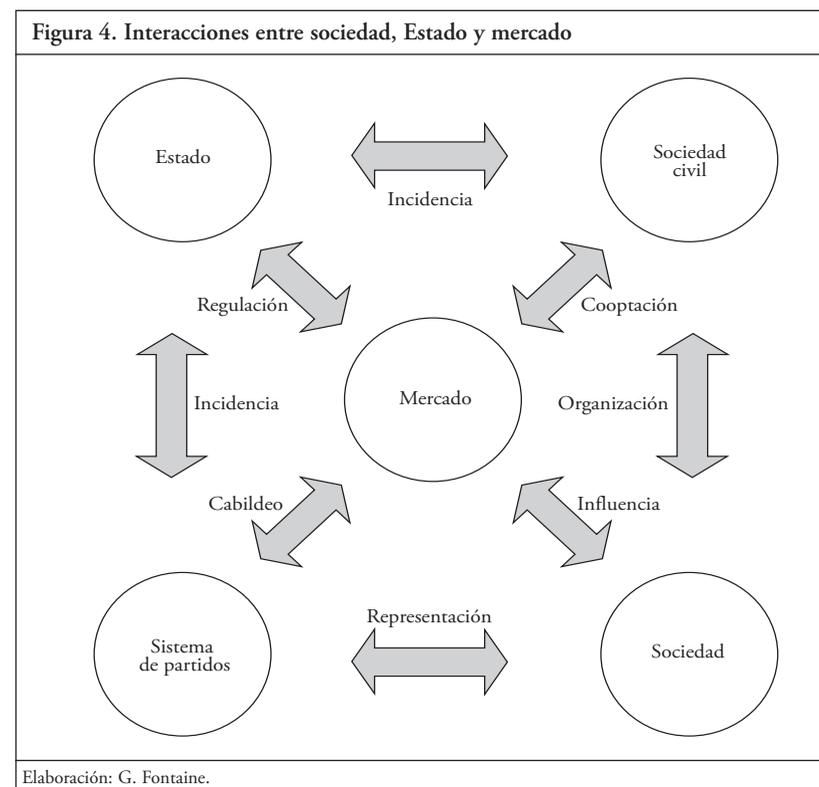
En el nivel estructural de las interacciones de gobierno, la cogobernanza designa la interdependencia y la interpenetración entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, que vuelven porosos los límites entre estos tres tipos de actores institucionales (Kooiman, 2002: 111). En la gobernanza jerárquica, el Estado interviene en la esfera privada de los individuos mediante el dominio legal. Sin embargo, esta interacción entre lo privado y lo público evoluciona bajo el efecto de la complejidad, del dinamismo y de la diversidad crecientes de las sociedades. La regulación “reactiva”, característica del modelo corporativo, se vuelve entonces “participativa”, incluyendo a grupos de ciudadanos. A pesar de que su papel evoluciona, el Estado constituye una figura mayor de este modo de gobernanza, pues sigue siendo una entidad intervencionista por antonomasia, para cuatro

tipos de tareas: la definición de los límites de la sociedad, el proceso político, la concepción del aparato de Estado y las decisiones del Estado que tienen un impacto general en la sociedad (Cerny, 1990 citado en Kooiman, 2002: 119).

En el nivel intencional de las interacciones de gobierno, la cogobernanza define alianzas “horizontales”, semiformalizadas, relativamente flexibles y orientadas hacia la realización de objetivos concretos, aunque negociables (Kooiman, 2002: 108). Para la gobernanza jerárquica, las políticas públicas son un instrumento mayor de intervención del Estado, aunque el descubrimiento del marco institucional y el reconocimiento de la sobrecarga de capacidad del Estado tengan un efecto en la percepción y el análisis de estas políticas (Kooiman, 2002: 126-129). En efecto, las políticas pueden analizarse como sustanciales para la planificación (agendas), como procesos para la evaluación (variables independientes y dependientes) o como interacciones para la participación de las comunidades o de las redes. Frente a los problemas generados por la resistencia de los gobernados ante las iniciativas de los gobernantes, este modo de gobernanza acude a políticas “interactivas”, lo que subraya la importancia del involucramiento de la ciudadanía, de las organizaciones sociales, de las empresas y demás agencias de gobierno, desde el inicio del proceso. El resultado esperado es una disminución de la resistencia o de los desfases entre aquellas políticas y las demandas sociales.

En este contexto es que cabe ubicar al Estado, no sólo como principal agente de la acción pública sino también, y quizá más que todo, como garante de la estabilización de las interacciones entre la sociedad y la economía (Cf. Figura 4). Entre el Estado y la sociedad, estas interacciones afectan el poder y la incidencia; entre el Estado y la economía, atañen a la forma de regulación y financiamiento; entre la sociedad y la economía, toman la forma del control y de la participación. Los actores ubicados en cada polo de este “triángulo de la gobernanza” movilizan instrumentos distintos: políticas públicas y normas jurídicas para el Estado; organizaciones sociales y asesoría técnica para la sociedad; gestión administrativa y financiera para las empresas. Sin embargo, la relación reflexiva entre la acción de gobernar y el sistema de gobernanza (donde la calidad de la acción y aquella del sistema se alteran mutuamente) amenaza con llevar a un razonamiento circular si se menoscaba el papel de los actores.

Vemos entonces que el Estado sigue asumiendo un papel central en la economía, las relaciones internacionales y muchos ámbitos de la vida política y de las políticas nacionales; pero este papel consiste en adaptarse a los cambios que intervienen en su entorno, particularmente en el ámbito internacional, más que en imponer su voluntad a los actores sociales y económicos. La nueva configuración de la autoridad, en la cual intervienen actores privados y públicos al nivel local, nacional e internacional, no constituye un juego de suma nula, pues el poder no es un depósito que se dividiría a favor de unos y a costa de otros, sino el producto de una combinación entre un estilo de gobierno y una manera de definir los problemas, de implicar a los actores y de responsabilizarles a diferentes niveles de ejecución de la acción pública.



Esta aproximación, además de contradecir la tesis de un “vaciamiento del Estado”, incita a repensar el papel de las elites políticas, el funcionamiento de la administración y las relaciones entre el Estado y la sociedad (Peters y Pierre, 2006). En primer lugar, el estilo de política evoluciona desde la dirección y el control hacia la regulación. En segundo lugar, el Estado se concentra en sus dominios fundamentales y su papel tradicional en la sociedad. Finalmente, la formulación de las políticas públicas se vuelve el producto de negociaciones entre las instituciones políticas y los actores de la sociedad, no sólo para identificar los problemas o elaborar la agenda, sino también para llevar a cabo y evaluar las políticas. La primera particularidad de estos cambios es que van a la par con la creciente importancia del mercado en el manejo de los asuntos públicos. Además, la necesidad para el Estado de negociar con actores sociales no organizados tiene consecuencias para los objetivos y las elecciones de los instrumentos de su actuar. Por lo tanto, asistimos a una nueva forma de institucionalización de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Ello afecta al estudio de las políticas públicas, que se preocupaban tradicionalmente por los procesos de elaboración y ejecución, por los modelos de toma de decisión, por el análisis sectorial o aún por el papel de las instituciones políticas en el acompañamiento y la determinación de las políticas públicas.

Finalmente, la capacidad de gobernar depende de dos tipos de factores: el estilo de gobierno dominante frente al mercado y la naturaleza de los problemas específicos de políticas públicas (Pierre y Peters, 2006: 200 y s.). El primero es en parte un problema ideológico que opone a partidarios de la eficacia en la asignación de recursos (gobernar por los mercados), aquellos que denuncian las desigualdades producidas por la economía de mercado (gobernar de manera jerárquica) y aquellos que abogan por un mejor balance de fuerzas (gobernar por las redes políticas). La elección de uno u otro de estos estilos de gobierno depende por lo tanto de los grupos que gobiernan e influyen los resultados de política y control de la sociedad. A las políticas centralistas o dirigistas, entrenadas por el Estado, se oponen entonces políticas descentradas por arriba o por abajo (características de la gobernanza multiniveles) o políticas descentradas por el exterior hacia los actores privados (típicas de la gobernanza en

redes). Éstas se combinan con tres maneras de definir los problemas políticos en función, sea de la actividad del gobierno (para la regulación o la asignación de subsidios), sea de factores sociales (población de destino y fuerzas movilizadas para producir el cambio político), sea de objetivos políticos que definen los motivos de invertir capital político y recursos financieros en la solución a un problema. Esta aproximación complementa oportunamente el análisis neo-institucionalista de la acción pública, según cual la gobernanza no se confunde con la gestión de coaliciones políticas eficientes, mas consiste también en influenciar el proceso que condiciona las premuras y en moldear la vida política y social.

El enfoque neo-institucionalista de la gobernanza refleja e incluye un debate histórico sobre el rol adecuado de la gobernanza en la democracia. En este sentido, el diseño de la gobernanza —que afecta a la historia puesto que ésta no es ni completamente determinada ni tampoco aleatoria— incluye cuatro tareas (March y Olsen, 1995: 44-47). Implica en primer lugar el desarrollo de identidades de ciudadanos y grupos en el entorno político. Si las preferencias, las expectativas y los intereses son elementos endógenos de la historia política, las acciones están orientadas por las identidades formadas por las instituciones y los procesos políticos. Desde luego, un gobierno democrático crea y sostiene las instituciones democráticas que posibilitan la construcción y el desarrollo de identidades democráticas. En segundo lugar, la gobernanza implica el desarrollo de capacidades para que los ciudadanos, los grupos y las instituciones desempeñen una acción política adecuada. En este sentido, la gobernanza democrática conlleva una responsabilidad para responder a la distribución de capacidades en la vida política y para modificar esta distribución en el sentido de hacerla más consistente con las necesidades de las identidades democráticas. En tercer lugar, implica el desarrollo de explicaciones de los eventos políticos, asociados a procedimientos de interpretación que mejoren la transmisión, la retención y la recuperación de las lecciones de la historia susceptibles de mejorar la democracia. Por último, la gobernanza implica el desarrollo de un sistema político adaptativo, que tome en cuenta la evolución de las demandas y del entorno.

Históricamente, se pueden distinguir cuatro tipos de programas para la gobernanza democrática: minimalista, redistributivo, desarrollista y

estructuralista (March y Olsen, 1995: 241-248). La agenda minimalista orienta la gobernanza hacia la organización de la negociación y del intercambio, además de la formación de coaliciones para reducir los costos necesarios a los arreglos satisfactorios entre ciudadanos. Su principal objeto es reducir las ineficiencias en los intercambios privados. La agenda redistributiva orienta la gobernanza hacia la distribución equitativa de recursos económicos y sociales, lo que afecta las capacidades de los grupos en la sociedad. Las instituciones políticas deben contribuir al desarrollo humano y al bienestar público, además de corregir las inequidades mediante aquella redistribución. La agenda desarrollista orienta la gobernanza hacia una sociedad justa, con base en una cultura de valores y hábitos democráticos. Moldea así las identidades para crear ciudadanos y funcionarios virtuosos. Por último, la agenda estructuralista orienta la gobernanza hacia la construcción de estructuras políticas (instituciones formales) a través de las cuales los ciudadanos pueden definir la naturaleza de la vida política a la cual aspiran. Tiende a ver las oportunidades de afectar a las identidades y las capacidades para responder a demandas políticas y estructurarlas.

El enfoque neo-institucionalista de la gobernanza combina elementos de estos cuatro tipos de programas para definir las instituciones políticas y una agenda de la gobernanza democrática. Por un lado, las instituciones políticas son a la vez instrumentos de mando y coherción, de resolución de problemas colectivos, arreglos para facilitar los intercambios y vehículos para la construcción de sentido y la definición de comportamientos adecuados. Por otro lado, la agenda de la gobernanza democrática construye la democracia con base en cinco elementos: la educación y la socialización, la alocaión de recursos, la lógica de lo adecuado, los resultados logrados mediante un proceso político y social y los equilibrios múltiples de transformación o dependencia al sendero (*path dependence*). Al fin y al cabo, la gobernanza democrática incluye la creación de identidades, la creación y la limitación de capacidades, la creación de resultados de la relación entre la acción humana y la historia, además de la adaptabilidad, el cambio sostenido y la estabilidad, etc.

Hemos visto que las aproximaciones en términos de “gobernanza” y de “governabilidad” dan mejor cuenta de los problemas planteados por las

políticas energéticas (por naturaleza, multisectoriales), de los determinantes de estas políticas y de las innovaciones institucionales y legales que las acompañan desde dos décadas en la zona andina, que los enfoques tradicionales de la acción pública (institucionalistas, corporativistas o regulacionistas). El uso de la gobernanza como concepto analítico nos ayudó a dar cuenta de los factores que inciden en la acción pública en tres órdenes de cambio que se han vuelto manifiestos desde hace tres décadas. La gobernanza es multiniveles pues da cuenta de la articulación entre lo local y lo global; es interactiva pues regula las interacciones del Estado, la sociedad y la economía; es reflexiva pues explica la retroalimentación mutua entre los procesos y las estructuras de la acción pública.

Desde un enfoque normativo, asumimos que la gobernanza puede medirse y evaluarse, independientemente de su uso instrumental para la ayuda al desarrollo. En esta perspectiva, la hipótesis de una “buena” gobernanza refleja ante todo la preocupación política por enfrentar retos de sociedad como son la lucha contra la pobreza, las desigualdades sociales, la contaminación, la violencia, etc. Contrario a lo que deja entender una concepción meramente económica de la gobernanza, la “buena” gobernanza energética no es aquella que da la prioridad a las inversiones directas extranjeras ni a la privatización del sector energético, sino aquella que garantiza a la vez la seguridad de abastecimientos, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones locales. Asimismo, varias razones se oponen a la tesis de una gobernanza sin gobierno en este ámbito. En primer lugar, la legitimidad del Estado suplanta aquella de cualquiera, no sólo en el concierto internacional sino en el contexto nacional, donde se llevan a cabo las políticas energéticas. Por otro lado, en cualquier conflicto ambiental por hidrocarburos, en la zona andina, los actores sociales interpelan al Estado y las empresas acuden ante todo a él para atender las demandas de las poblaciones locales. Por último, sin gobierno, lo “no-gubernamental” reivindicado por las organizaciones de la sociedad civil no cabe, esta última se disuelve y, con ella, el Estado de derecho.

Por último, desde un enfoque analítico, hemos mostrado la oportunidad de separar dos tipos de problemas: por un lado, aquellos que atañen a las estructuras institucionales en las cuales se elaboran, ejecutan y evalúan

an las políticas públicas (gobernanza), y por el otro, aquellas que atañen a procesos sociopolíticos por los cuales estas políticas se elaboran, ejecutan y se reforman (governabilidad). Hemos visto que los problemas de gobernanza, que enmarcan la acción social, económica y política, atañen a la naturaleza del régimen político, el grado de separación de los poderes, el sistema electoral, la organización de la administración pública, de los instrumentos de validación de las decisiones institucionales, y hasta los procedimientos de pilotaje y control. En cambio, los problemas de gobernabilidad atañen a las confrontaciones y las negociaciones entre los actores (sociales, económicos y políticos), abarcan al contexto económico, la legitimidad de los partidos políticos representativos, la orientación ideológica del partido en poder, la autonomía y la expresividad de los actores y movimientos sociales, la intermediación de las demandas sociales, y hasta los conflictos y los arreglos que derivan de ellos. Ambas dimensiones se articulan en función de la capacidad de la sociedad de lograr la estabilidad, la integración social y política, y de manejar los conflictos de una manera que incentive la institucionalización de los arreglos y a la responsabilidad de las instituciones públicas y privadas. Por lo tanto, los problemas de la “buena” gobernanza sectorial (energética, ambiental, etc.) son también problemas de gobernanza “democrática”.

Segunda parte

Los determinantes y los modos de gobernanza energética

Capítulo 4

Los hidrocarburos en la gobernanza energética global

La interdependencia de los países consumidores y productores de petróleo se debe a la importancia de esta fuente de energía en el funcionamiento de la economía mundial, a la ubicación de los yacimientos en áreas políticamente inestables y a la vulnerabilidad de las infraestructuras de transporte. Siguiendo a la teoría de los regímenes internacionales, la oferta y la demanda de petróleo en el mundo se regularían por dos tipos de entendimientos: entre los países productores por un lado y entre los importadores por el otro (Keohane, 1988). Ahora bien, la evolución de los ciclos de producción desde la década de los años ochenta muestra que la eficacia de estos regímenes es muy limitada, lo que se traduce por un escaso control en los mecanismos de formación de los precios.

La interdependencia entre los países productores y consumidores de petróleo

La doble naturaleza del petróleo

La importancia estratégica del petróleo se debe a su doble naturaleza: física y económica. Esta dualidad conlleva una discusión técnica entre geólogos y economistas, alrededor de la noción de “pico de producción”¹ de

¹ Esta noción, que fue acuñada por el geólogo King Hubbert, designa el momento cuando la mitad de las reservas probadas de un yacimiento ya fue extraída. Una vez pasado este “pico”, la

petróleo y de la disponibilidad de los hidrocarburos a mediano y largo plazo. En efecto, para los geólogos, la información pertinente atañe al volumen total existente en el entorno, mientras que los economistas se interesan por el volumen explotable, que varía en función de las tecnologías disponibles y del costo de extracción. Para estos últimos, cuando el precio del petróleo sube o cuando se elaboran nuevas tecnologías (o cuando ciertas tecnologías existentes se vuelven rentables gracias a los altos precios del petróleo), el volumen de reservas explotables a un costo rentable aumenta, lo que es un contrasentido para los geólogos (Laherrère, 2005: 174). En este debate, se califica a los economistas de “optimistas” puesto que predicen una abundancia de hidrocarburos, mientras que los geólogos pasan por unos “pesimistas” que subrayan que los descubrimientos de yacimientos gigantes se rarifican (Favennec, 2007).

Esta doble naturaleza lleva a distinguir las “reservas” (cantidades de petróleo recuperable) y los “recursos” (cantidades de petróleo identificadas en el subsuelo) (Favennec, 2007: 67). De hecho, según las condiciones geológicas y las tecnologías de exploración y explotación disponibles, la tasa de recuperación de un yacimiento (es decir el ratio entre la cantidad técnicamente recuperable y la cantidad total *in situ*) puede variar, según el tipo de roca, entre 5% (en un calcáreo compacto fracturado) y 85% (en un antiguo arrecife o un gres muy poroso) (Durand, 2007: 68-69). Entre 1970 y 2000, la tasa promedio de recuperación en el mundo subió de 20% a 35%; podría seguir incrementándose hasta 50% hacia el 2020, gracias a las investigaciones sobre las rocas reservorios (Tissot, 2005: 160).

Para medir el volumen de las reservas, varias definiciones se usan, que crean cierta confusión cuando se pretende convertirlas en cifras. Según el método escogido para medir las reservas de petróleo en el mundo, en función del ritmo de producción del momento, se alcanzaría entonces el “pico de producción” entre 2010 y 2037. Un primer método de cuantificación contrapone los petróleos convencionales, que son explotables en las condiciones económicas y técnicas del momento, con los petróleos no-

producción entra entonces en una fase de declive más rápida que la fase de crecimiento, debido a las características técnicas del reservorio (baja de presión, creciente mezcla de agua con hidrocarburos, etc.).

convencionales (hidrocarburos extrapesados, breas y arenas bituminosas) y sub-convencionales (hidrocarburos ubicados en áreas poco accesibles como el alta mar y los glaciales del Ártico). Un segundo método se basa en la noción de reservas últimas, que se descomponen en dos elementos: la producción acumulada en la fecha de evaluación de estas reservas y las reservas identificadas, teniendo en cuenta la tecnología y los conocimientos sobre el yacimiento en el momento de evaluación. Para calificar las reservas identificadas, se distinguen entonces tres situaciones, en función de la probabilidad de que las cantidades recuperadas sean iguales o superiores a su cantidad estimada (Durand, 2007: 70). Cuando esta probabilidad supera o iguala el 90%, se habla de reservas “probadas” (anotadas 1P o P90 según la nomenclatura técnica). Cuando esta probabilidad se ubica entre el 50% y el 90% se habla de reservas “probables” (2P o P50). Finalmente cuando esta probabilidad se ubica entre el 10% y el 50%, se habla de reservas “posibles” (3P o P10).

Adicionalmente, varios factores contribuyen a complejizar este razonamiento². En primer lugar, la evolución de la producción y de la demanda, depende del crecimiento demográfico y del crecimiento económico. Ahora bien, aunque la primera sea relativamente constante, la segunda es menos predecible a mediano plazo, como lo recordó el receso que ocurrió en el mundo en el segundo semestre de 2008. En segundo lugar, las reservas “probadas” pueden ser el objeto de imprecisiones puesto que los estados pueden subestimar o sobrestimar el volumen, con fines especulativos: publicar datos sobre las reservas es un acto político (Laherrère, 2005: 171). En tercer lugar, la oferta de petróleo está alterada por variables como el alza de los costos de producción cuando un yacimiento llega a su madurez (es decir cuando se haya explotado más de la mitad de las reservas recuperables), el incremento del volumen de reservas probadas (particularmente gracias a innovaciones tecnológicas), el mejoramiento de la tasa de recuperación o aún la baja de los costos de exploración y explotación de los petróleos sub-convencionales (particularmente aquellos ubica-

2 En realidad, el cálculo de ese momento está sometido a muchas vicisitudes entre los cuales la disponibilidad de información no es la menor. Es lo que ha dado lugar a la creación de la ASPO (*Association for the Study of Peak Oil*).

dos en alta mar) y no-convencionales (como los aceites extrapesados de la Faja del Orinoco, en Venezuela, y las arenas bituminosa de Athabasca, en Canadá). En cuarto lugar, los esfuerzos de inversión para la exploración de nuevos yacimientos dependen de las anticipaciones del precio de venta por actores económicos. Estos cálculos están vinculados con las tensiones técnicas, aunque varían sobre todo en función del entorno político, jurídico y económico. Por último, la demanda evoluciona al ritmo de las políticas de ahorro energético o del uso de fuentes de energía alternativa en los países importadores.

El papel de la OPEP en la oferta global

A inicios del siglo XXI (2004), el informe geológico de los Estados Unidos (*US Geological Survey*) estimaba que las reservas “probables” alcanzaban 2,6 billones de barriles, es decir 20% más que en 1994, gracias a la reevaluación del potencial en el Oriente Medio, en alta mar en el Atlántico y África, y a pesar de la revisión a la baja de las reservas de México y China (De Lestrangle *et al.*, 2005: 17-19). Por su lado, el Instituto Francés de Petróleo evalúa las reservas últimas a 4,1 billones de barriles, de los cuales 24,4% ya se habían consumido, 29,27% eran reservas probadas, 24,4% eran reservas por descubrir y 21,95% eran de recuperación mejorada (Favennec, 2007: 68). En 2008, las reservas “probadas” de petróleos o petróleos “convencionales” representan 1,26 billón de barriles (10^{12} b), es decir 17,7% más que en 1998 y 26% más que en 1988 (BP, 2009: 6).

La conjunción de los factores económicos y geológicos da al Medio Oriente un papel preponderante en la geopolítica de los hidrocarburos. Con un volumen estimado en 754.100 millones de barriles en 2008, esta región concentra alrededor de dos terceras partes (59,9%) de las reservas probadas mundiales, lejos delante de Europa y Eurasia (142.200 millones de barriles), África (125.600 millones de barriles), América Latina (sin México) y el Caribe (123.200 millones de barriles), América del Norte y México (70.900 millones de barriles) y Asia y el Pacífico (40.200 millones de barriles).

En cambio, el Medio Oriente produce actualmente menos de una tercera parte (31,9%) del petróleo comercializado en el mundo (que representa 81,8 millones de barriles diarios), delante de Europa (21,7%), América del Norte y México (15,8%), África (12,4%), Asia y el Pacífico (9,7%) y América Latina (sin México) y el Caribe (8,5%). Es más, el Medio Oriente absorbe apenas 7,8% del consumo mundial (que representa 84,4 millones de barriles diarios), delante de África (3,4%) y América Latina (sin México) y el Caribe (6,9%), pero detrás de Europa (24,3%), América del Norte y México (27,4%) y Asia y el Pacífico (30,1%) (BP, 2009: 6, 8 y 11.). (Cf. Gráficos 1a-1c.).

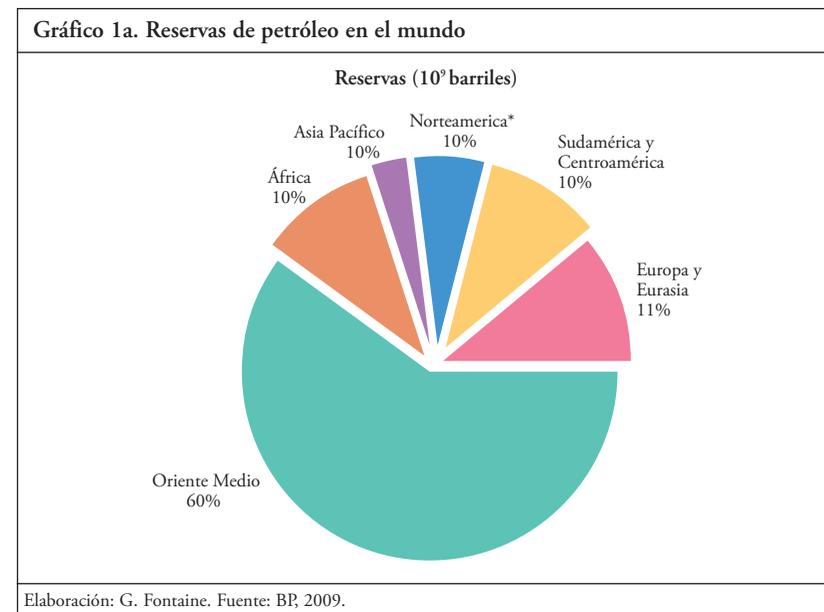
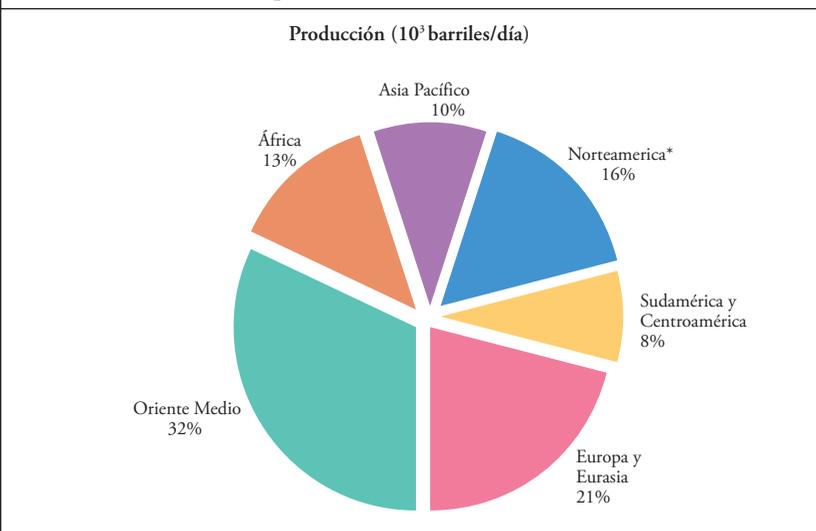
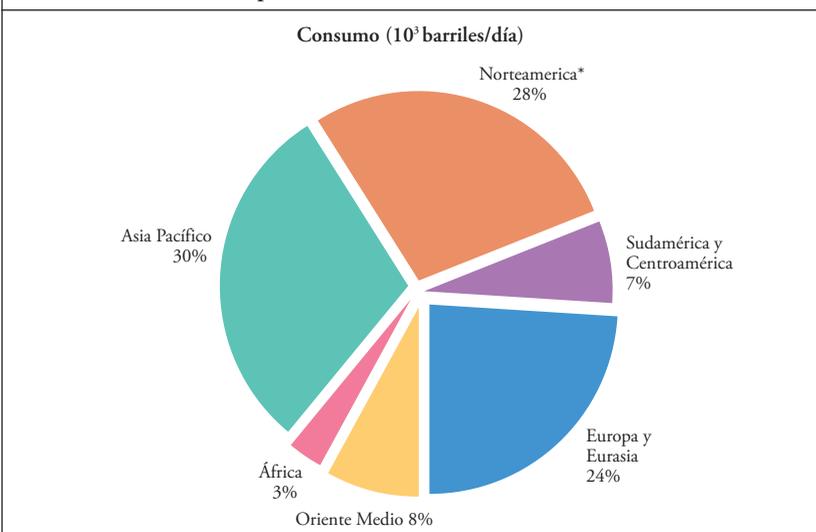


Gráfico 1b. Producción de petróleo en el mundo



Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, 2009.

Gráfico 1c. Consumo de petróleo en el mundo



Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, 2009.

El crudo del Medio Oriente no es sólo el más abundante, sino también el más rentable, tanto por su calidad³ como por la tasa de recuperación elevada de los yacimientos. En la actualidad, se censan unos 30.000 yacimientos comerciales en el mundo, de los cuales 400 “gigantes” (cuyas reservas recuperables superan 500 millones de barriles) representan 60% de las reservas mundiales y 50 “supergigantes” (cuyas reservas recuperables superan 5.000 millones de barriles) representan 40% de las reservas mundiales (Séville-López, 2006: 36). Las condiciones de explotación de aquellos yacimientos son las más favorables y exigen menos inversiones que los yacimientos menores. Ahora bien, cerca de la mitad de los “supergigantes” se ubican en los países de Mesopotamia (norte de Irak y noreste de Siria) y del Golfo Pérsico (Irak, Irán, Kuwait, Omán, Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos y Qatar).

Hasta mediados del siglo XX, los países importadores intentaron controlar los efectos de su dependencia geopolítica hacia el Medio Oriente, por una política de ocupación territorial y de alianzas con los países productores. Eso lo atestiguan las rivalidades entre el Reino Unido y Francia en Irak durante la primera guerra mundial, la ofensiva alemana en el Medio Oriente durante la segunda guerra mundial y el pacto sellado entre los Estados Unidos y Arabia Saudita después de los Acuerdos de Yalta (firmados entre los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética en febrero 1945). Por su lado, los países productores se esforzaban por valorar sus recursos a través de un régimen de concesiones negociadas con empresas nacionales, como *Anglo Iranian Oil Company* en Irán y *Standard Oil Company of California* en Arabia Saudita. En general los acuerdos entre las “mayores”, aquellas empresas que controlaban en ese entonces el mercado mundial de hidrocarburos, y las autoridades de los países pro-

3 La calidad del petróleo crudo depende de su densidad y de su tenor en azufre. Ambas determinan el costo de refinación: la primera por la cantidad de productos derivados que se puede obtener; la segunda por el costo de los tratamientos necesarios que serán aplicados a los productos derivados. Mientras más pesado y viscoso es el petróleo extraído, más caro será de transportar y refinar; a mayor tenor de azufre, más contaminante el crudo. La densidad se mide en grados API (*American Petroleum Institute*) y define las categorías de petróleo “ligero” (>31,1° API), “mediano” (22,3-31,1° API), “pesado” (10,1-22,3° API) y “extra pesado” (>22,3° API). El tenor en azufre es un porcentaje del producto bruto y define las categorías de petróleos “no sulfurados” (*sweet crudes*) (<1%) y “sulfurosos” (*sour crudes*) (>1%) (Legaut, 2007: 111-113).

ductores, favorecían a las primeras. Empero esta situación cambió tras la Conferencia de Bandung (en 1955), cuando el nacionalismo petrolero se conyugó con la lucha anticolonial en ciertos países productores, conforme una doble lógica: el cuestionamiento del reparto de la renta y la nacionalización del sector.

La nacionalización del sector de hidrocarburos, que afecta en particular las actividades de río arriba (*upstream*) (exploración y explotación), es a la vez un medio tradicional de preservar o instaurar la independencia nacional y de controlar el financiamiento del desarrollo económico (De Lestrangé *et al.*, 2005: 22). Aparte el caso de expropiación precoz de Shell, Nobel y Standard Oil tras la revolución bolchevique, en junio 1918, los primeros movimientos nacionalistas petroleros aparecieron en América Latina. En 1937, la creación de la empresa nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) intervino después de la expropiación de *Jersey Oil of Bolivia*. En 1938, la nacionalización del sector petrolero en México desembocó en la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Esta política no siempre fue efectiva, como lo ilustra el fracaso de la nacionalización iraní, entre 1950 y 1953. En otros casos, las autoridades prefirieron negociar un mejor reparto de la renta. Así es como en 1943, Venezuela negoció un nuevo tipo de contratos con las empresas multinacionales que instauró un reparto de las ganancias a la par entre estas últimas y el Estado. Luego este sistema, llamado “50-50”, fue adoptado por Arabia Saudita, Irak y Qatar entre 1950 y 1952 (Dubois, 2007: 47-47 y 50-51).

A medida que avanzaba el proceso de descolonización en estos países, aparecieron nuevos actores que modificaron el equilibrio de fuerzas entre países productores y consumidores, a favor de los primeros. En ese entonces, Arabia Saudita, Kuwait, Irak, Irán y Venezuela crearon la OPEP (al finalizar el segundo congreso de petróleo árabe, en septiembre 1960), tras una reducción unilateral de precios de 20% a 25%, decidida por las multinacionales (Dubois, 2007: 52-54). Entre 1972 y 1976, el fin del régimen de concesiones conllevó a una ola de nacionalizaciones en Irak, Libia, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela. Desde luego, la OPEP se esforzó por controlar los precios al actuar en el volumen de producción de sus miembros. Entre 1964 y 1973, este aumentó de 15 millones a 32

millones de barriles diarios, luego se estabilizó alrededor de aquella cifra hasta 1979 (salvo en 1975, cuando la producción bajó a 27,5 millones de barriles diarios). Entre 1976 y 1985 la política de cuotas aplicada por la OPEP llevó a una disminución de la producción hasta 17 millones de barriles diarios. El abandono de esta política desde luego provocó una nueva alza de la producción hasta 26 millones de barriles diarios en 1992 y 31 millones de barriles diarios en 1998. A continuación, la tendencia se revirtió y el volumen de producción se ubicó alrededor de 27,5 millones diarios (Maurice, 2001: 36-37).

Al fin y al cabo, los países exportadores han hecho todo lo posible para aprovechar su control sobre las reservas de crudo más accesibles y rentables del mundo. La adhesión de un segundo país andino a la OPEP (el Ecuador) dio un fuerte impulso a la nacionalización del petróleo en este país, a partir de 1972⁴. Entre tanto, ya en 1965, la cooperación entre las empresas públicas –a las cuales pronto se sumaron las principales multinacionales presentes en América Latina y el Caribe– se amparó en la creación de la Asociación regional para la energía latinoamericana (ARPEL)⁵. Lanzada en 1965 por Pérez Alfonso (igualmente muy activo en la creación de la OPEP), este proyecto buscaba coordinar la comercialización del petróleo y de los productos derivados, al determinar las condiciones de producción y refinación al nivel regional. Seguía la primera conferencia regional de empresas públicas petroleras latinoamericanas, organizada en 1961 por el ministro de Rómulo Betancourt, para hacer un balance de las fuerzas y debilidades de la industria y lanzar un debate sobre el desarrollo del mercado regional y la participación de la industria petrolera en el desarrollo económico.

El uso del petróleo como “arma” política por los países árabes, en 1973 y en 1979, concluyó este proceso de cierre de las actividades del *upstream* al sector privado. Tras un primer intento de utilizar el petróleo como un medio de presión en contra de los aliados de Israel, en la guerra de los Seis Días (en 1967), para protestar contra la presencia del ejército israelí en los

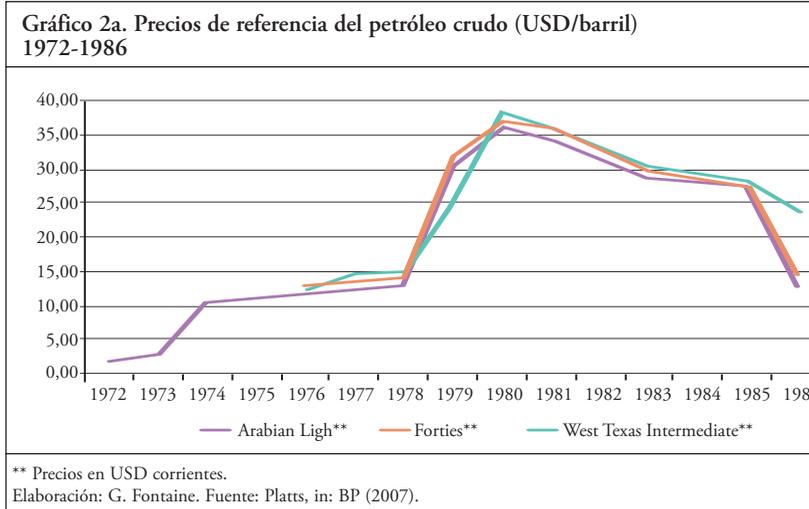
4 El Ecuador salió de la OPEP entre 1992 y 2007. Su reintegración a esta organización fue el hecho de la administración Correa, con el apoyo de Hugo Chávez en Venezuela.

5 La sigla ARPEL significó en primer lugar “Asistencia recíproca petrolera estatal latinoamericana”.

territorios ocupados, Libia, Argelia e Irak, a los que se sumó luego Arabia Saudita, lograron imponer un embargo en contra de los Países Bajos, los Estados Unidos, África del Sur, Portugal y Rodesia (actual Mozambique), en la guerra del Kipur (en 1973). Esta iniciativa dio origen al primer “choque petrolero”, que multiplicó los precios del petróleo por cuatro, hasta superar 10 USD por barril en 1974. En 1979 un segundo choque petrolero fue provocado por el inicio de la guerra entre Irak e Irán, tras la revolución islámica en Irán. En esta oportunidad, el precio del barril de petróleo duplicó y alcanzó 38 USD en 1980.

Sin embargo, el fracaso de la política oligopólica de la OPEP se volvió patente en 1985, cuando Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos decidieron unilateralmente aumentar su producción y abandonar la política de cuotas establecida por la OPEP diez años antes. Arabia Saudita es un actor clave (*swing player*) en la regulación de los mercados petroleros, gracias a su capacidad de producción (10,5 millones de barriles diarios en 2000) que, en esa época, ya superaba ampliamente aquella de grandes productores mundiales como los Estados Unidos, Irán, Irak y Venezuela (cuya producción alcanzaba respectivamente 6,9 millones, 3,73 millones, 3 millones y 2,95 millones de barriles diarios) (Maurice, 2001: 38). En 1985, este país propuso a los refinadores cederles petróleo con una garantía de margen fijo por barril.

Según los términos de este contrato, llamado *netback*, se calculaba el precio con base en el precio de venta de los productos (una vez deducidos los costos de refinación y transporte), lo cual garantizaba la estabilidad para el refinador. Sin embargo, este mecanismo traía consigo efectos perversos puesto que incitaba a los productores a incrementar su volumen de producción para optimizar sus ganancias (Amic *et al.*, 2006: 35). Ello conllevó a una sobre producción, cuyo principal efecto fue el acelerar la reducción del precio del crudo, que ya se veía como una consecuencia de las nuevas políticas energéticas de los países importadores. De tal modo, al cabo de pocos meses estos precios había vuelto a un nivel inferior al de 1978, es decir antes del segundo choque petrolero (Cf. Gráfico 2a.).



El uso del petróleo como “arma política” se volvió más difícil y la acción diplomática de los países consumidores se volvió menos determinante con la globalización de los mercados económicos y financieros (De Lestrangle *et al.*, 2005: 45). Gracias a la diversificación de los instrumentos (como los contratos a término) y de los actores económicos (públicos y privados), los productos petroleros se encuentran ahora en una situación comparable con aquella de otras materias primas, donde la competencia entre productores limita los riesgos de ruptura física de abastecimientos para los países importadores. De hecho, estos últimos asumen un papel en la regulación de los intercambios, al controlar el transporte marítimo por medios militares y jurídicos, al mantener una presencia en el Golfo Pérsico y al acudir a medidas de sanciones o embargo contra ciertos países productores.

La hegemonía de los Estados Unidos

El papel hegemónico de los Estados Unidos en la geopolítica de los hidrocarburos está relacionado a la vez con su rango de primer país consumi-

dor mundial de petróleo y con su dependencia hacia los abastecedores extranjeros. En la actualidad, sus reservas probadas representan apenas un 2,4% del total mundial (con 30.500 millones de barriles) y su producción representa menos de 8% del total (con 6,74 millones de barriles diarios) mientras que absorbe cerca de un cuarto de volumen consumido en el mundo (19,42 millones de barriles diarios) (BP, 2007: 6, 8 y 11). Esta dependencia obliga a los Estados Unidos a adoptar una “visión política mundial” (Sébille López, 2006: 40) y considerar el acceso a la energía como un problema de seguridad nacional, incluso a costa de involucrarse en conflictos armados en las zonas de producción. Ello explica en gran parte la política exterior y militar de este país desde la segunda guerra mundial (Klare, 2004: 34). En efecto, ya en febrero 1945, en un encuentro entre el presidente Roosevelt y el rey Ibn Saúd, los Estados Unidos y Arabia Saudita sellaron un pacto –llamado “Pacto del Quincy”, por el nombre del barco donde se celebró el encuentro– en el cual los primeros se comprometían a proteger al segundo contra cualquier forma de agresión militar, a cambio de la protección de los intereses privados de su sector petrolero y de la seguridad de sus abastecimientos (Klare, 2004: 65; Furfari, 2007: 142).

Las “doctrinas” adoptadas luego por los presidentes Truman, Eisenhower, Nixon y Carter muestran una constante preocupación por controlar estos recursos, tanto en contra de la Unión Soviética como de los países árabes (Klare, 2004: 67-83). En la administración Truman, la asistencia militar y la venta de armas a Grecia, Turquía e Irán se ampliaron a Arabia Saudita, mediante un “Acuerdo de asistencia mutua para la defensa” formalizado en 1951. Bajo Eisenhower, en 1957, el Congreso estadounidense autorizó al presidente recurrir a las fuerzas armadas para defender a los “países amigos” del Oriente Cercano contra la amenaza soviética; gracias a eso, Arabia Saudita pudo modernizar sus fuerzas armadas terrestres y aéreas, y crear una guardia nacional y una flota marítima. En 1969, bajo Nixon, la ayuda militar estadounidense se incrementó aún más a beneficio de Arabia Saudita e Irán, desde luego encargados de la paz y la estabilidad de la región del Golfo Pérsico. Finalmente, en la administración Carter, tras la revolución iraní, los Estados Unidos asumieron una responsabilidad directa en la defensa del Golfo, con la creación de una

fuerza asociada de despliegue rápido (*Rapid deployment joint task force*), que disponía de bases en Omán, Kenia y Somalia.

Esta política de armamento de los países aliados y de intensificación de la presencia militar en la región se prosiguió con la administración Reagan, con dos innovaciones cuyos efectos se harían sentir unos años más tarde: por un lado, la inclusión del empresario saudita, Osama Bin Laden, en la campaña de reclutamiento de voluntarios musulmanes para luchar contra el régimen afgán (entonces amparado por los soviéticos) y, por el otro, la asignación de una ayuda al presidente iraquí, Saddam Hussein, bajo forma de créditos, servicios de inteligencia y armas vendidas en secreto, además de la protección de los buques iraquíes en contra de los ataques iraníes en el Golfo. El apoyo de Irak sólo se detuvo después de la invasión de Kuwait lanzada por Saddam Hussein en agosto 1990, mientras que la ONU adoptaba la resolución 661 por la cual imponía un embargo a las exportaciones de petróleo⁶. En ese momento el discurso oficial de la primera administración Bush empezó a invocar la defensa de la libertad y la soberanía de Kuwait, mientras se aplicaba una estrategia de contención para aislar a Irak de la comunidad internacional (Le Billon y El Khatib, 2004). La presencia de los marinos en Arabia Saudita y Kuwait coadyuvó entonces al bloqueo naval y aéreo en contra de este país, pese al compromiso de retirarse de Arabia Saudita después de la operación “Tempestad en el Desierto”, lo que exacerbó entre otras cosas la hostilidad de los islamistas radicales en contra de los Estados Unidos, explotada por Bin Laden (Klare, 2004: 92). Ello lo atestigua la multiplicación de los atentados en contra de ciudadanos (en 1995 y 1996) y las embajadas (en 1998 y 2000 en el Yemen) de este país, hasta el triple ataque del 11 de septiembre 2001, perpetrado por el movimiento Al Qaeda contra el *World Trade Center* y el Pentágono.

6 Esta medida fue luego moderada por el programa “petróleo por alimentos”, que inició a finales de 1996 y preveía fases de negociación de 180 días. El anuncio por Arabia Saudita y Kuwait, en 2000, de incrementar su producción si Irak ejecutaba su amenaza de suspender sus exportaciones de petróleo, en la 9ª fase de negociaciones de este programa, es una ilustración más del papel de *swing player* que juega el mayor productor mundial, aliado de los Estados Unidos. En efecto, este anuncio neutralizó el efecto de inflación esperado por Saddam Hussein, obligándole a reiniciar su producción (Maurice, 2001: 38).

Incluso antes de los atentados del 11 de septiembre y el lanzamiento de la lucha antiterrorista, la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos obedecía entonces a tres prioridades: garantizar el acceso al petróleo gracias a la multiplicación de los abastecedores en el extranjero, fortalecer la capacidad de proyección militar, e intensificar las operaciones antiterroristas (Klare, 2004: 116-117). Aunque la importancia estratégica del petróleo para los Estados Unidos y sus lazos con la diplomacia en el Oriente Próximo no constituyan ninguna novedad, la situación ha ido empeorando desde 1998, cuando la participación de las importaciones en el consumo de petróleo superó el 50%. Sin embargo, a diferencia de los países de la Unión Europea, los Estados Unidos no consideraron la reducción de la demanda de productos derivados de petróleo como una prioridad, hasta la administración de Barack Obama, en parte teniendo en cuenta de la importancia del automóvil en el estilo de vida de sus habitantes. En efecto, la política exterior del presidente demócrata William Clinton no rompió con aquella de sus antecesores republicanos, puesto que este último se esforzó por favorecer la integración hemisférica para “santuarizar” (De Lestrangle *et al.*, 2005: 172) a los productores de América Latina, del Caribe y de Canadá, mientras se fortalecía el dispositivo militar en el Oriente Medio y se desarrollaba el acceso a zonas de abastecimiento alternativo, como el Golfo de Guinea y África del Norte, la Siberia Oriental y las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central.

Los apagones de luz en California y la escasez de gas en el *Middle West*, en el verano 2000, luego la evolución errática del precio de la gasolina, debida a una ruptura de abastecimiento tras la modificación de las características de los carburantes⁷ confortaron la convicción del presidente George Bush Jr. según cual los Estados Unidos necesitaban de “más fuentes de energía” (citado en Klare, 2004: 93). La política energética nacional de la segunda administración Bush fue consignada en un documento entregado por el grupo de desarrollo de la política energética nacional (NEPG por sus siglas en inglés), conocido como el “Informe Cheney”, en

7 La adaptación de las refinerías a las normas de los productos derivados de petróleo en los Estados Unidos llevó a un incremento del precio del *West Texas Intermediate* (WTI) a causa de la elevación de los márgenes de refinación entre 1999 y 2000, de 0,30 a 2,30 USD/barril (Maurice, 2001: 30).

mayo 2001, y que sirvió de base a la Ley de energía votada en julio 2005. Lejos de proponer una reducción del consumo nacional, este documento plantea en realidad aumentar las importaciones de petróleo provenientes de los países del Golfo Pérsico. Entre las recomendaciones del “Informe Cheney”, las más importantes en lo que atañe al papel de los Estados Unidos en la geopolítica del petróleo buscaban el levantamiento de los obstáculos jurídicos, económicos, logísticos y políticos que limitaban el acceso a aquellas regiones (Sébille López, 2006: 76). Esta tendencia fue aún más acentuada por el incremento de los precios del petróleo, que financiaba las inversiones de exploración realizadas por las empresas multinacionales. Por otro lado, la diversificación geográfica estaba motivada por los embargos contra los “estados forajidos” (*rogue states*) como Irak, Libia e Irán. La ocupación de Irak, en 2003, es una consecuencia directa de esta política, aunque no haya sido motivada exclusivamente por la seguridad de abastecimientos en energía. En efecto, por un lado el “punto de equilibrio” del mercado mundial de petróleo se ubica en el Oriente Medio (Sébille López, 2006: 41), por el otro, ciertos productores “alternativos” como aquellos del mar Caspio, del Golfo de Guinea o de la zona andina, se ubican en zonas de alto riesgo político.

Los regímenes internacionales puestos a prueba por los mercados

La limitada eficacia de los regímenes petroleros

Creada en el contexto de la descolonización y de la ampliación del derecho de los pueblos a la autodeterminación en las décadas de los años cincuenta y sesenta, la OPEP expresó en un primer momento la demanda de equidad de reparto de las ganancias petroleras a nombre de sus miembros. Hasta 1975, la declaración solemne de la primera cumbre de jefes de Estado de esta organización proclamaba el principio de justicia distributiva, que dio lugar a la creación de un Fondo de desarrollo internacional y del Banco islámico de desarrollo (De Lestrangle *et al.*, 2005: 101). Sin embargo, desde el contrachoque petrolero, estas preocupaciones fueron sustituidas más bien por una estrategia de estabilización de la oferta

mediante una política de cuotas individuales, una política que ha producido resultados inciertos, según el momento. Cierto es que, dada la importancia de las reservas de sus países miembros, la OPEP ha de asumir un papel cada vez más importante en los mercados, a medida que la explotación de las reservas de otras áreas se encarece, empero el control impuesto a los países importadores por este “régimen” de productores ya no es tan eficaz como en los años setenta. Esta limitación se debe en particular a dos fenómenos. En primer lugar, los países de la OPEP sólo controlan un 40% del volumen comercializado en el mundo, e incluso esta participación cayó a 30% en la década de los años ochenta, contra 50% en la década anterior (Favennec, 2007: 90). Además, defienden intereses divergentes, según la capacidad de producción de cada uno, sus reservas, la evolución demográfica y las demandas sociales que el Estado debe atender. Ahora bien, estas divergencias se exacerban en las fases de baja de los precios, que afectan más a los pequeños productores que a los grandes. Tradicionalmente, los países de pequeño tamaño demográfico, como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait defienden una estrategia de participación en los mercados mundiales, mientras que países más poblados, como Venezuela, Irán y Nigeria son partidarios de defender precios altos (De Lestrage *et al.*, 2005: 103-104).

Los mecanismos de formación de los precios ponen en juego dos tipos de variables que afectan a los “factores fundamentales” determinantes de la demanda y la oferta. Por un lado, la evolución del consumo de energía de un país a mediano y largo plazo depende de variables estructurales, como la estructura del aparato productivo y los hábitos de consumo. Además, las variaciones del consumo a corto plazo dependen de variables coyunturales (a veces cíclicas), como los fenómenos estacionales, los incidentes climáticos o los conflictos internacionales. Por esta razón, las evoluciones estructurales son muy lentas pero las evoluciones coyunturales son muy bruscas (Michel Didier citado en Maurice, 2001: 73). Por otro lado, estos mecanismos implican un creciente número de variables. A los factores fundamentales se suman la capacidad de refinación de los países o de las empresas y la calidad del petróleo crudo disponible. Los tipos de contratos se han diversificado. Los mercados se han segmentado, particularmente con el desarrollo de los mercados a término físicos y financieros.

Por último, los actores se han multiplicado. Además de las empresas petroleras y los negociantes de petróleo físico han aparecido bancos de inversión (*Goldman Sachs, Morgan Stanley*), administradores de fondos (*Pimco, Fidelity*), compañías de seguro (AIG) y fondos especulativos (*Citadel, Tudor Jones*) (Amic *et al.*, 2006: 31).

Desde la década de los años setenta, la vulnerabilidad frente a la política de la OPEP ha dado lugar a importantes reformas de políticas energéticas en los países industrializados importadores de petróleo. Para diversificar sus fuentes de abastecimiento en energía primaria, estos últimos han incrementado sus inversiones en la exploración de nuevos yacimientos, especialmente en la cuenca amazónica y en alta mar. También han invertido en el desarrollo de tecnologías necesarias para el uso de fuentes de energía alternativa, renovable (como la hidro-electricidad) o no (como el nuclear). Finalmente, para coordinar sus políticas energéticas y facilitar los intercambios de información, se apoyaron en agencias como la AIE, creada en 1974 por los países de la OCDE, y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), creada por los ministerios de energía de esta región en 1972, para desarrollar la cooperación técnica y jurídica, por un lado, y coordinar las políticas energéticas de los países miembros, por el otro.

En estos países, las políticas energéticas nacionales para regular la interdependencia con los productores siguen actualmente dos modalidades: por un lado, la desregulación y la liberalización de los mercados domésticos y el desarrollo del accionariado en las empresas multinacionales y, por el otro, la gestión de la crisis. Bajo el efecto de la globalización económica y financiera, el papel del Estado también está cuestionado por los mecanismos del mercado, lo que limita el alcance de un análisis en términos de “régimen” de consumo. Adicionalmente, la distancia entre las grandes empresas y el Estado se ha incrementado. Desde luego, este último asume un papel de facilitador en la conquista de nuevos mercados y de policía en las zonas de conflictos armados. En el ámbito de la gestión de crisis, además de las políticas de incitación a la desregulación de los mercados, el Estado lucha contra la inestabilidad de los precios por una política de depósitos y reservas estratégicas. Estos depósitos pueden ser privados (como en el Reino Unido y en Bélgica) pero más a menudo son

de origen público (como en los Estados Unidos, en Alemania, en Japón o en Francia). Desde 2000, se usan en los Estados Unidos para regular los precios, sea mediante el desalmacenamiento para hacerles bajar, o sea mediante el aumento de depósitos para sostenerlos. En cambio, los países miembros de la Unión Europea administran sus depósitos de manera descentralizada para anticipar eventuales rupturas de abastecimiento. En 2005, los depósitos estratégicos de la AIE alcanzaban 4.100 millones de barriles, de los cuales 1.400 millones estatales (Furfari, 2007: 245). Este instrumento de regulación encuentra sin embargo limitaciones estructurales, debido al alto costo de su mantenimiento y al efecto relativo de su utilización más allá de crisis coyunturales (De Lestrangé *et al.*, 2005: 79).

En efecto, la OPEP puede anular los efectos de desalmacenamiento al incrementar su producción. Además, la venta de los depósitos públicos en los mercados plantea problemas técnicos y logísticos de transporte y refinación. Sobre todo, la comercialización de estas reservas puede provocar efectos especulativos a la alza.

La multiplicación de los actores e instrumentos en los mercados petroleros

Hasta la década de los años setenta, los mercados petroleros se organizaban alrededor de unos pocos actores y obedecían a reglas bastante simples. En el siglo XIX, el mercado se concentraba en los Estados Unidos y un primer experimento de bolsa se inauguró con el *New York Mercantile Exchange* (NYMEX). El monopolio adquirido por John D. Rockefeller, que controlaba la refinación y el transporte, puso un término a este primer intento: que el precio era colocado por el comprador a la entrada de la refinación, sin mayor discusión. La división de su empresa, *Standard Oil*, en 34 sociedades, tras la Ley anti-trust de 1911 anunció el reino de las “Siete Hermanas” en el mercado mundial del petróleo. Las tres principales provenían del gigante *Standard Oil*: *Standard Oil of New Jersey* (futura Esso, luego Exxon), *Standard Oil of New York* (futura Mobil) y *Standard Oil of California* (futura Chevron); dos nuevas llegadas se radicaban en los Estados Unidos: Gulf (que iba a ser absorbida por Chevron

en 1984) y Texaco (que iba a fusionar con Chevron en 2000); las dos otras eran europeas: *Anglo-Persian* (futura *British Petroleum*) y *Royal Dutch Shell*. En septiembre 1928, estas empresas firmaron el “Acuerdo de Achnacarry” según cual el precio del petróleo se fijaba en relación con aquel del Golfo de México sumado con el costo de transporte. Este sistema caducó en 1945, mientras que los Estados Unidos se volvían importadores netos de petróleo y aparecía un punto de referencia en el Oriente Medio para fijar el precio del crudo. No obstante, hasta 1956, el comercio internacional se limitaba a pocos intercambios entre unas empresas integradas verticalmente (Amic *et al.*, 2006: 32-34).

Entonces aparecieron nuevos actores que negociaron el reparto más equitativo de las ganancias con los estados productores, con el afán de acceder a los yacimientos más rentables del Oriente Medio (Dubois, 2007: 54). Así es como la empresa pública italiana ENI-Agip entró a Irán, donde fundió la Sociedad Iraní-Italiana de Petróleos, que dejaba al Estado iraní 75% de las ganancias de la explotación petrolera. En 1960, la empresa japonesa *Japan Petroleum* empezó a producir en Arabia Saudita y Kuwait, donde cedía al Estado 56% y 57% de las ganancias de explotación. En ese año, como ya se mencionó, la OPEP apareció en reacción a la baja de los precios decida unilateralmente por las Siete Hermanas. Desde luego, la transformación de los mercados petroleros se aceleró, con la nacionalización de las instalaciones petroleras en los países de la OPEP y bajo el efecto del doble choque petrolero de 1973 y 1979. Hasta 1988, un precio oficial del petróleo crudo estaría establecido en las reuniones semestrales de la OPEP, en función del curso del *Arabian Light*, en función de la calidad de las materias primas vendidas. Luego, nuevos “marcadores” estandarizados aparecerían (el *Brent* y el WTI), a partir de los cuales se calcularían los precios de petróleos de otras calidades.⁸

8 Existen 400 variedades de petróleo crudo en el mundo, según su calidad. La densidad del WTI, que sirve de referencia a los refinadores de los Estados Unidos, es de 38 a 40° API y su tenor en azufre de 0,3%. Esta calidad es comparable con aquella del Brent, que sirve de referencia para el petróleo producido en el Mar del Norte. El Dubái, de una densidad 32° API y un tenor en azufre de 2%, sirve de referencia para los precios de los petróleos crudos del Oriente Medio. Además de estos crudos de referencia, los mercados “spots” son el lugar de intercambio de petróleos crudos del Mar del Norte (*Forties, Oseberg*), de Rusia (Ural), Asia (*Tapis, Minas*), Estados Unidos (*West Texas Sour, ANS*) y África (*Bonny Lights, Forcados*) (Amic *et al.*, 2006: 46 y 48).

El mercado oficial, que entonces representaba 98% del comercio, estaba complementado por el mercado *spot*, donde el precio del petróleo se fijaba en función del equilibrio entre la oferta y la demanda (Amic *et al.*, 2006: 34). Hasta la fecha, este último funciona con base en transacciones “por cargamento” a unos precios desconectados de los contratos, entregables a corto plazo (es decir menos de un mes). En el contexto del embargo decretado por la OPEP en 1979 y de la interrupción de las exportaciones por Irán, los precios *spots* superaron a los precios oficiales. Por consiguiente, los volúmenes vendidos por contratos a largo plazo se desplazaron hacia este mercado, lo que incrementó considerablemente los volúmenes de transacciones. En 1986, la OPEP renunció a imponer contratos a largo plazo a precio fijo; desde luego, el precio de 80% del petróleo crudo comercializado en el mundo se estableció en función de los precios en los mercados *spots* (en Londres, Nueva York y Singapur)⁹. Sin embargo, a pesar de su influencia en la determinación de los precios, el mercado *spot* sólo representa un 30% de las transacciones en el mundo. Más de la mitad de estas transacciones (55%) se negocia bajo la forma de contratos a largo plazo, llamados *futures* (aparecidos en 1980, de una duración de un año reconductible), en las bolsas de comercio de Nueva York (NYMEX), Londres (IPE) y Tokio (TOCOM). El resto se negocia según tres modalidades: los contratos llamados *forward* (en el mercado físico a término o “no-organizado”), para unos cargamentos cuya entrega se difiere de varios meses; los contratos de uno a uno, llamados *over the counter* (OTC) (fuera de los mercados organizados), donde las condiciones son establecidas por el comprador y el vendedor; y los acuerdos de trueque, donde el petróleo se intercambia contra armas, equipos industriales, etc.

Por último, a los mercados tradicionales –“spot”, OTC, bolsas de comercio y *forward*– se sumaron recientemente el mercado financiero a término (donde se intercambian contratos que pueden dar lugar, o no, a

9 De hecho, la influencia de estos mercados se ha extendido al conjunto de los combustibles primarios. Así es como los contratos a largo plazo de gas natural en Europa dependen de los precios del fuel y del gasóleo; los precios del gas natural líquido (GNL) dependen de aquellos del petróleo crudo. Asimismo, en los Estados Unidos, el precio del gas natural sigue una evolución paralela a estos últimos, puesto que los arbitrajes de los usuarios dependen de los precios relativos del uno o del otro (Amic *et al.*, 2006: 36.)

entregas físicas) y el mercado derivado (donde se intercambian productos financieros como los *swaps* y las “opciones”¹⁰) (Amic *et al.*, 2006: 15). Desde 1992, el incremento de la participación de los fondos especulativos en los mercados internacionales conllevó a una creciente volatilidad de los precios del petróleo. Estos fondos se interesan también en los productos refinados pero en lugar de especular en contra de los factores fundamentales de los mercados físicos, anticipan más bien los puntos de reversión de tendencia (Maurice, 2001: 35). Están al origen del fuerte incremento de precios del petróleo que ocurrió en 2007 y de su tan fuerte decrecimiento en el segundo semestre de 2008.

Los determinantes de la demanda y oferta de hidrocarburos

La importancia del petróleo y del gas natural en la demanda de energía mundial se explica por sus características físicas, que facilitan su transporte y su almacenamiento, y por sus propiedades termodinámicas. No obstante no hay una relación mecánica entre la disponibilidad física de los hidrocarburos y su demanda. Excepto en escasos períodos –como en los años 1970– el mercado internacional de hidrocarburos está orientado por la demanda. Ahora bien, ésta varía sobre todo en función del crecimiento económico y, en menor medida, en función del precio del petróleo crudo. El uso intensivo de los productos petroleros en el sector de transportes y en ciertas industrias conlleva a una baja elasticidad de la demanda en relación con los precios y, por lo tanto, una escasa sustitución posible del petróleo por otras fuentes de energía (De Lestrangle *et al.*, 2005: 35). En efecto, el volumen y la estructura de la demanda de energía primaria son relativamente estables puesto que dependen, por un lado, del depósito de capital instalado y de los modos de consumo del pasado y, por el otro, de los estilos de vida y de las preferencias de los consumidores o de sus hábitos. Por lo tanto, cuando el precio del petróleo aumenta, el

10 Una “opción” sobre un contrato a plazo permite comprar o vender un producto a un precio especificado o hasta una fecha determinada. Un “swap” es un contrato financiero de cobertura de riesgo (Amic *et al.*, 2006: 191-192).

usuario está dispuesto a pagar más para seguir aprovechando las ventajas que derivan de su uso.

Esta baja “elasticidad-precio” (que expresa la relación entre la variación de la demanda y la variación de los precios) contrasta con la alta “elasticidad-ingreso” (que expresa la relación entre la variación marginal del PIB y la evolución del consumo de energía). En este sentido, la tasa de crecimiento del PIB es el mejor indicador a largo plazo de la evolución de la demanda de petróleo e, indirectamente, de su precio en los mercados internacionales. Dos factores relativizan sin embargo la relación entre crecimiento económico y demanda de energía: la eficacia energética y la intensidad energética. La eficacia energética alude a la energía “útil” o la parte del consumo final de energía que se incorpora realmente en un bien o un servicio. No es la misma, según si la energía final se consume para producir el calor necesario a la cocción de alimentos o al calentamiento de locales, a la producción de una fuerza motriz o fija, al alumbramiento o al funcionamiento de aparatos electrodomésticos. Por ejemplo, en 1998, en Francia, la conversión de fuentes finales en energía útil alcanzaba 41% para la calefacción, 25% para los transportes viales y aéreos, 13,5% para la cocción y el funcionamiento de hornos y convectores, 10,5% para el funcionamiento de motores eléctricos y los equipos electrodomésticos y ascensores y 10% para el alumbramiento (Martin-Amouroux, 2005: 56). Teniendo en cuenta la diversidad de variables y de usos –térmicos y mecánicos– de las fuentes de energía, esta eficacia es entonces el objeto de importantes variaciones en el tiempo y el espacio, según las políticas energéticas llevadas a cabo.

La intensidad energética designa el volumen de energía necesaria (en toneladas de equivalente de petróleo) para producir una fracción del PIB (1.000 USD o 1.000 € por convención). También puede variar en el tiempo y el espacio, no sólo en función de la política energética sino también de la política económica y del modelo de desarrollo adoptado por un país. Aumenta generalmente a medida que la economía se industrializa, luego tiende a decrecer cuando la participación del sector terciario en el PIB aumenta (Rojey, 2008: 86-87). En efecto, en un primer momento, el crecimiento del PIB y del nivel de vida de la población conlleva a un mayor consumo de energía global. Luego, el ritmo de crecimiento del

consumo energético desacelera a medida que el crecimiento económico depende más del desarrollo de actividades de servicios, por naturaleza menos consumidoras de energía que las industriales. No obstante, la intensidad energética mide más la productividad que la eficacia y refleja a la vez la eficacia de conversión de las fuentes primarias en energía útil y la composición del PIB. Por lo tanto, su reducción puede ser la señal de una mayor eficiencia de la “cadena de conversiones energéticas”, de una “desmaterialización del PIB” o de una combinación de ambos factores (Martin-Amouroux, 2005: 68).

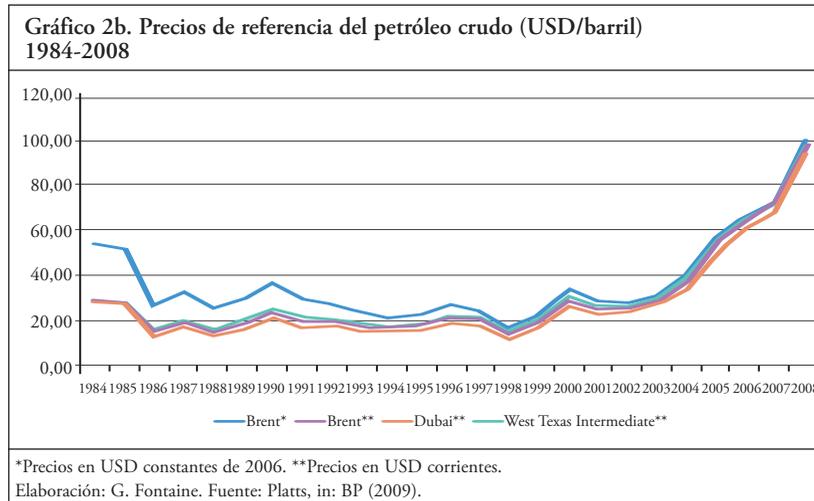
Desde hace varias décadas, en los países industrializados con economía de mercado, la creciente importancia del sector terciario en el PIB ha tenido por efecto el disminuir aquella intensidad. En cambio, el peso de las industrias pesadas y de la industria electrónica en el crecimiento de ciertos países emergentes coadyuva al incremento de la intensidad petrolera del PIB. En efecto, entre 1990 y 2000, la intensidad energética aumentó en los países de América Latina (+0,6%) y Europa Oriental (+0,8%), mientras disminuía en América del Norte (-1,7%), en Asia (-1,5%) y Europa Occidental (-1,3%). El aumento de los unos se explica en parte por la crisis económica, como aquella que padeció América Latina, y por la importancia relativa de la industria pesada en Europa Oriental. La disminución de los otros se debe en parte a la desaceleración del crecimiento demográfico, como en Europa Occidental, o las menores inversiones industriales, como en Japón (Martin-Amouroux, 2005: 69).

Al fin y al cabo, por falta de consenso en su seno, la OPEP no pudo evitar la baja de los precios del petróleo durante dos décadas. En 1998, los precios de referencia alcanzaron su nivel más bajo desde 1978, con un promedio anual por barril de 12,21 USD para el Dubái, 12,72 USD para el Brent y 14,39 USD para el WTI (BP, 2007: 16). En este contexto, la organización abrió una negociación con Rusia, Omán, México y Noruega, cuya importancia económica no ha dejado de aumentar desde el doble choque petrolero de los años setenta y el derrumbe del bloque soviético. Tras haber padecido una década y media de decrecimiento, consecutivo de la liberalización de los precios en los mercados *spots* y de la situación de capacidad de producción excedentaria de Arabia Saudita, en la 107ª conferencia de la OPEP (en marzo 1999), estos países y algunos

productores independientes (México, Rusia, Omán y Noruega) firmaron un acuerdo de disciplina de precios, con el afán de alcanzar a mediano plazo una estabilización de los precios entre 22 y 28 USD. Ello permitiría garantizar el financiamiento de las infraestructuras sin perder participaciones en los mercados. Ahora bien, este precio de referencia fue rápidamente abandonado por la OPEP, que prefirió recuperar cierta libertad de decisión en el ámbito, al fijar cuotas de producción en sus reuniones semestrales.

En un primer momento, la baja de la producción de la OPEP (-2,1 millones de barriles diarios) ayudó a elevar el precio hasta 20 USD (en 1999) luego a 35 USD (en 2000). No obstante, la revisión de las perspectivas de crecimiento tras los atentados del 11 de noviembre de 2001 conllevó a una nueva baja de los precios a corto plazo, lo que obligó a la OPEP a revisar sus cuotas hacia abajo (-1,5 millón de barriles diarios) y llevó a 8 millones de barriles diarios la capacidad de producción inutilizada. Sin embargo, esta decisión no convenció a los productores no-miembros de la OPEP de reducir a su vez su producción, lo que marca los límites de esta nueva forma de cooperación.

El año 1999 cargó las premisas de una nueva crisis energética, caracterizada por el incremento de los precios tras una década y medio de declive. En efecto, a partir de esta fecha, los precios del petróleo en los mercados internacionales volvieron a subir, tras una década y media de baja debida a la liberalización de los precios en los mercados “spots” y a la capacidad excedentaria de producción de Arabia Saudita. Ni la estagnación de los precios en 2000, ni su baja en 2001 revirtieron la tendencia al alza a mediano plazo. Ciertamente es que factores coyunturales –como la crisis del sector aeronáutico, posterior a los atentados del 11 de septiembre, o el no-respeto de las cuotas que la OPEP se ha esforzado imponer en varias oportunidades– han provocado una baja temporal de los precios; pero estos últimos volvieron a subir en 2002, siguiendo una tendencia estructural que se confirmó hasta 2008, cuando el precio del barril de referencia superó la barra simbólica de 100 USD (Cf. Gráfico 2b).



Esta evolución coincide con tres fenómenos contingentes (Sébillé-López, 2006: 31-32). En primer lugar, el hecho de que la producción mundial de hidrocarburos pueda haber llegado a su “pico” histórico anuncia el agotamiento a mediano plazo de las reservas mundiales y define por lo tanto las circunstancias dramáticas en las cuales se perfila la transición energética hacia unas fuentes alternativas a los hidrocarburos líquidos. Por otro lado, la falta de inversiones en las actividades del *upstream* (transporte y refinación) en las décadas de los años ochenta y noventa origina una tensión entre la capacidad de oferta y la demanda, especialmente en los Estados Unidos. Por último, el aumento súbito de la demanda mundial de energía primaria, en particular debido al crecimiento económico de la China desde hace una década, escapa a todo tipo de acuerdos mutuos entre exportadores e importadores, lo que reduce aún más el margen de incidencia de estos últimos en las decisiones de los otros.

En conclusión, dos tipos de factores inciden en las relaciones de fuerzas entre países exportadores e importadores: por un lado, la estructura del mercado internacional, caracterizado por una concentración de la oferta disponible en zonas alejadas de los sitios de consumo de productos derivados; por el otro, las variables estratégicas y militares relacionadas

con la potencia de los Estados Unidos, de los que dependen ciertos países productores, y con la polarización del conflicto árabe-israelí. Esta situación y los conflictos que de ella derivan afectan los intercambios internacionales, como lo muestran los choques petroleros de la década de los años setenta, la invasión de Kuwait en 1991 y hasta la ocupación de Irak desde 2003. No obstante, más que una de “regímenes petroleros”, la situación actual es aquella de una interdependencia entre exportadores e importadores. En efecto, la eficiencia de los regímenes petroleros frente a los mecanismos de los mercados petroleros está relativamente limitada y tanto los acuerdos entre países productores como las acciones concertadas entre países consumidores tienen un efecto marginal en la regulación de los precios y la gobernanza energética global.

Capítulo 5

La gobernanza energética andina

Pese a su importancia para los Estados Unidos, la zona andina ocupa un lugar secundario en la geopolítica del petróleo, debido a la relativa baja importancia de sus reservas y de su producción a escala mundial. No obstante la evolución de la matriz energética de sus países muestra una creciente dependencia hacia los hidrocarburos, tanto la producción de energía primaria como por el consumo de energía final. Desde la década de los años noventa, la gobernanza energética de estos países sigue dos vías: aquella de la regulación por el mercado, a través de una política de apertura a los capitales privados, que se prosigue hasta hoy en ciertos países; y aquella de la regulación por el Estado, con el renacimiento del nacionalismo petrolero durante los años 2000 en otros países. La creciente dependencia por los hidrocarburos en el consumo energético, que se puede observar en todos los países de la zona, es un factor agravante para los problemas relacionados con la renta de explotación de aquellos recursos puesto que los ingresos del petróleo o del gas para su economía son relativamente importantes. Sin embargo, más que una fatalidad, como lo deja entender la tesis de la “maldición de los recursos”, se trata de un problema de gobernanza.

La dependencia de la zona andina hacia los hidrocarburos

La zona andina y los mercados mundiales de hidrocarburos

Aunque sea muy exagerado afirmar que América Latina constituye “un actor mayor del gran juego energético mundial” (Paillard, 2006), los países de la región, en particular los países andinos, ejercen cierta influencia en los mercados de hidrocarburos, entre otras cosas por su proximidad con los Estados Unidos. Además, la explotación de hidrocarburos constituye un aporte significativo para la economía de ciertos países latinoamericanos, en particular aquellos de la zona andina. Las reservas probadas de petróleo crudo de la región¹ representan un 10,7% de las reservas mundiales, con un volumen de 135.100 millones de barriles. Las reservas probadas de la zona andina representan un 8,4% de las reservas mundiales, con un volumen de 105.700 millones de barriles. Sin embargo, estas cifras esconden importantes disparidades entre los países andinos. En efecto, Venezuela por sí solo concentra 99.400 millones de barriles (7,9% de las reservas mundiales), mientras que Colombia y el Perú disponen de reservas marginales (respectivamente 1.400 millones y 1.100 millones de barriles). Entre estos extremos, Ecuador ocupa un lugar intermedio con 3.800 millones de barriles (0,3% de las reservas mundiales). La evolución de las reservas entre 1998 y 2008 presenta también resultados contrastados. En efecto, el crecimiento de las reservas probadas de la zona andina (+26,4%) es muy superior al crecimiento mundial (+17,7%) y al crecimiento de América Latina y el Caribe (+15,3%). Ello se debe principalmente a los descubrimientos realizados en este período en Venezuela, donde se han registrado 23.300 millones de barriles adicionales (+30,6%), y en menor medida en Perú, donde se han registrado 200 millones de barriles adicionales (+22,2%). En cambio, las reservas colombianas se han reducido de casi la mitad (-44%) y aquellas del Ecuador se han reducido del 7,3% (BP, 2009: 6. Cf. Anexo I.1.).

1 Incluido México, que se incorpora entre los países de América del Norte en los informes de British Petroleum.

El papel de América Latina y el Caribe en la geopolítica del gas es aún menor. Evaluadas en unos 7,81 billones de metros cúbicos (10^{12} m³), las reservas de la región representan apenas 4,2% del total mundial (estas últimas evaluadas en unos 185,02 billones de m³). La zona andina concentra la mayor parte de estas reservas, con 6 billones de m³ (3,2% del total mundial). Nuevamente, Venezuela aparece como el mejor dotado, con 4,84 billones de m³ (2,6% del mundo), mas esta vez le siguen Bolivia y el Perú, cuyas reservas alcanzan respectivamente 710.000 millones y 330.000 millones de m³ (es decir 0,4% y 0,2% de las reservas mundiales). Colombia y el Ecuador son países marginales, al respecto, con menos de 0,1% de las reservas mundiales. En el período que va de 1998 a 2008, las reservas regionales han seguido una tendencia similar a la evolución mundial (+26,1% frente a +25%), con un crecimiento muy superior a la evolución de las reservas de la región (+8,5%). Este fenómeno se explica por los importantes descubrimientos hechos en Bolivia (lo que multiplicó las reservas de este país por cinco, hasta llegar a 560.000 millones de m³), en Venezuela (690.000 millones de m³, es decir un incremento de 16,6%) y en el Perú (80.000 millones de m³, es decir un incremento de 32%) (BP, 2009: 22. Cf. Anexo I.2.).

Al igual que las reservas, la producción de hidrocarburos en América Latina y el Caribe es relativamente baja a escala mundial, aunque el retiro de este volumen del mercado podría afectar los precios mundiales por un momento. En efecto, con 9,8 millones de barriles diarios (10^6 b/d), alcanza sólo un 12% de la producción mundial de petróleo crudo (la cual es de 81,8 millones de b/d). La producción de los países andinos supera ligeramente los 3,8 millones de b/d (4,7% del total mundial). No obstante, se considera a Venezuela como un gran productor mundial, con un volumen promedio de 2,6 millones de b/d (3,1% del mundo), de lejos delante Colombia y el Ecuador, que producen respectivamente 0,6 millón y 0,5 millón de b/d. Con 120.000 b/d, el Perú es un productor marginal, aún en el mercado regional. Entre 1998 y 2008, la producción regional siguió un declive más marcado (-20%) que América Latina y el Caribe (-5,4%), mientras que la producción mundial subía (+8,3%). Ello se explica por la reducción de la producción de Venezuela (-26,3%) y Colombia (-20,3%), que no se compensó con el incremento de la produc-

ción del Ecuador (+33,5%) y el Perú (+3,4%) (BP, 2009: 8. Cf. Anexo II.1.). Entre otros factores explicativos, esta baja se debe al agotamiento progresivo de los yacimientos maduros de Colombia y por la reducción de la capacidad de producción de la empresa nacional venezolana PdVSA, en particular tras el conflicto social de 2002 que se concluyó con millares de despedidos y la imposición del control directo del directorio por el poder ejecutivo. El incremento de la producción en el Ecuador se explique principalmente por el arranque del segundo oleoducto del país, el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

Lo mismo se puede decir del mercado de gas. La producción anual de América Latina y el Caribe se acerca a los 214.800 millones de m³, lo que representa cerca del 7% de la producción mundial (esta última ubicada en 3,1 billones de m³). Los países andinos realizan 1,8% del total mundial, con 54.500 millones de m³. Entre estos últimos, Venezuela produce por sí solo 31.500 millones de m³ (1% del mundo), es decir el doble de Bolivia (13.900 millones de m³) y el triple de Colombia (9.100 millones de m³). Entre 1998 y 2008, la producción regional se incrementó en proporciones similares a la producción mundial (+31,6% frente a +34,9%), pero mucho menos que la producción de América Latina y el Caribe (+68,1%). Esta tendencia se explica por los esfuerzos consentidos por Bolivia, cuya producción casi se quintuplicó (+396%), y Colombia, cuya producción se incremento de 44,4%, compensando la reducción de la producción venezolana (-2,5%). El Perú, que empezó a producir gas natural en 2004, sigue siendo un productor marginal a escala regional (BP, 2009: 24. Cf. Anexo II.2.).

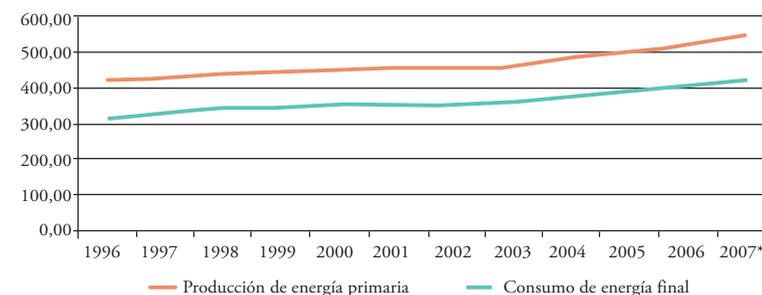
Al igual que América Latina y el Caribe en su conjunto, los países andinos gozan de una situación geológica privilegiada en comparación con otras regiones, que les permite satisfacer sus necesidades a mediano plazo y contar con una balanza energética positiva. Sin embargo, la evolución de la matriz energética de estos países en los diez últimos años muestra una creciente dependencia por los hidrocarburos, lo que implica una mayor vulnerabilidad económica y mayores impactos ambientales como se verá a continuación.

Entre 1996 y 2007, la producción de energía primaria de América Latina y el Caribe subió de 421,8 millones a 550,4 millones de TEP,

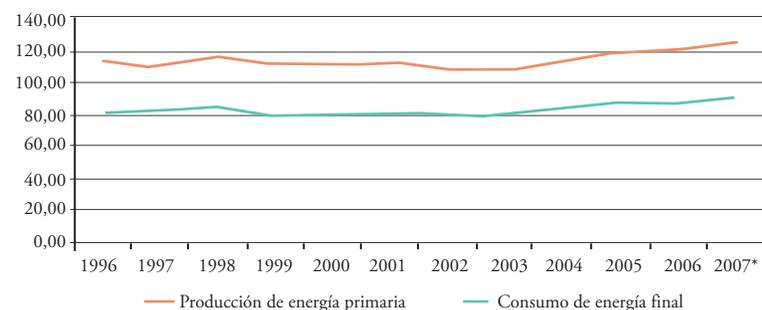
mientras que el consumo de energía final incrementaba de 318,9 millones a 423,64 millones de TEP. En el mismo período, la producción de energía primaria y el consumo de energía final de la zona andina siguieron una tendencia comparable, al pasar respectivamente de 112,6 millones a 124,1 millones de TEP y de 81 millones a 90,4 millones de TEP. Sin embargo cabe resaltar que este incremento se registró principalmente a partir de 2003, tras un período de estagnación de seis años (Cf. Gráficos 3a-3b y Anexos III.1 y V.1.).

Gráfico 3a - 3b
Balanza energética

Balanza energética de ALC (10⁶ TEP)



Balanza energética de los países andinos (10³ TEP)



*Cifras no-consolidadas.

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

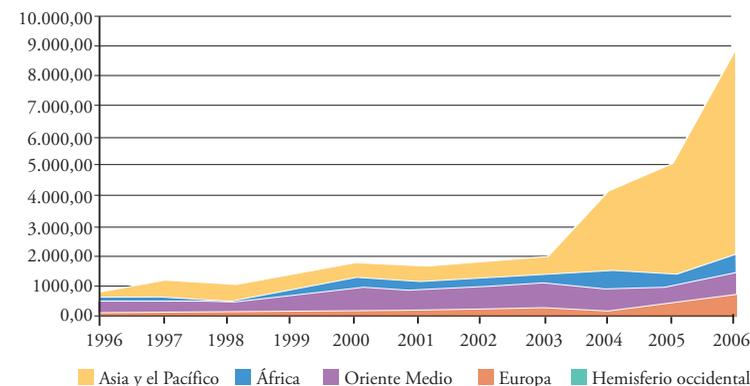
Una evolución llamativa de la última década es el auge del consumo de petróleo crudo y de productos derivados en China, que se expresa por un fuerte aumento de sus importaciones. Estas últimas multiplicaron por 11 entre 1996 y 2006. En su mayor parte, este incremento se produjo en 2004, cuando las importaciones chinas de petróleo casi duplicaron por primera vez (de 2,2 millones a 4,2 millones de barriles diarios), luego en 2006 cuando casi duplicaron por segunda vez (de 5 millones a 8,8 millones de barriles diarios). Sin embargo, América Latina y el Caribe aun no son el escenario de la rivalidad con los Estados Unidos. Si ocurre, la “guerra” por el abastecimiento entre ambos países (Lafargue, 2006) tendrá más bien lugar en Asia y el Pacífico (que aportan con 77% de las importaciones chinas), en el Oriente Medio o en Europa (que aportan con alrededor de 8%) o hasta en África (que aporta con 6,8%). Pero los países del hemisferio occidental sólo juegan un papel marginal, ya que apenas cumulan 0,2% de las importaciones de este país (Cf. Gráfico 4a y anexo IV.1.).

No obstante, en el período de referencia, el origen de las importaciones chinas que proceden del hemisferio occidental ha cambiado. En efecto, hasta 1998 el petróleo crudo y los productos derivados de los Estados Unidos representaban la mayor parte de las importaciones chinas procedentes del hemisferio occidental (25.600 b/d) con aquellos de Argentina (20.600 b/d). Desde luego, estos países fueron poco a poco superados por Venezuela (9.900 b/d) y otros países de Sudamérica (9.100 b/d). Este efecto de sustitución se puede relacionar con la disminución del peso de Venezuela en las importaciones de los Estados Unidos, debido a las limitaciones de la capacidad de producción venezolana. En 1996, el petróleo crudo y los productos derivados procedentes de Venezuela representaban un 18,3% de estas importaciones (es decir un volumen de 1,6 millón de b/d). En 2006, aunque este volumen había aumentado para llegar a 1,8 millón de b/d, ya no representaban más de un 9% de las importaciones de los Estados Unidos. De manera general, la participación del hemisferio occidental en las importaciones estadounidenses disminuyó notablemente en el transcurso de este período, al pasar de 52,21% (4,7 millones de b/d) a 34,1% (6,9 millones de b/d), a favor de los productos europeos, cuya participación subió de 9,4% a 38,7% (con un incremento en

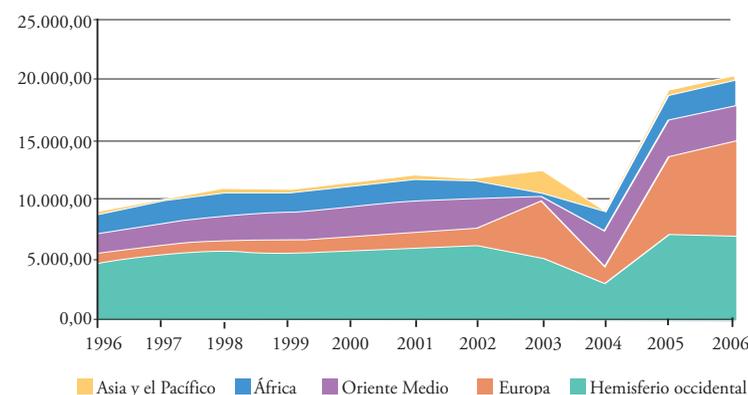
volumen de 846.000 a 7,8 millones de b/d) (Cf. Gráfico 4b y anexo IV.2.).

Gráficos 4a-4b
Importaciones de petróleo en China (1996-2006)

Importaciones de China (10³ b/d)

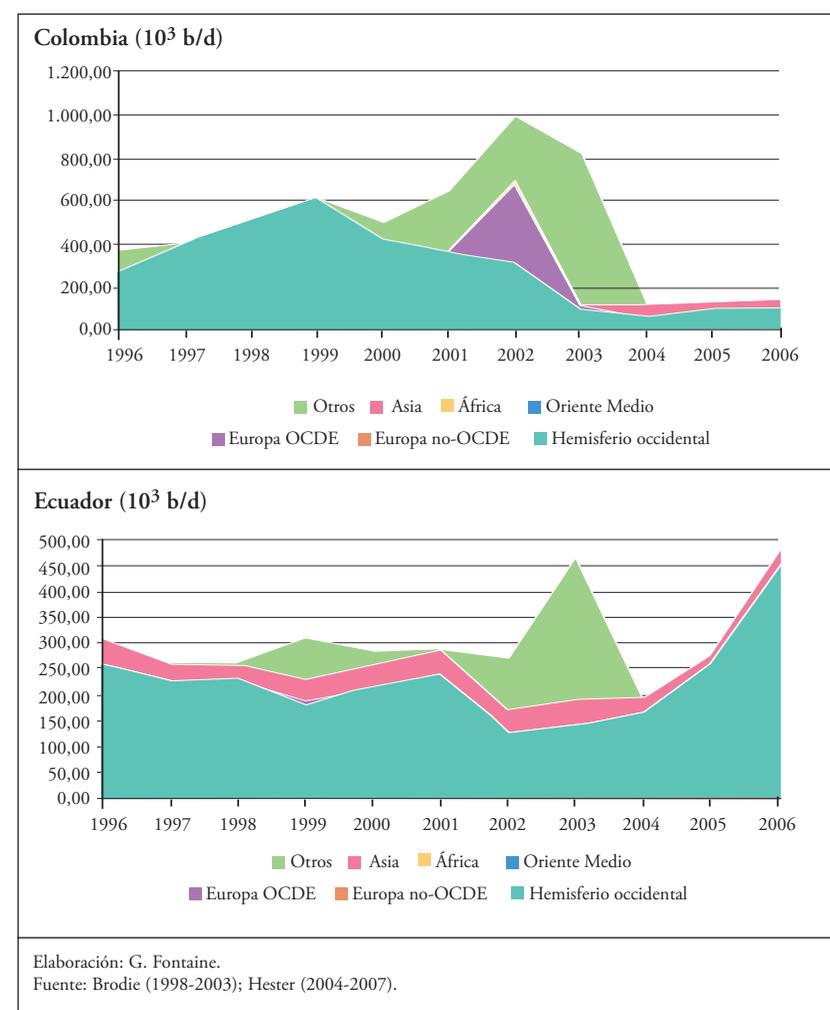
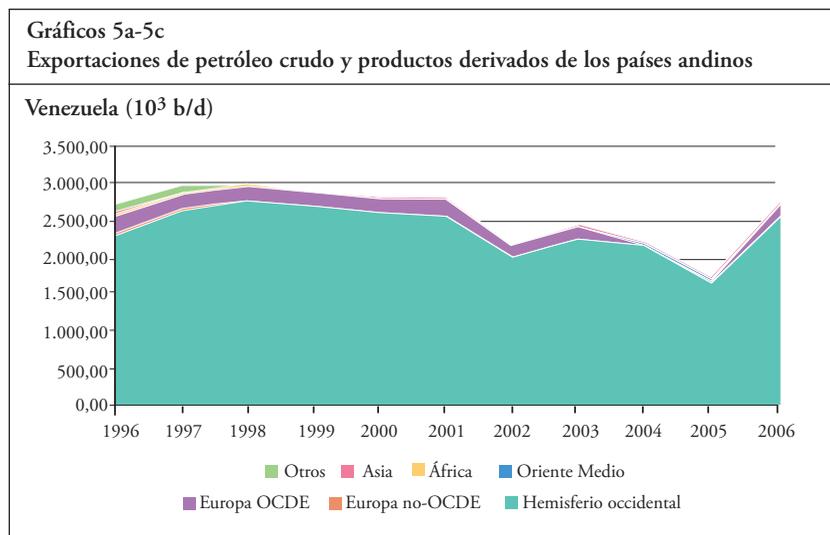


Importaciones de Estados Unidos (10³ b/d)



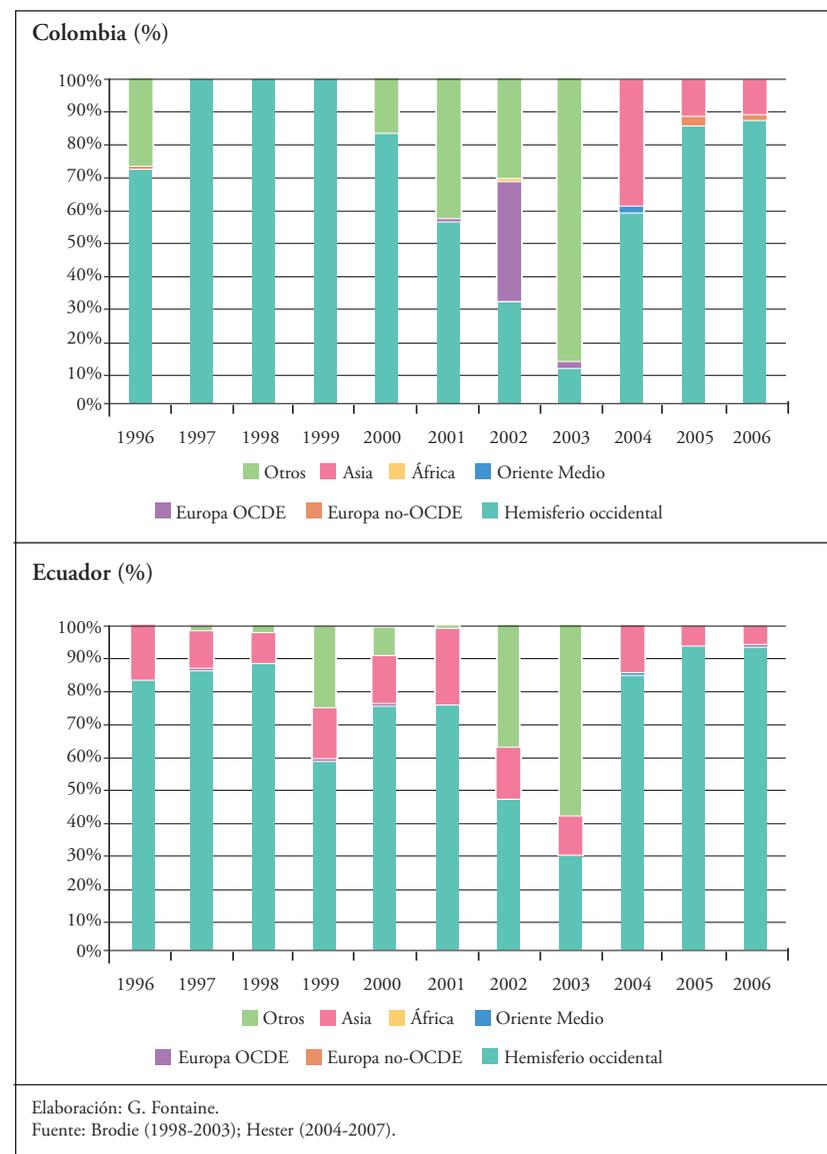
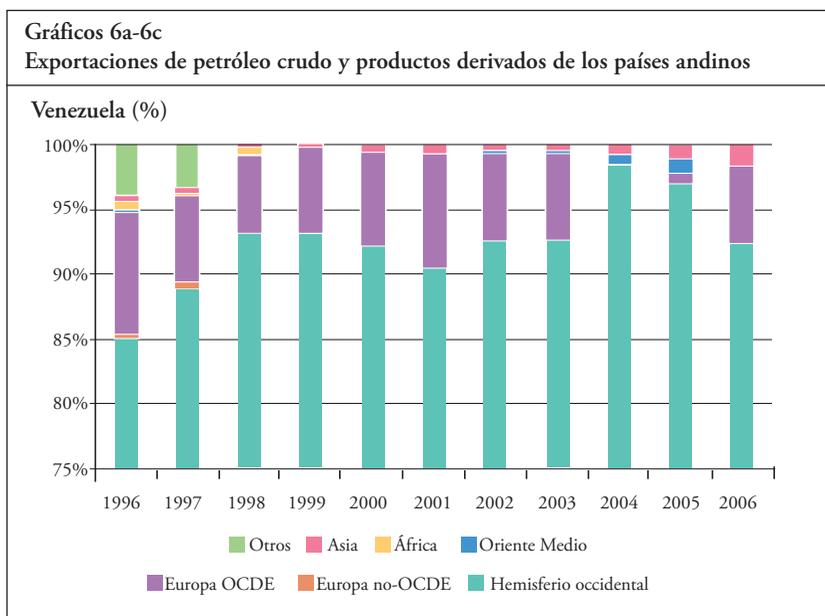
Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: Brodie (1998-2003); Hester (2004-2007).

La evolución de las exportaciones de petróleo y productos petroleros de Venezuela, Colombia y Ecuador, entre 1996 y 2006 ha sido errática. En Venezuela, se ubican alrededor de 2,7 millones de barriles diarios, pero han subido hasta casi 3 millones entre 1997 y 1998, antes de declinar hasta un mínimo de 1,7 millón de barriles diarios en 2005 y repuntar a 2,7 millones de barriles diarios en 2006. En Colombia, la caída es aún más dramática, puesto que las exportaciones registraron un ocaso brutal desde 2002, tras llegar a su nivel histórico de 0,99 millón de barriles diarios. A partir de 2004 se estabilizaron alrededor de 130.000 b/d, es decir menos de la mitad de su nivel de 1996. En cambio, las exportaciones del Ecuador han crecido regularmente a lo largo del período de referencia, a excepción de los años 2002 y 2003 subieron hasta 465.200 b/d luego cayeron a 195.400 b/d. Se ubican actualmente alrededor de 0,5 millón de barriles diarios, es decir casi el doble de lo que eran hasta la inauguración del oleoducto OCP (Cf. Gráficos 5a-5c y anexo IV.3.).



La estructura de las exportaciones de Venezuela, Colombia y el Ecuador muestra una fuerte concentración en los países del hemisferio occidental y, entre ellos, Estados Unidos. Esto es particularmente el caso de Venezuela, cuyas exportaciones se destinan en más del 90% al continente americano y alcanzó un nivel histórico en 2004, donde representó 98,4%

del total. Las exportaciones a Estados Unidos representan casi dos terceras partes del total y tendieron a aumentar a lo largo del período de referencia, hasta llegar a un nivel histórico de 89% en 2005. Colombia está en una situación similar, pero muestra una mayor diversificación de mercados de destino. En efecto, desde el año 2000, la participación de las exportaciones hemisféricas se ubica entre el 60 y el 80%, en beneficio de los países de Asia y Europa. La participación de las ventas a los Estados Unidos siguió la misma tendencia, con un máximo de 85,7% en 1999 y un mínimo de 9,38% en 2003, para luego volver a crecer hasta 45,3% en 2006. En cambio las exportaciones del Ecuador se dirigen cada vez más hacia el hemisferio occidental, pese a una disminución notable en 2002-2003 (cuando llegaron a 30,7%) y alcanzaron su máximo histórico en 2006, con 94,5%. No obstante, la importancia relativa de los Estados Unidos es menor en el total de exportaciones ecuatorianas que en aquellas de Venezuela y Colombia, puesto que no supera 53% (en 2005 y 2006) (Cf. Gráfico 6a-6c y anexo IV.3.).

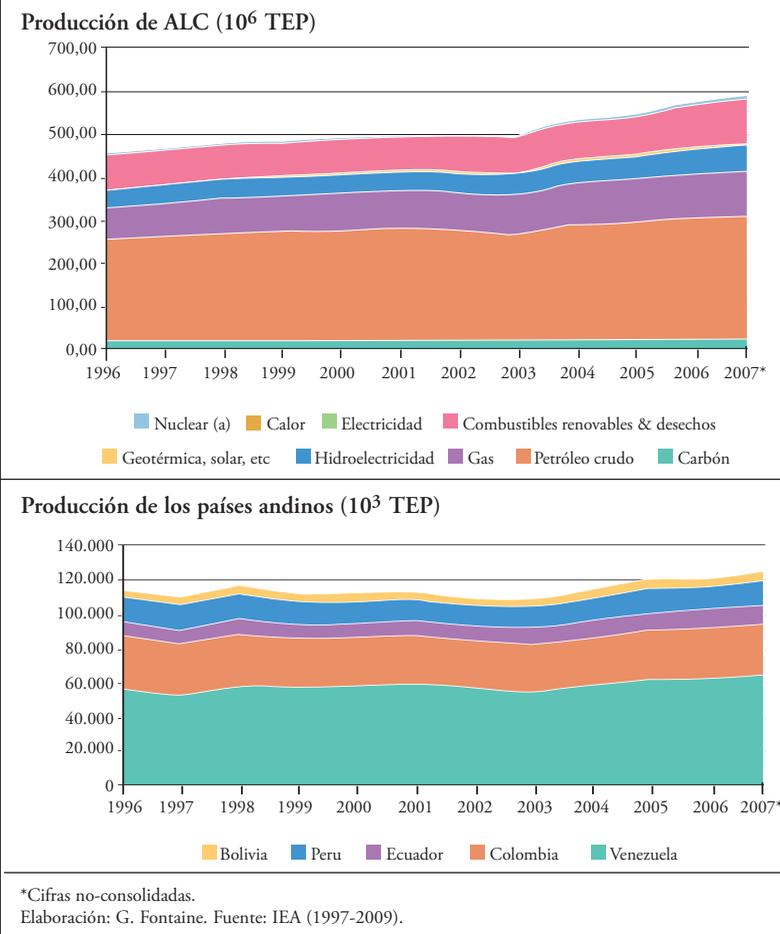


Al fin y al cabo, aunque intentan asumir un papel protagónico en el comercio internacional de hidrocarburos, los países andinos dependen más de los Estados Unidos que estos últimos dependen de ellos. El primer consumidor mundial de energía sigue siendo el principal destinatario de sus exportaciones y no están actualmente en condición de diversificarlas hacia la China, principal país emergente interesado por esta zona.

Evolución de la producción

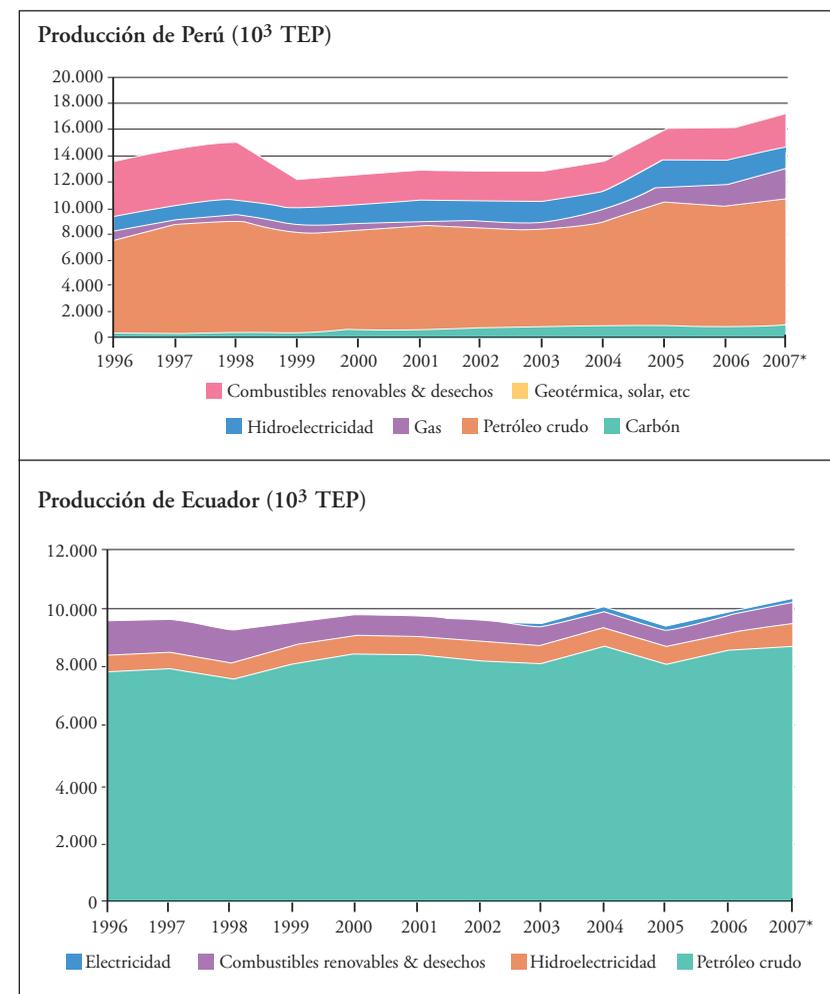
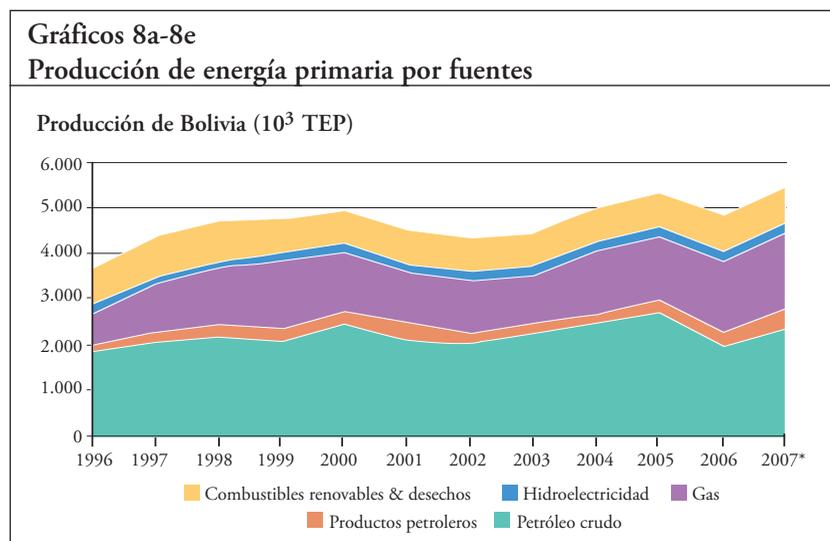
En la actualidad, la producción de energía primaria neta de América Latina y el Caribe representa 550,4 millones de TEP (4,6% del total mundial). Con 124,1 millones de TEP, los países de la zona andina concentran cerca de un cuarto de esta producción (22,5%). Venezuela provee más de la mitad (51,4%) de la energía producida por la zona andina, delante de Colombia (23,4%), Perú (11,3%), Ecuador (9,5%) y Bolivia (4,4%) (IEA, 2009). En el período 1996-2003, la producción de energía primaria latinoamericana y caribeña creció de manera regular de 421,8 millones a 463 millones de TEP. Este crecimiento se aceleró luego, hasta que la producción llegara a 550,4 millones de TEP en 2007. En cambio, los países andinos registraron un declive de producción entre 1998 y 2003 (de 115,5 millones a 107,5 millones de TEP), que no compensó el incremento posterior (hasta 124,4 millones de TEP en 2007) (Cf. Gráficos 7a-7b y anexos III.1 y V.1.).

Gráficos 7a-7b
Producción de energía primaria

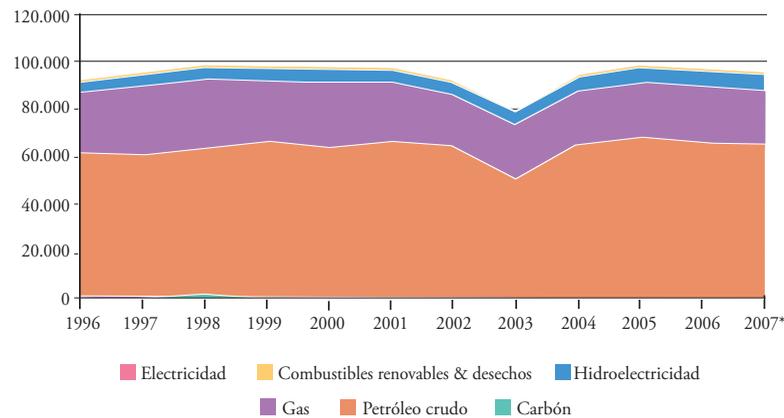


2 La producción de energía primaria neta es el saldo de la producción de energía primaria una vez deducido el consumo de productos petroleros y electricidad necesarios a aquella producción.

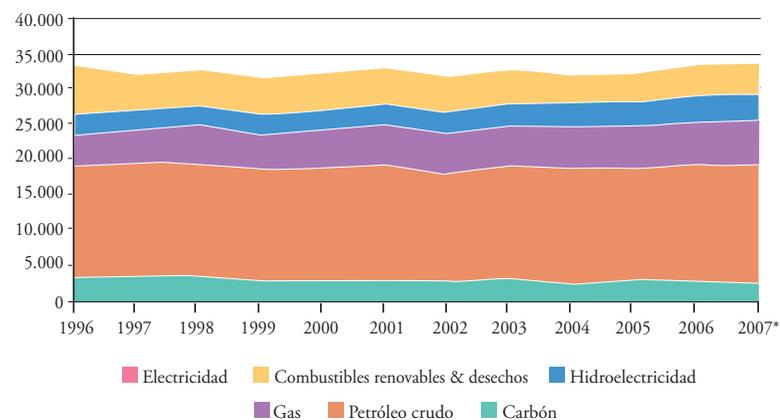
Entre estos últimos, Bolivia registró el mayor incremento en el período de referencia (de 3,6 millones a 5,4 millones de TEP), a pesar de una reducción entre 2000 y 2002 (de 4,9 millones a 4,3 millones de TEP), debido a los conflictos sociales que afectaron a este país y conllevaron a la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, afectando la producción de gas natural. Le siguió Perú, donde la producción creció de 14 millones a 17 millones de TEP, a pesar de la caída de 1998-1999 (de 14,3 millones a 12,8 millones de TEP). El Ecuador registró un crecimiento menor (de 8,5 millones a 11,8 millones de TEP), debido a las caídas de 1997 y 2005, consecutivas de la agitación social que desembocó en la destitución de los presidentes Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez. En cambio, la producción de energía primaria de Venezuela se mantuvo alrededor de 90 millones de TEP, con una fuerte reducción en el período 2001-2003 (cuando la producción bajó de 58,1 a 53,1 millones de TEP), debido al conflicto social que paralizó la empresa estatal PdVSA durante varios meses. Por último, la producción de energía primaria en Colombia disminuyó (de 31,4 millones a 29 millones de TEP) a un ritmo relativamente constante (Cf. Gráficos 8a-8e y anexo V.2.).



Producción de Venezuela (10³ TEP)



Producción de Colombia (10³ TEP)

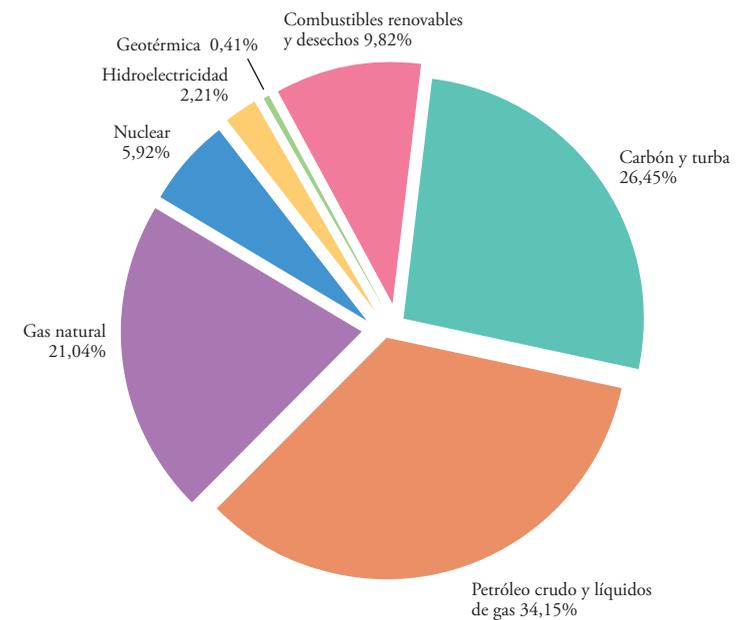


*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

Ahora bien, ni América Latina y el Caribe en su conjunto y tampoco la zona andina siguen el padrón de la matriz energética mundial. En efecto, los hidrocarburos representan 81,6% de la producción de energía primaria³ en el mundo, la cual alcanza 12.000 millones de TEP al año. El petróleo es la primera fuente de suministro (34,1%), delante del carbón (26,4%) y el gas natural (21%). Las principales fuentes alternativas son la biomasa (9,8%) y el nuclear (5,9%), seguidos por la hidroelectricidad (2,2%) y la geotermia (0,4%) (Cf. Gráfico 9).

Gráfico 9
Matriz energética mundial (2007)

Producción mundial de energía primaria (N= 12.10⁹ TEP)



Fuente: IEA, *Energy Balances for Non-OECD Countries*. 2009.

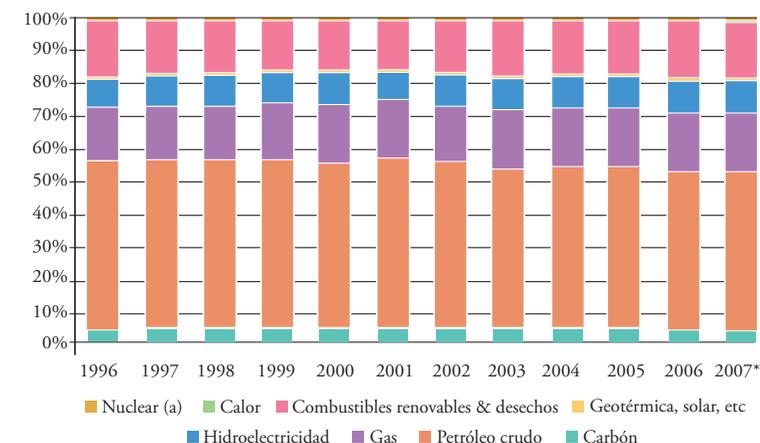
3 Nos referimos aquí a la producción bruta de energía primaria, estos datos no toman en cuenta el consumo de productos petroleros y electricidad necesarios para aquella producción.

En cambio, en América Latina y el Caribe, la participación de los hidrocarburos en la matriz energética representa apenas entre 70% y 75% del suministro. La primera fuente es el petróleo, que representa alrededor de la mitad del total, delante del gas natural y los combustibles renovables y desechos (20% cada uno). La hidroelectricidad ocupa un rango secundario pero se ubica en un 10%, delante del carbón (menos de 5%) y las otras fuentes alternativas de energía apenas superan el 1%. Por otro lado, la zona andina, la participación de los hidrocarburos es superior al nivel mundial, puesto que representan alrededor de 85% del suministro. El petróleo representa cerca de dos tercios del total. El gas natural se ubica a un nivel comparable a la región y al mundo (20%); la hidroelectricidad es inferior al nivel subcontinental pero aún así es muy superior al nivel mundial (8%); en cambio los combustibles renovables y desechos ocupan un lugar inferior al promedio mundial y aquel de la región (5,6%). Por último, la participación del carbón es marginal, a semejanza de la región (con 2,1%), aunque supera aquella de las energías geotérmicas y otras fuentes alternativas (0,14%) (Cf. Gráficos 10a-10b y anexos III.1 y V.1.).

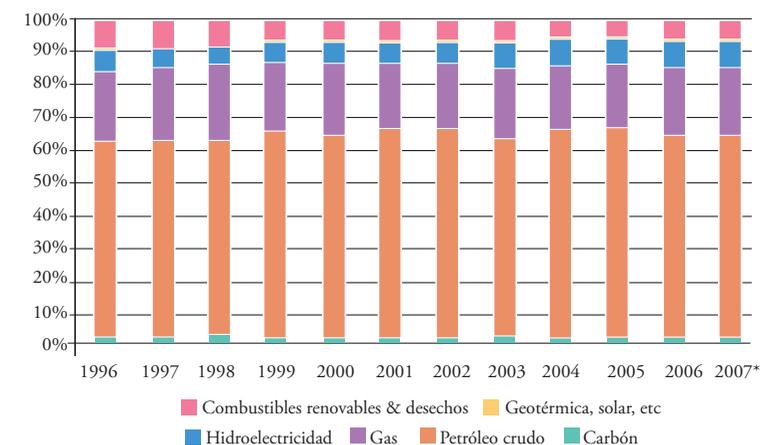
Durante el período de referencia, la importancia relativa de los hidrocarburos en la producción de energía de Venezuela se ha mantenido alrededor de 90%, principalmente porque el crecimiento del petróleo (de 65% a 70%) compensó la reducción de la importancia relativa del gas natural (de 30% a 25%), mientras que la hidroelectricidad se mantenía a un nivel inferior a 10%. El Ecuador se acerca al padrón venezolano, puesto que la participación de los hidrocarburos en el suministro energético supera el 83% en el conjunto del período. Sin embargo, la particularidad de este país es que su producción de gas es incipiente y no produce carbón. El incremento de la participación del petróleo en la producción de energía primaria se produjo entonces a costa de la participación de los combustibles renovables y desechos y, en menor medida, de la hidroelectricidad. En Colombia, también, la participación de los combustibles renovables y desechos se ha reducido sensiblemente (de 20% a menos de 15% del total), gracias al incremento de la hidroelectricidad y, en menor medida, de energía geotérmica y solar. En cambio, el peso de los hidrocarburos se mantiene estable entre 70% y 75%. En el Perú, la participación de los combustibles renovables y desechos disminuyó aún más (de

Gráficos 10a-10b
Producción de energía primaria por fuente

Producción de ALC (%)



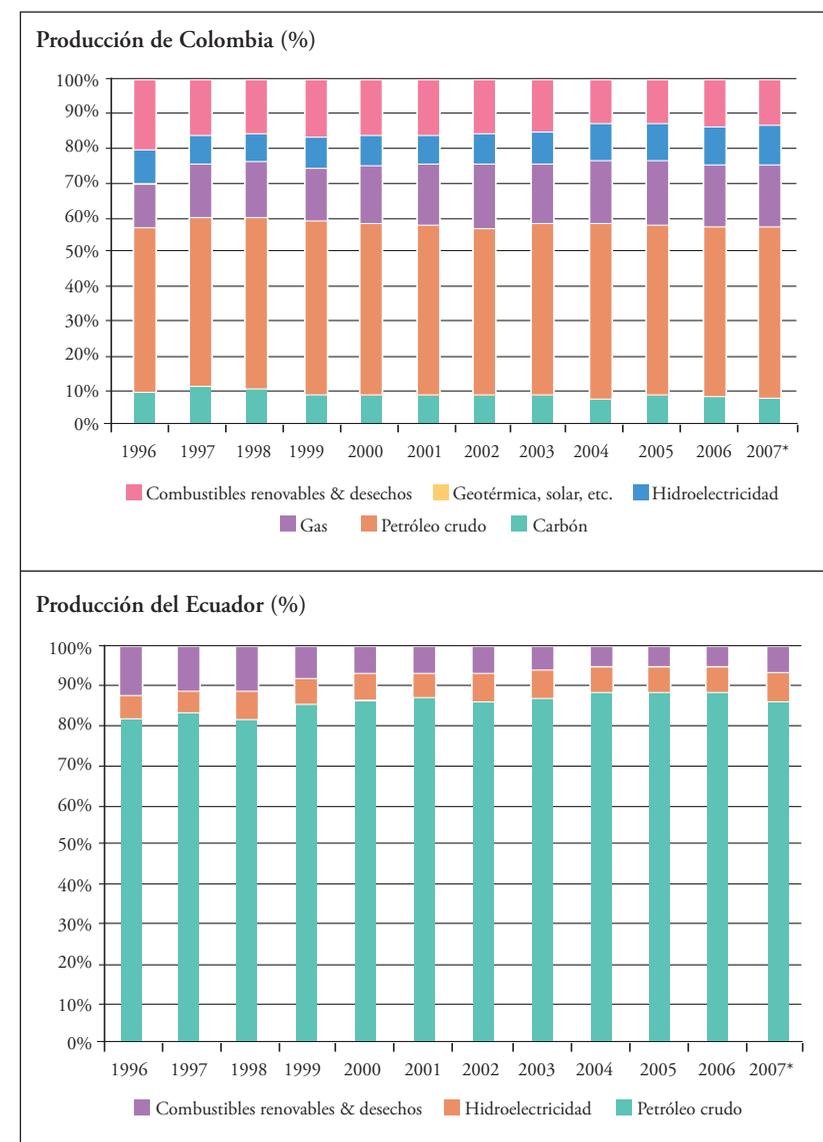
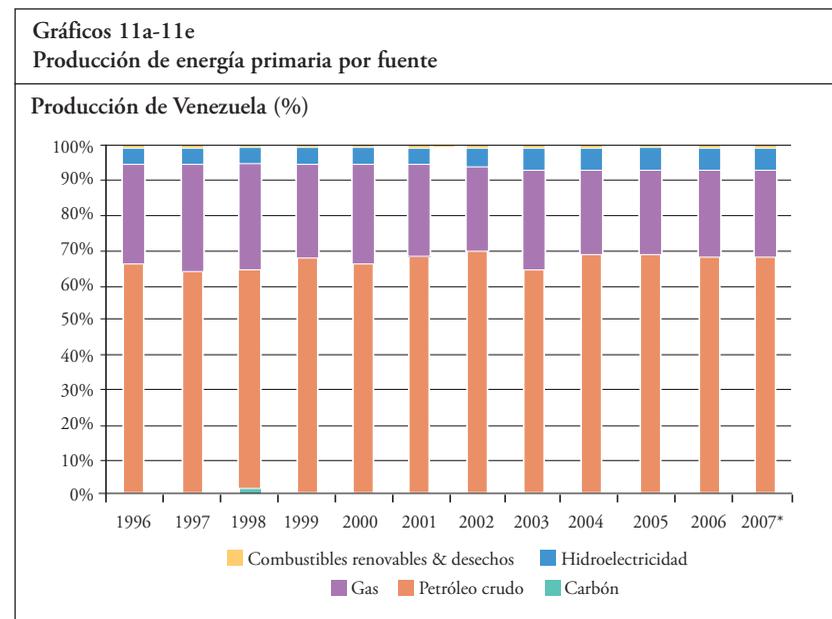
Producción de los países andinos (%)



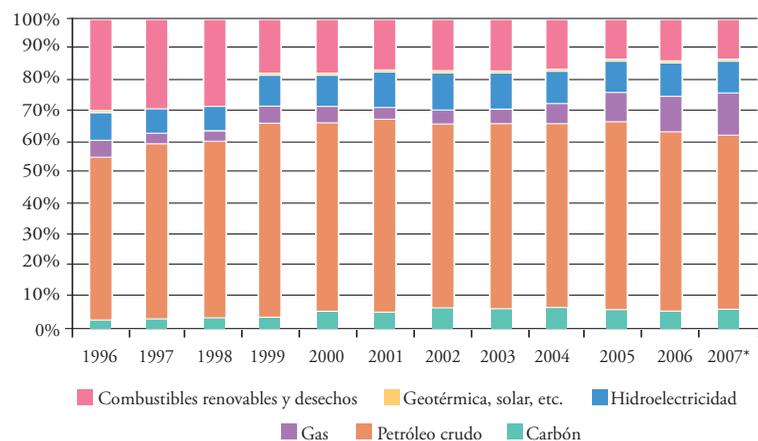
*Cifras no-consolidadas. (a) La energía nuclear se produce en Brasil y Argentina.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

30% a 15%), principalmente gracias a la sustitución del gas (cuya participación subió de 5% a 13,5%) y de la hidroelectricidad (que se acerca a 10%). Asimismo, en Bolivia la disminución de estos combustibles (de 22% a 18%) fue posible mediante el incremento de la participación del gas natural (de 21% a 34%), mientras que la hidroelectricidad seguía ocupando un rango secundario (4%) (Cf. Gráficos 11a-11e y anexo V.2.).

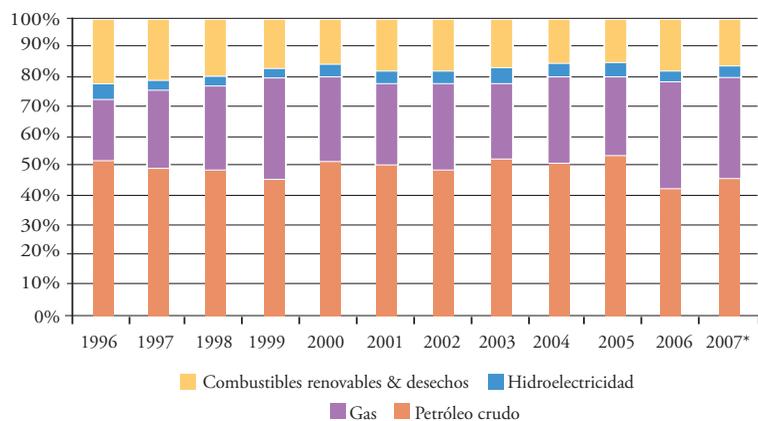
La producción de energía primaria de los países andinos muestra entonces una dependencia hacia los hidrocarburos superior a los padrones mundial y subcontinental. Esta dependencia se debe esencialmente a la importancia notoria del petróleo, en la medida en que la participación del gas natural es similar al promedio mundial y subcontinental y aquella del carbón es marginal.



Producción del Perú (%)



Producción de Bolivia (%)



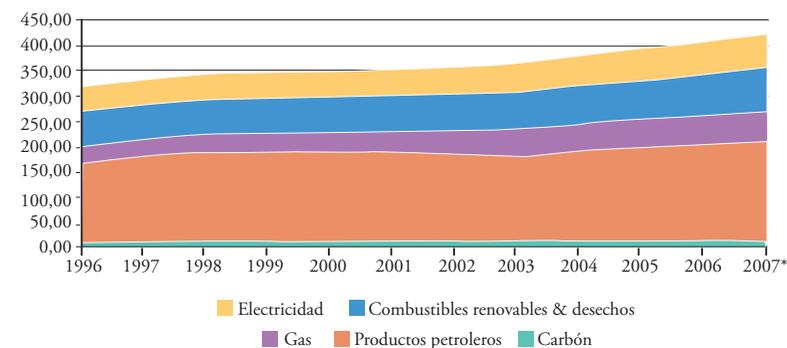
*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

Evolución del consumo

La evolución del consumo de energía final de los países andinos sigue la misma tendencia que la producción de energía primaria, lo cual confirma la creciente dependencia de estos países hacia los hidrocarburos. Entre 1996 y 2007, el consumo de América Latina y el Caribe se incrementó de 28,9%, lo que es muy superior al crecimiento del consumo en los países andinos (+14,5%). Esta diferencia se debe a un estancamiento del consumo en la zona andina entre 1999 y 2002 (Cf. Gráfico 12 y anexos III.2 y V.1.).

Gráfico 12
Consumo de energía final por fuente

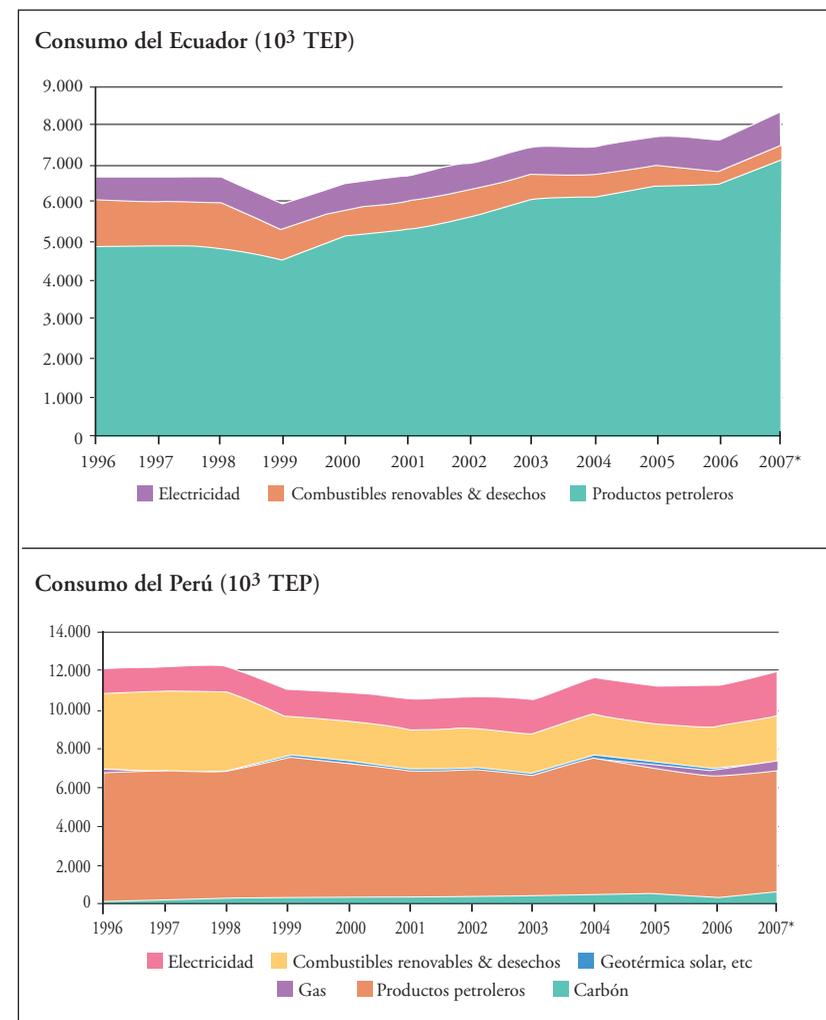
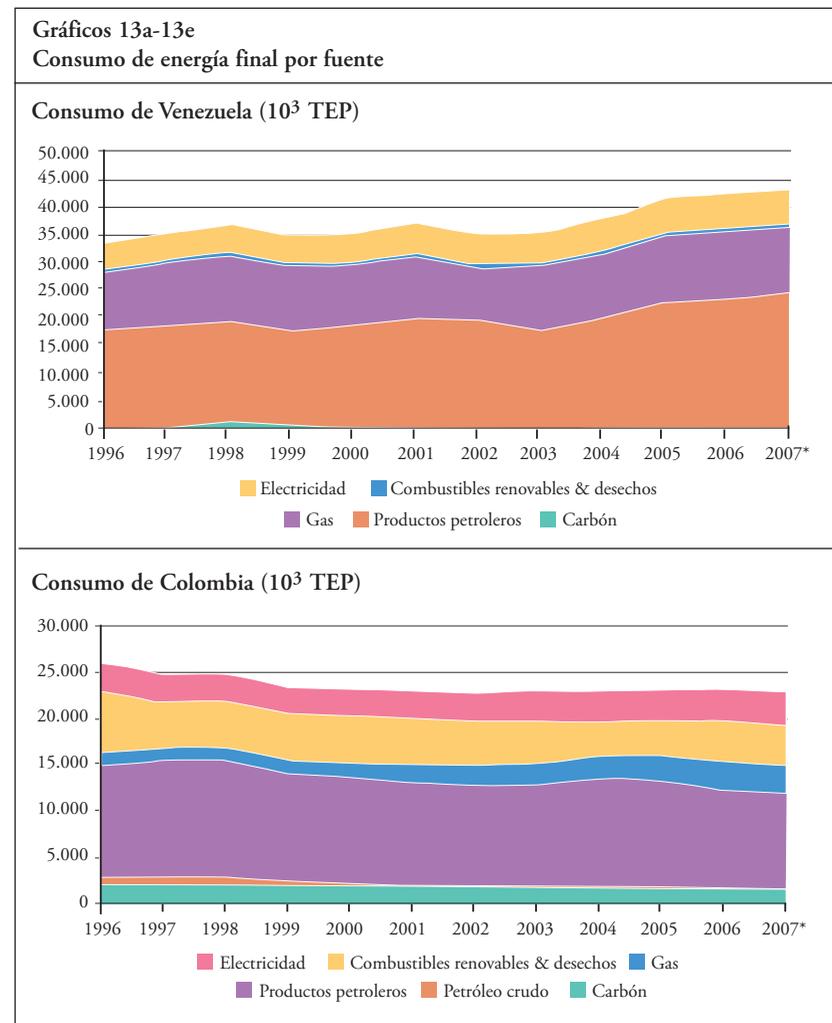
Consumo de ALC (10⁶ TEP)



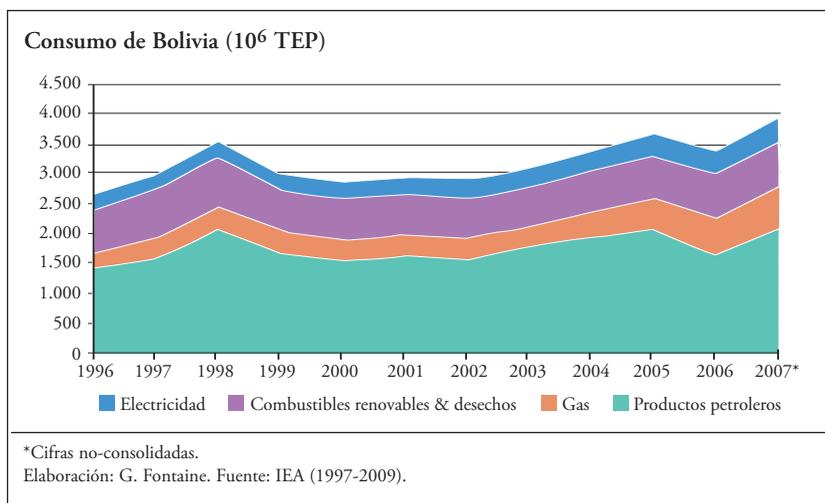
*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

Bolivia conoció el mayor crecimiento (+38,1%), delante de Venezuela (+24,1%) y el Ecuador (+19,4%), mientras el consumo en Colombia y el Perú disminuyó (respectivamente de 11,5% y 2,8%). La baja tendencial en Colombia se revirtió a partir de 2003, el consumo peruano aumenta desde 2004 y el consumo ecuatoriano aumentó regularmente desde 1999. A pesar de ello, Venezuela sigue siendo el mayor consumidor de la zona andina, con un consumo promedio en el conjunto del período de referencia de 37 millones de TEP, es decir 45% del consumo regional (82,1

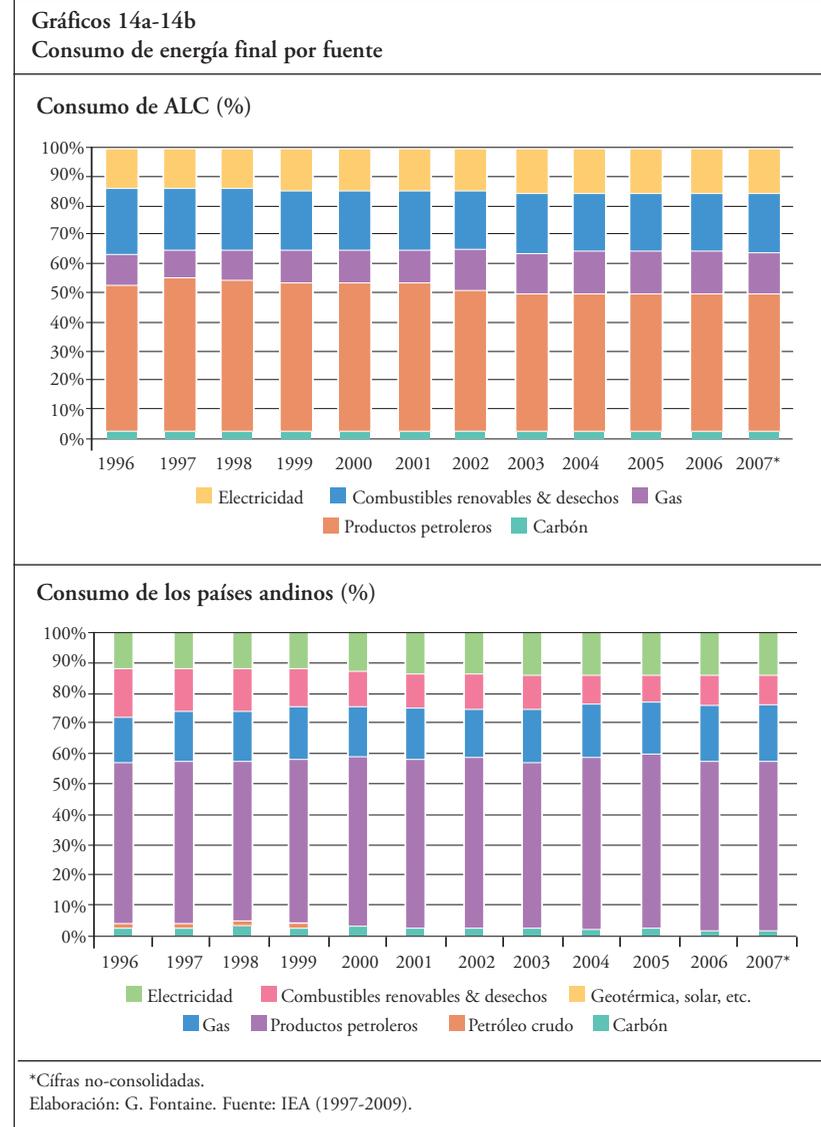
millones de TEP). Eso representa más de once veces el consumo de Bolivia (3,2 millones de TEP), cinco veces el consumo del Ecuador (7,1 millones de TEP), tres veces aquel del Perú (11,4 millones de TEP)⁴ y casi el doble de aquel de Colombia (23 millones de TEP). (Cf. Gráfico 13a-13e y anexo V.3.).



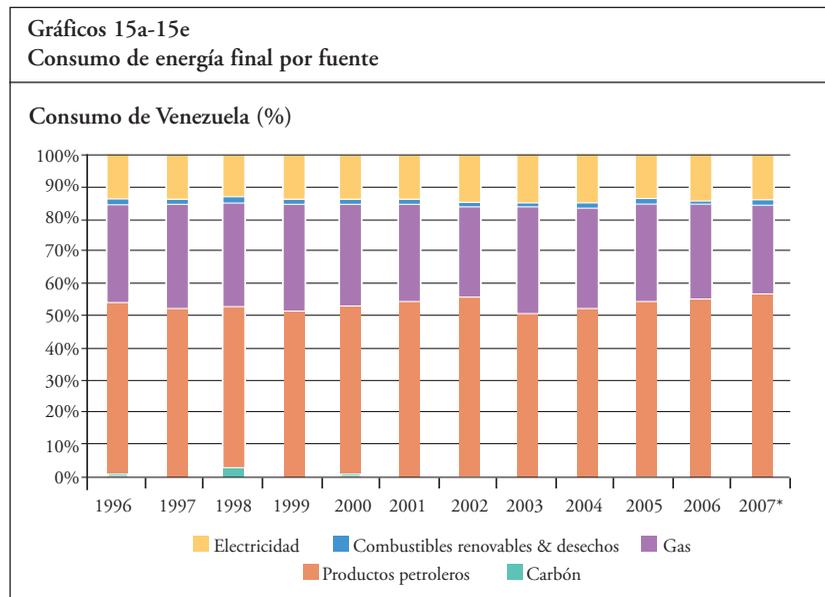
⁴ Cabe recordar que la población venezolana representa sólo 22% de la población andina, comparado con 37% para Colombia, 22,5% para el Perú, 10,8% para el Ecuador y 7,6% para Bolivia (calculado a partir de PNUD, 2007: 445-446).

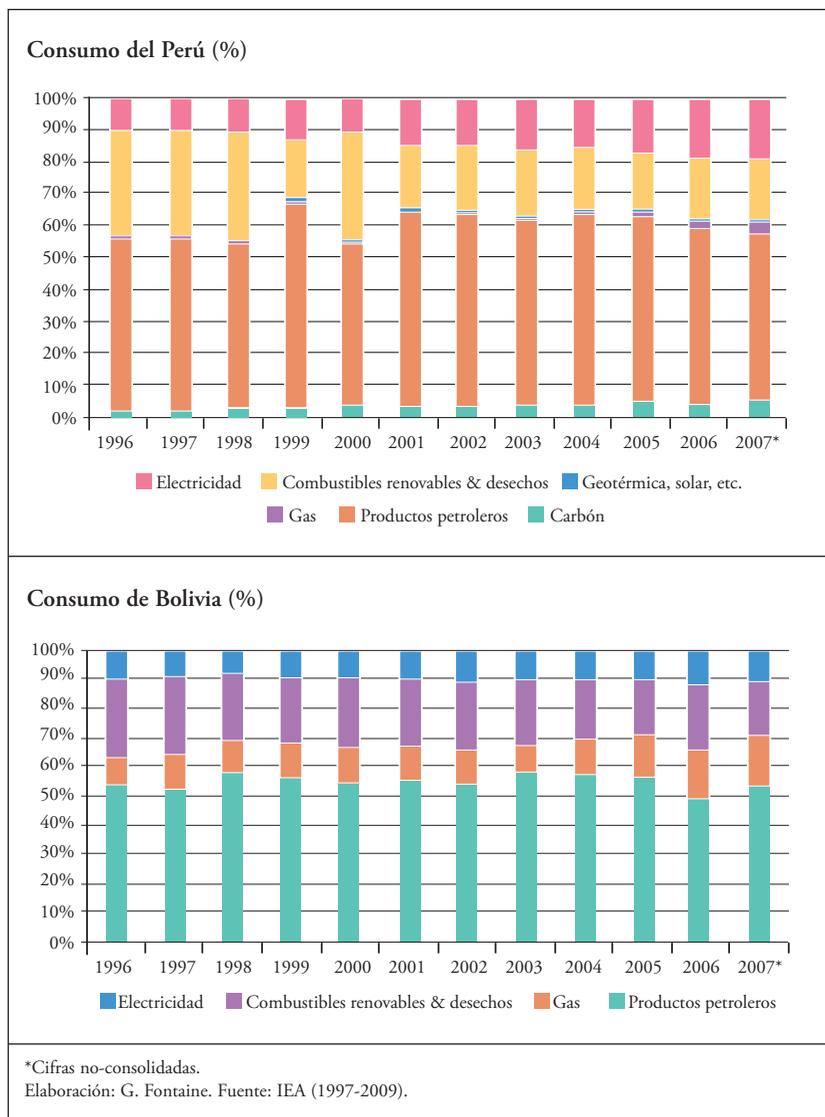


En América Latina y el Caribe, la participación de los hidrocarburos en el consumo de energía final se mantiene alrededor de dos tercios (entre 63% y 64%) en el período de referencia. La participación de la electricidad aumenta ligeramente (de 14% a 16% en sustitución de los combustibles renovables y desechos (cuya participación bajó de 22% a 20%), mientras que las demás fuentes de energía siguen siendo marginales (menos de 1%). En cambio, en los países andinos, la participación de los hidrocarburos ha crecido hasta representar más de tres cuartas partes del consumo (comparado con 71,5% en 1996). Este aumento se debe principalmente al incremento del consumo de productos petroleros (de 54% a 57%) y del gas (de 15% a 17%), pese al estancamiento del consumo de carbón (entre 2% y 3%). Este auge, junto con el incremento de la participación de la electricidad (de 12% a 15%) se realizó en detrimento del consumo de biomasa y desechos (que bajó de 16% a 9%) (Cf. Gráficos 14a-14b y anexos III.2 y V.1.).

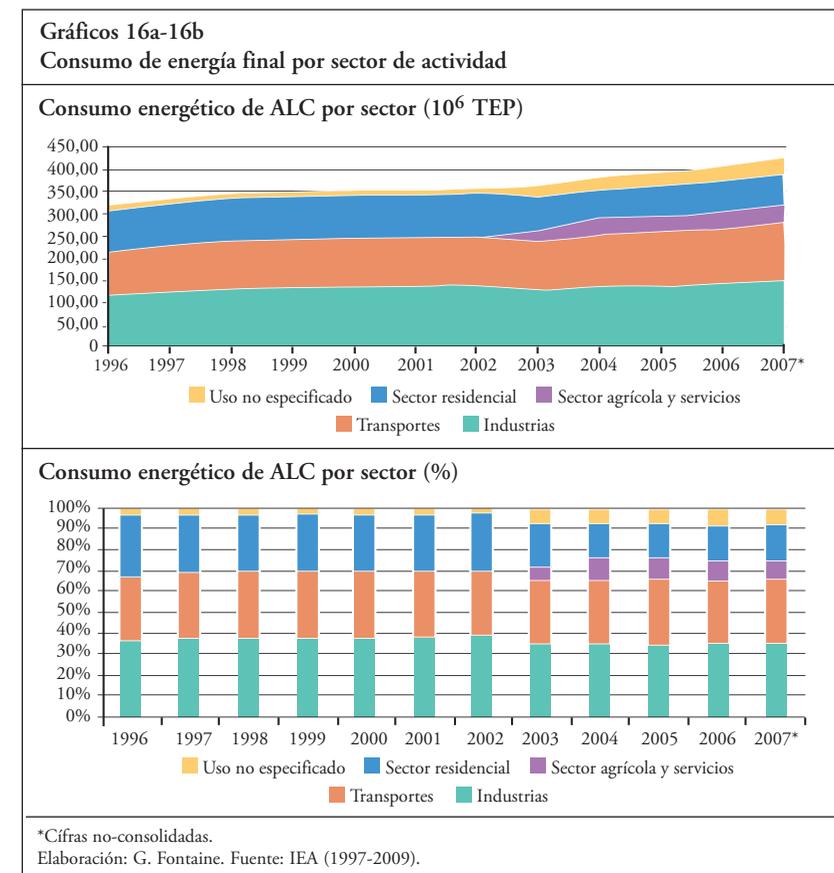


La participación de los hidrocarburos en Venezuela ha alcanzado, al parecer, su nivel máximo puesto que oscila alrededor de 85%, mientras que la biomasa y los desechos apenas representan 1% y la electricidad se mantiene por debajo de 14%. En cambio, en los demás países andinos, la importancia relativa de esta fuente de energía se incrementó notablemente a lo largo del período de referencia. En efecto, en el Ecuador crecieron de 75% a 85%, sustituyendo la biomasa (que cayó de 18% a 4%). De manera comparable, en Bolivia, subieron de 64% a 70%, en sustitución de la biomasa y los desechos (que pasaron de casi 30% a manos de 20%). En estos dos últimos casos, el consumo de electricidad se mantuvo estable, entre 9% y 11%. En cambio aumentó regularmente en el Perú (de 10% a 19%) y en Colombia (de 12% a 16%). El resultado de esta tendencia, acumulada con el incremento de la participación de los hidrocarburos (de 57% a 64% en el Perú y de 54% a 68% en Colombia), conlleva a una reducción excepcional de la biomasa y de los desechos (de 33% a 18% en el Perú y de 26% a 18% en Colombia) (Cf. Gráficos 15a-15e y anexo V.3.).



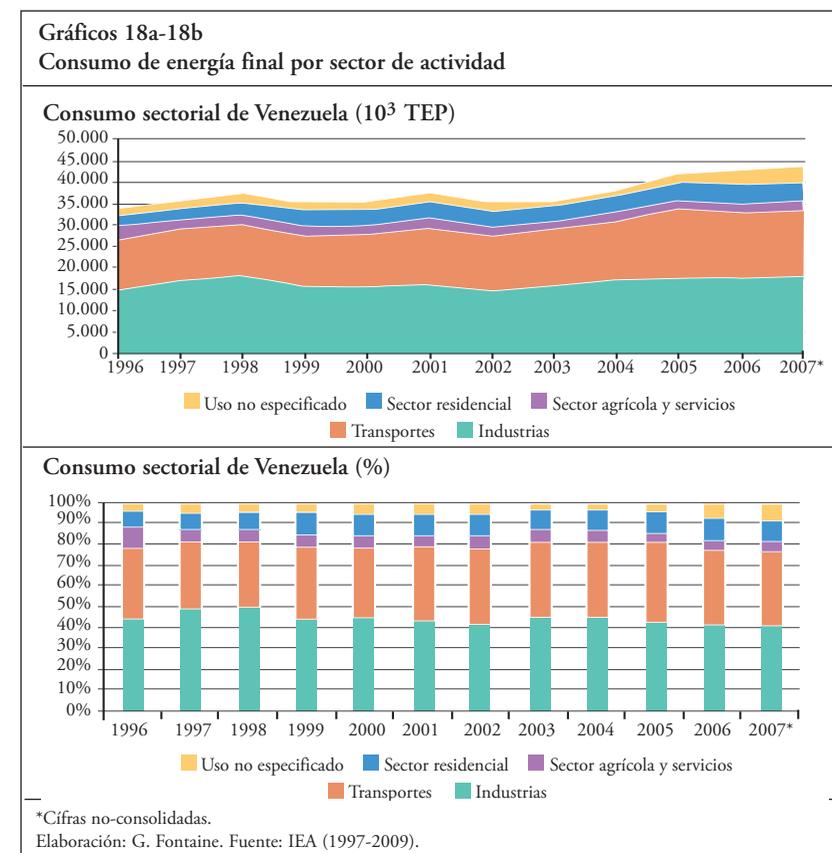
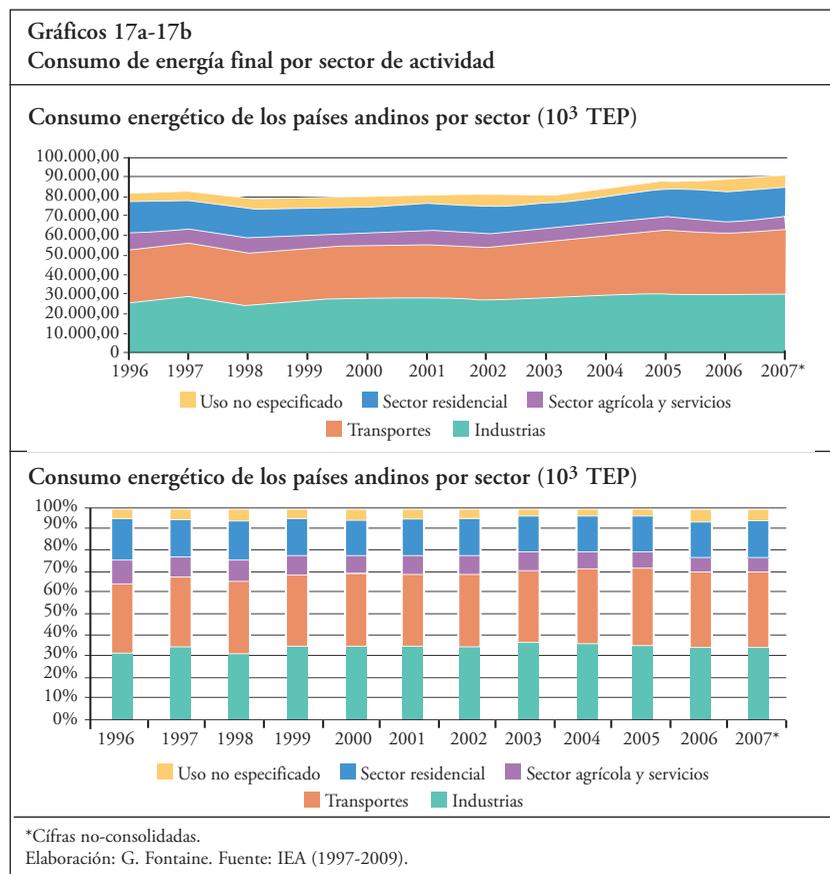


En América Latina y el Caribe, el principal sector consumidor de energía es la industria, con unos 149 millones de TEP, delante del transporte (128,8 millones de TEP). Le siguen el sector residencial, con 72 millones de TEP luego la agricultura y los servicios, que suman 38,8 millones de TEP. La participación del sector industrial alcanzó un máximo de 39% en 2002, antes de declinar y estabilizarse alrededor de 35%. Mientras tanto, la participación del transporte se mantuvo alrededor de 30% a lo largo del período de referencia y aquella de los otros sectores aumentó (Cf. Gráficos 16a-16b y anexo III.2.).

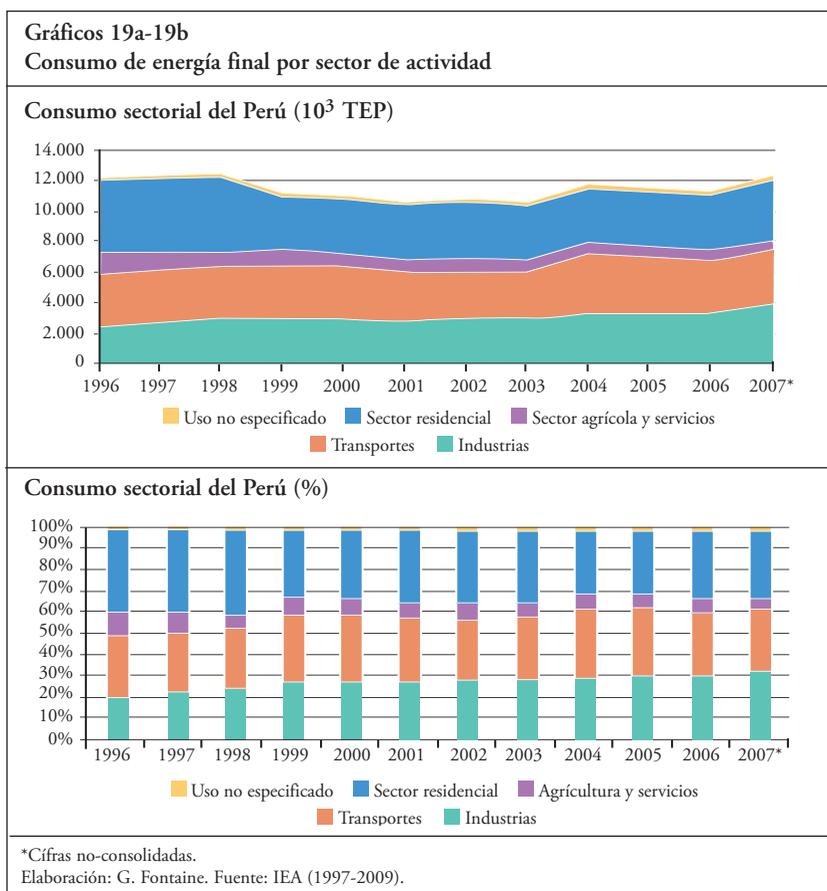


Sin embargo, una vez más, la zona andina se aleja de este padrón. En efecto, el sector de los transportes (con 35,5 millones de TEP) está delante del sector industrial (34,4 millones de TEP). Le siguen el sector residencial, con 15,6 millones de TEP luego la agricultura, con 6,1 millones de TEP. Es más, la participación de la industria en el consumo total se mantuvo por debajo de 34% durante el período de referencia, y aquella de las industrias disminuía ligeramente (de 32% a 35%), al igual aquella del sector residencial y la agricultura (de 35% a 30%), lo que conllevó al incremento del transporte (de 31% a 35%) (Cf. Gráficos 17a-17b y anexo V.4.).

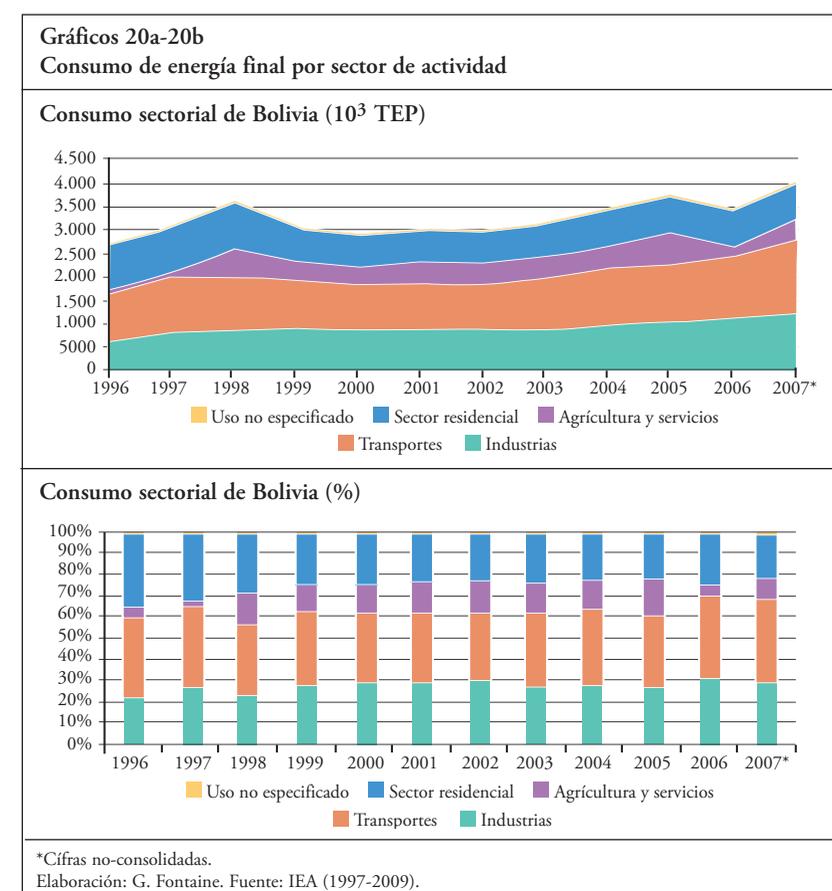
Venezuela es el único país andino que se acerca al padrón latinoamericano y caribeño. En este caso, el sector industrial es el mayor consumidor de energía, con 17,7 millones de TEP, delante de los transportes (15,4 millones de TEP). Siguen el sector residencial (4,2 millones de TEP) y la agricultura y los servicios (2,1 millones de TEP). La evolución durante el período de referencia es similar a la evolución del consumo sectorial de la región. En efecto, la industria alcanzó su nivel máximo de 50% en 1998, antes de declinar para llegar hasta 40% en la actualidad. Mientras tanto, la participación del transporte se mantuvo alrededor de un tercio del total y aquella de los otros sectores creció hasta alcanzar 14,7% (Cf. Gráficos 18a-18b y anexo V.4.).



En el Perú, si bien es cierto el principal consumidor de energía es también el sector industrial, con 3,9 millones de TEP, este se ubica en un nivel equiparable con el sector residencial (3,8 millones de TEP), delante del transporte (3,6 millones de TEP). La agricultura y los servicios sólo consumen 0,6 millón de TEP. La participación de la industria ha crecido regularmente entre 1996 y 2007, hasta alcanzar el 31%. En cambio, la participación del transporte se mantuvo estable durante este período (30%), así como aquella de la agricultura (5%), mientras aquella del sector residencial declinaba (de 40% a 32%) (Cf. Gráficos 19a-19b y anexo V.4.).



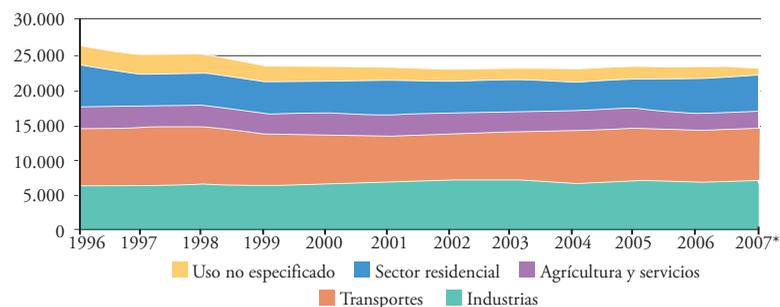
En Bolivia, el transporte es el primer sector consumidor de energía, con 1,6 millón de TEP, delante la industria (1,2 millón de TEP), el sector residencial (0,8 millón de TEP) y la agricultura (0,4 millón de TEP). Sin embargo, mientras la participación del transporte se mantenía en un nivel cercano a 40% en el período de referencia, aquellas del sector industrial y del sector agrícola subieron sensiblemente (de 21% a 30% del total en un caso, y de 4 a 10% en el otro). Esta evolución conllevó entonces una reducción drástica de la importancia relativa del sector residencial en el consumo doméstico (de 36% a 20%) (Cf. Gráficos 20a-20b y anexo V.4.).



En Colombia, el sector de los transportes se ubica en un nivel equiparable con aquel de la industria (7,3 millones y 7,1 millones de TEP), delante del sector residencial (5 millones de TEP), la agricultura y los servicios (2,4 millones de TEP). En el período de referencia, la participación de la industria creció de 25% a 31%, mientras aquellas del transporte y de la agricultura se mantenían respectivamente alrededor de 30% y 10%. Luego de una contracción entre 1996 y 2000, la participación del consumo residencial creció hasta alcanzar 22,1% (Cf. Gráficos 21a-21b y anexo V.4.).

Gráficos 21a-21b
Consumo de energía final por sector de actividad

Consumo sectorial de Colombia (10³ TEP)



Consumo sectorial de Colombia (%)

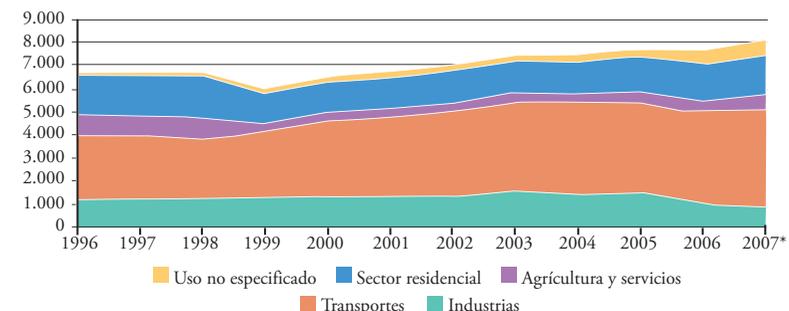


*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

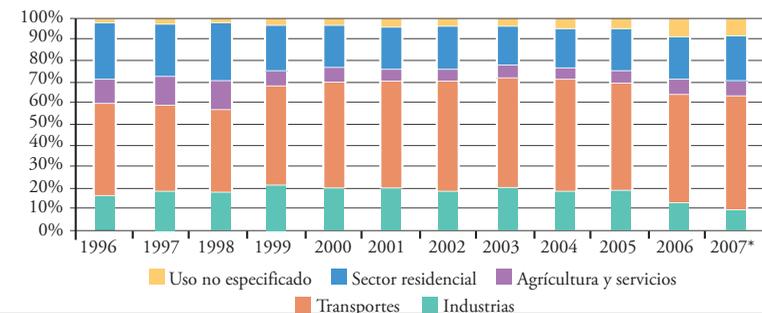
De manera comparable, en el Ecuador, el sector de los transportes es el primer consumidor de energía, con 4,2 millones de TEP, lejos delante del sector residencial (1,7 millón de TEP), de la industria (0,9 millón de TEP) y de la agricultura (0,6 millón de TEP). Esta situación es aún más preocupante si se considera que la participación de las industrias en el total decline desde el 2005 (hasta llegar a 10,7%) y la participación del transporte subió constantemente desde 1996 (de 42% a 53%). En cambio, es notoria la baja del consumo relativo del sector residencial (de 26% a 21%), y de la agricultura y los servicios (de 12,1% a 7,4%) (Cf. Gráficos 22a-22b y anexo V.4.).

Gráficos 22a-22b
Consumo de energía final por sector de actividad

Consumo sectorial del Ecuador (10³ TEP)

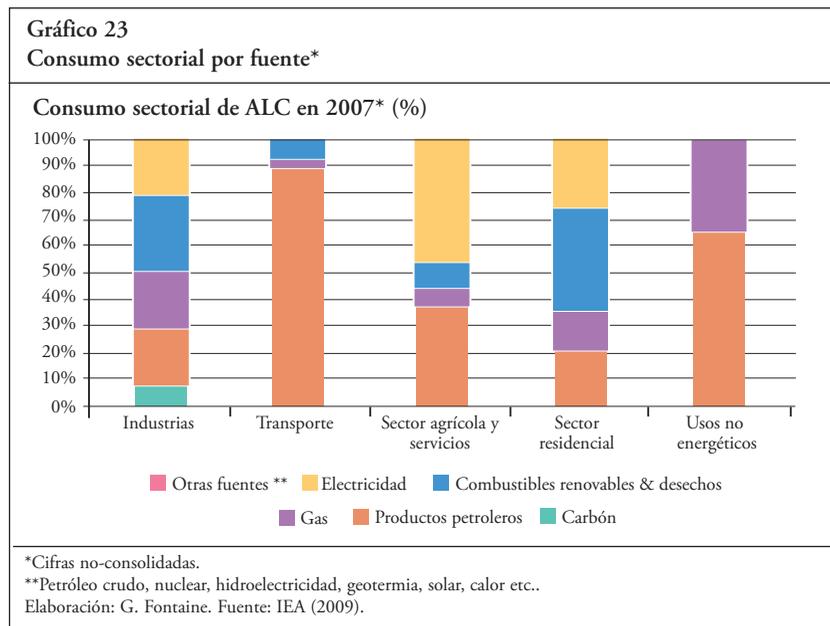


Consumo sectorial del Ecuador (%)



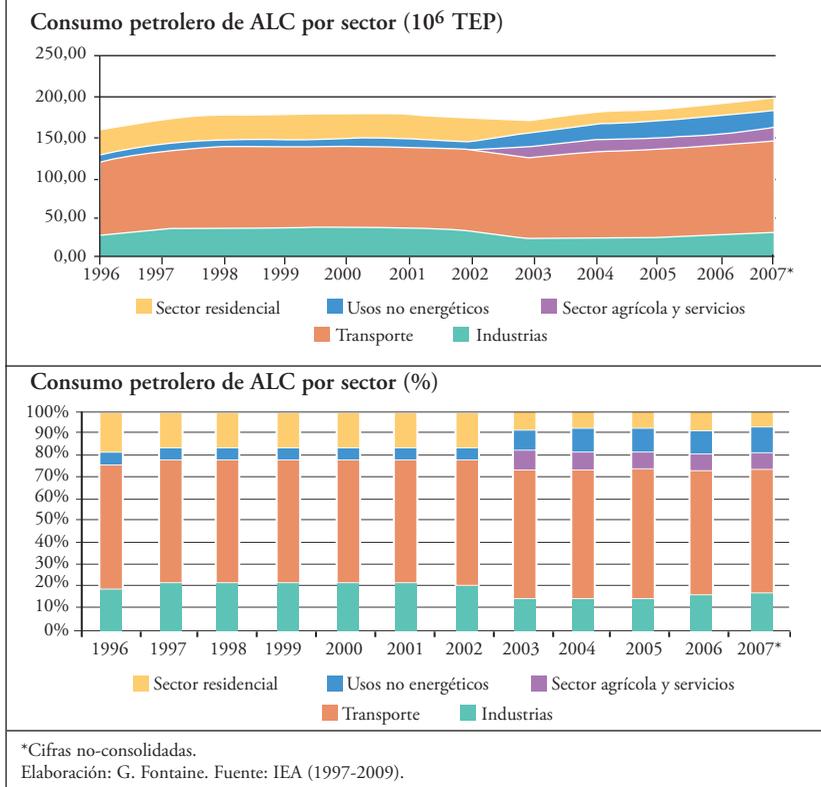
*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

En la actualidad, la estructura del consumo de energía final en América Latina y el Caribe es bastante diversificada en el sector industrial, puesto que los hidrocarburos representan la mitad (8% para el carbón, 20% para los productos petroleros y 22% para el gas), frente a 29% para la biomasa y los desechos y 21% para la electricidad. Asimismo, la estructura del consumo residencial muestra un cierto equilibrio entre combustibles renovables y desechos (37%), electricidad (28%), productos petroleros (20%) y gas natural (15%). La participación de estos productos es inferior a 40% en la agricultura y los servicios, que consumen 55% de electricidad y 15% de otras fuentes. En cambio, el consumo energético de los transportes está constituido en casi 90% de productos petroleros, 3% de gas y 7% de combustibles renovables y desechos (Cf. Gráfico 23 y anexo III.1.).



Tras alcanzar su máximo histórico de 38,8 millones de TEP en 2000, el consumo regional de productos petroleros en el sector industrial disminuyó hasta ubicarse en unos 32 millones de TEP en la región. Mientras tanto, el consumo de los otros sectores (residencial, agrícola y de servicios) se mantuvo alrededor de 30 millones de TEP. En cambio, el consumo de los transportes atravesó dos fases de expansión –entre 1996 y 2000 (pasando de 90,7 millones a 100,9 millones de TEP), luego entre 2003 y 2007 (pasando de 100 millones a 113,7 millones de TEP)– interrumpidas por un corto período de estagnación. La participación de los transportes en el consumo de productos petroleros es estable y se ubica alrededor

Gráficos 24a-24b
Evolución del consumo de productos petroleros por sector de actividad



del 57,4% en el período de referencia. Asimismo, la participación del sector residencial, de la agricultura y de los servicios se mantuvo relativamente estable y representa en promedio un 16,4% del total. La participación del sector industrial representa 18,5% en el período, pero tiende a declinar desde el 2000, a pesar de un repunte en 2006-2007. En cambio, la participación de los usos no energéticos de productos petroleros se incrementó notablemente, al pasar de 5,8% a 11,4%. Estos usos –que expresan principalmente pérdidas físicas en la balanza energética– constituyen un indicador de despilfarro, debido a accidentes o a desvíos de stocks (Cf. Gráficos 24a-24b y anexo III.2.).

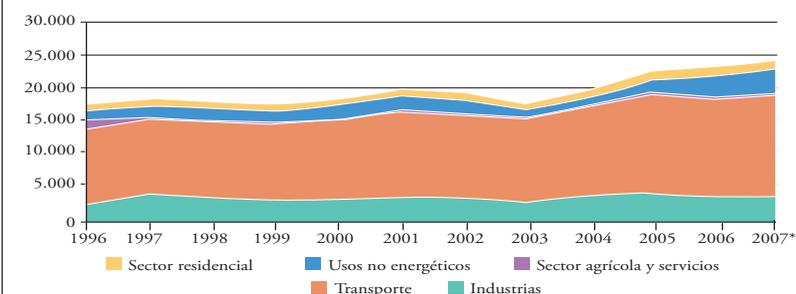
Una vez más, los países andinos presentan evoluciones contrastadas, en comparación con la región. En Venezuela, el consumo de productos petroleros se incrementó regularmente en los transportes (hasta llegar a 15 millones de TEP) y se mantuvo estable en la industria (alrededor de 4 millones de TEP) y los sectores residencial, agrícola y de servicios (sumando en promedio 1,5 millón de TEP). Asimismo, en el Ecuador, en los transportes creció regularmente (hasta llegar a 4,3 millones de TEP) y se mantuvo estable en la industria (entre 0,7 y 1 millón de TEP) y los otros sectores (alrededor de 1,2 millón de TEP). En Colombia, el consumo de los transportes siguió una evolución inversa, al declinar constantemente a lo largo del período de referencia (de 7,9 millones a 6,8 millones de TEP), mientras que el consumo industrial subía levemente (de 0,7 a 1,1 millón de TEP). Por lo demás, los otros sectores se mantuvieron en un nivel constante (entre 1,3 y 1,5 millón de TEP). En el Perú, el consumo de los transportes fue más errático en el período de referencia, puesto que este último se incrementó hasta 1999, luego bajó hasta 2003 y volvió a incrementarse hasta alcanzar 3,5 millones de TEP (con un repunte de 3,8 millones de TEP en 2004). La particularidad de este país es que el consumo industrial de productos petroleros aumentó entre 1996 y 1999, antes de estabilizarse alrededor de 1,5 millón de TEP. En los otros sectores, el consumo se redujo sensiblemente (de 2 millones a 1 millón de TEP). Asimismo, en Bolivia, el consumo de productos petroleros en los transportes es muy irregular, puesto que declinó entre 1997 y 2000, luego se mantuvo estable hasta 2002 y finalmente crecer de manera irregular hasta alcanzar 1,3 millón de TEP. Por otro lado, el consumo acumulado de los otros

sectores creció notablemente (de 0,3 a 0,7 millón de TEP), mientras que el consumo industrial de productos petroleros se mantenía en un nivel incipiente (60.000 TEP en promedio anual) (Cf. Gráfico 9b y anexo V.5.).

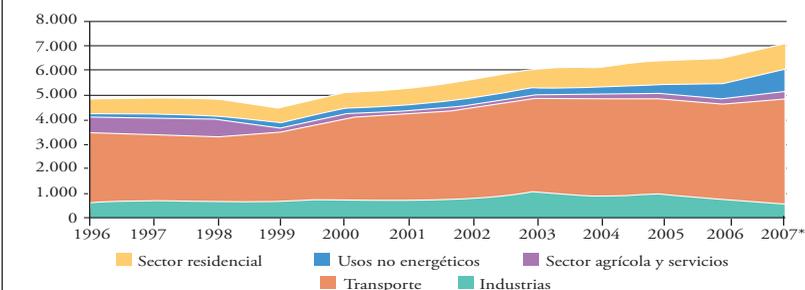
El volumen productos petroleros consumidos para usos no-energéticos se incrementó notablemente desde 2002. En los países andinos, este tipo de usos interesa casi exclusivamente el petróleo y los productos derivados. Siguió un incremento espectacular en Venezuela (donde duplicó) y el Ecuador (donde quintuplicó). En 2007, Venezuela detuvo el récord de pérdidas, con 3,8 millones de TEP, seguido por Colombia y el Ecuador (0,9 millón de TEP cada uno), lejos delante del Perú (0,1 millón de TEP) y Bolivia (10.000 TEP) (Cf. Gráficos 25a-25e y anexo V.5.).

Gráfico 25a-25e
Evolución del consumo de productos petroleros por sector de actividad

Consumo de productos petroleros en Venezuela (10³ TEP)

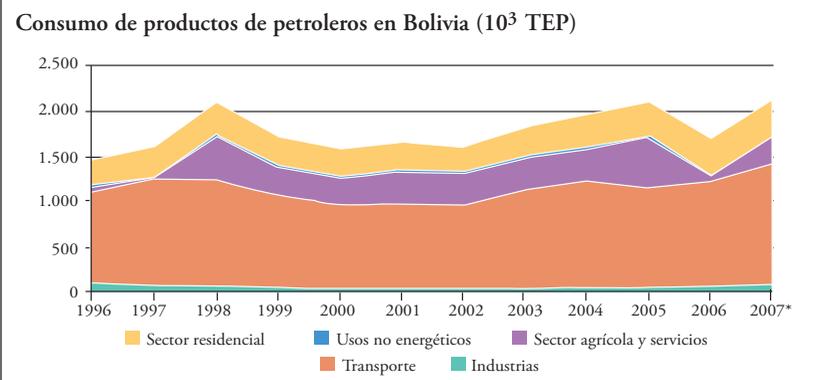
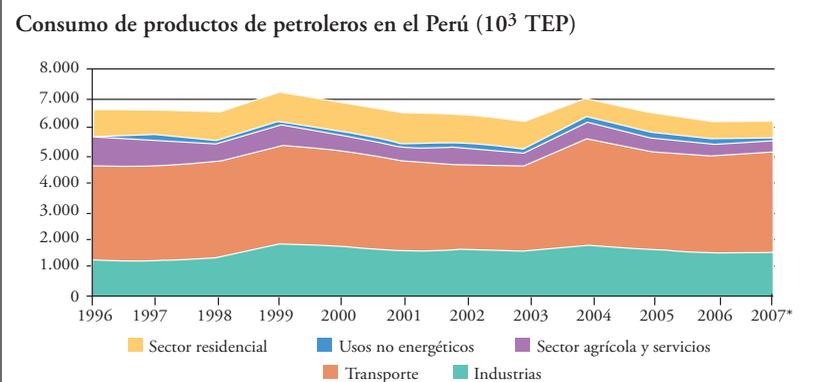
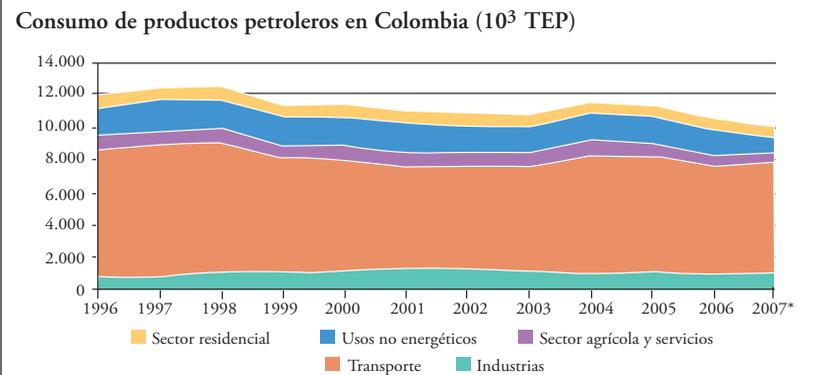


Consumo de productos petroleros en el Ecuador (10³ TEP)



*Cifras no-consolidadas.

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).



*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: IEA (1997-2009).

Los modos de gobernanza energética

Modernización y contrachoque petrolero

Como consecuencia directa del “contrachoque petrolero” intervenido en la segunda mitad de los años ochenta, se redujo el excedente comercial de los pequeños y medianos productores de petróleo, en particular latinoamericanos. La “crisis de la deuda” que estalló en 1982 se ahondó por el hecho de que, en la década de los años setenta, países como México, Venezuela, Colombia, el Ecuador y, en menor medida, el Perú se habían beneficiado del efecto acumulado del incremento de los precios, del auge de la explotación de importantes yacimientos de hidrocarburos y de préstamos internacionales a baja tasa de interés (Fontaine, 2003a: 90-91). Para los pequeños productores de petróleo y de gas natural, como el Perú y Bolivia en aquella época, las medidas de ajuste estructural incluyeron la privatización total o parcial de las actividades del *upstream* y del *downstream*. Los productores medianos, como Colombia y el Ecuador, se esforzaron por atraer nuevas inversiones a través de una política de “apertura” a los capitales privados, que consistía en lo esencial en reducir los impuestos y flexibilizar las condiciones de repatriación de los capitales de las empresas multinacionales. Por último entre los grandes productores latinoamericanos, sólo en México el Estado pudo mantener un control total sobre el sector petrolero tras la crisis de la deuda. Venezuela y Brasil (este último era entonces importador neto de hidrocarburos) tuvieron que proceder a la “apertura” parcial de su industria, mediante contratos de asociación entre sus empresas públicas y las multinacionales.

La modernización de la industria petrolera en América Latina y el Caribe está asociada con la “apertura” del sector a la inversión directa extranjera. Las formas de reorganización varían de un país a otro pero, a finales de la década de los años noventa, seguían cuatro grandes modalidades: el control central, la estructura integrada regulada, el comprador único y el mercado abierto (OLADE, 1998: 44-78). En el *upstream*, un primer grupo estaba integrado por países llamados “de mercado autoregulado” donde la apertura a la inversión directa extranjera (IDE) era total. Así es como ya no existían empresas públicas petroleras en Argentina ni

en Guatemala; por otro lado, en Bolivia, Perú y Trinidad y Tobago existían pero el mercado estaba abierto; en cambio en Brasil, Petrobras gozaba de una posición hegemónica *de facto*, pese a una total apertura *de jure*. Un segundo grupo estaba integrado por países llamados “de apertura limitada”, que permitía la participación de terceros. Así es como en Colombia, Ecuador, Chile, Venezuela y Cuba, los regímenes de contratación fueron modificados para permitir alianzas entre empresas públicas nacionales y empresas privadas. Sólo en México la empresa nacional PEMEX conservaba una posición de exclusividad en la región.

La situación del *downstream* era más compleja. En el transporte, la mayor apertura se realizó en Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Brasil. Las reformas emprendidas luego en Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Cuba y México fueron más moderadas. Por otra parte, en la refinación, entre los países que ya permitían la participación del capital privado, se puede distinguir entre dos grupos. Por un lado, en Argentina y Perú, la privatización de esta rama ya estaba muy avanzada; por el otro, en el Ecuador y Brasil seguía siendo pública aunque ofrecía la posibilidad de participación de capitales privados, mientras que en Venezuela era mixta (con la condición que las empresas asociadas aportasen con tecnologías de punta). En cambio, seguía siendo un monopolio estatal en México, Costa Rica, Cuba, Chile, Uruguay y Paraguay. Finalmente, en cuanto a la importación de productos derivados, el mercado estaba autoregulado en Argentina, Chile, Perú y Brasil, estaba parcialmente abierto en América Central y el Caribe así como en Bolivia, Ecuador y Colombia (pese a un sistema de tasas sobre las importaciones). En cambio, las empresas nacionales conservaban la exclusividad de los derechos en Paraguay, Uruguay, México, Cuba y Venezuela.

Las reformas más radicales intervinieron en el Perú y en Bolivia, donde la modernización del sector de hidrocarburos conllevó la reestructuración de las empresas nacionales para atraer los flujos de IDE. En el Perú, la liberalización del sector empezó en 1993 con la Ley 26.221, que autorizó el acceso de las empresas privadas a las actividades de refinación y comercialización, mientras anunciaba la apertura de las actividades del *downstream* a las inversiones foráneas. Entre 1992 y 1996, la empresa nacional Petroperú fue reestructurada y el Estado creó Perupetro.

Mientras la primera perdía el monopolio de estas actividades y se volvía una simple operadora asociada a las empresas multinacionales, la segunda se encargó de promover las ofertas para nuevas licitaciones. La apertura del sector a la IDE se aceleró en 2000 con la Ley 27.377 llamada “de actualización de la ley de hidrocarburos”, que alargó los plazos de la fase exploratoria. En 2002, la Ley 27.624 estableció el reembolso del impuesto general sobre las ventas a las empresas que realizaban operaciones de exploración. Desde luego se llevaron reformas que buscaban reducir la renta del Estado —entonces ubicada entre 15% y 35%— a un abanico de 5% a 20%, en particular para incitar las multinacionales a explorar los campos llamados “marginales” (Campodónico, 2007a: 69).

En el sector del gas, se introdujo la principal reforma legal en la perspectiva de la exploración y explotación del lote 88, ubicado en el Bajo Urubamba, en 2000. Esta reforma intervino a poco tiempo de la firma del “Memorando de políticas económicas y financieras del Perú 1999-2002”, entre el gobierno de Alberto Fujimori y el FMI, que antecedió con pocos meses la intensificación de la política de exploración y explotación de petróleo y gas en este país. Por lo tanto, preparó el lanzamiento del “proyecto Camisea”, con la creación de dos contratos distintos para las actividades del *upstream* y del *downstream*, en mayo 1999 luego en febrero 2000. En 2003 un decreto supremo reformó la obligación para las empresas encargadas con la explotación del lote 88 de garantizar el abastecimiento del mercado interno por un período de 20 años. Esta decisión fue ratificada por la Ley 28.552 de 2005, que no mencionaba ningún período mínimo de abastecimiento. Finalmente, en 2005, se modificó el contrato de explotación para autorizar la exportación del gas de Camisea.

En Bolivia, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro había aplicado un programa de estabilización financiera y económica desde 1985. Los gobiernos sucesivos de Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada prosiguieron en el mismo sentido y facilitaron las condiciones de ingreso de IDE en el sector primario por cuatro instrumentos legales: la Ley de capitalización⁵, la Ley de inversión, la Ley de hidrocarburos y la reforma del sistema tribu-

5 A diferencia de la privatización, la capitalización no implica la venta de activos de una empresa, sino la extensión de su capital gracias a la emisión de títulos financieros, que puede llevar a poner en minoría al accionista principal, en este caso el Estado boliviano.

tario. La Ley de hidrocarburos 1194 de 1990 instauró la modalidad de contratos de operación y asociación entre las empresas privadas y el Estado, sin poner en cuestión el dominio exclusivo del Estado sobre los recursos del subsuelo, proclamado por la Constitución política. Bajo estas modalidades contractuales es que Petrobras descubrió los campos y yacimientos de gas San Alberto y San Antonio (Villegas, 2004: 61-63).

La apertura se amplió con la Ley de capitalización 1544 y la Ley de hidrocarburos 1689, que conllevaron a la reestructuración de la empresa nacional pública YPF, considerada ineficiente en la generación de la renta para el Estado. Previo a la capitalización, el gobierno de Sánchez de Lozada constituyó tres sociedades de economía mixta (empresa petrolera Chaco, empresa petrolera Andina y Transredes transporte de hidrocarburos), que emitieron acciones equivalentes al valor de la empresa estatal⁶. Luego, la Ley de capitalización legalizó la creación de tres sociedades anónimas, cuyo capital pertenecía a las empresas privadas multinacionales (50%), a los bolivianos a través de fondos de pensiones (48%) y a los trabajadores de YPF (2%). La nueva ley de hidrocarburos obligaba a YPF a firmar contratos de riesgo compartido en el *upstream* y la excluía de facto de las actividades del *downstream*, al instaurar un régimen de concesión privada en las actividades de transporte, refinación y comercialización (Villegas, 2004: 65-70).

Entre 1993 y 2002, se firmaron 79 contratos de riesgo compartido con grandes empresas (British Gas, BP, Total Fina Elf, Repsol-YPF, Petrobras, etc.), lo que permitió captar unos 2.900 millones de USD (49% de la IDE destinada a Bolivia) y descubrir nuevas reservas de gas, en particular en el departamento de Tarija (Campodónico, 2004: 35-44). En cambio, YPF dejó de ejercer la mínima incidencia en las actividades del *upstream* y del *downstream* y se encontró debilitada en el plano técnico, financiero y humano.

En los demás países andinos, las reformas fueron más graduales que en el Perú y Bolivia. No necesariamente indujeron la reestructuración de las empresas públicas ni pusieron en cuestión el monopolio del Estado sobre

las actividades del *upstream*, aunque permitiesen una creciente participación de los capitales privados en aquellas actividades y en las del *downstream*. Colombia es el país andino donde la presencia del sector privado es a la vez la más antigua y la más generalizada. En 1969 con la Ley 20, luego en 1974 con el Decreto 2310, la figura del contrato de asociación permitió a la empresa pública nacional Ecopetrol asociarse con empresas privadas para la exploración y la explotación de nuevos yacimientos (Puyana y Dargay, 1996: 182). Este tipo de contratos coadyuvó a la valoración de los campos petrolíferos Caño Limón por Occidental (en 1982), luego Cusiana y Cupiagua por British Petroleum (en 1991 y 1993) (MacLean, 2007: 196). Este régimen contractual sufrió varias reformas que buscaban facilitar la participación de las empresas privadas en las operaciones, en particular en 1986 con la aparición de los contratos de riesgo, que permitieron a la empresa asociada ser remunerada en divisas en lugar de volumen de producción; asimismo en 1994 se introdujo un factor de riesgo que permitió indexar las ganancias de un yacimiento en los costos de distribución de la producción, en vez de la producción acumulada. Ambos tipos de contratos pueden articularse, según las etapas de la actividad petrolera. En efecto, mientras la fase de exploración se rige generalmente por los contratos de riesgo, donde la empresa asume la totalidad de las inversiones, la fase de producción se rige más bien por los contratos de asociación, donde la empresa nacional participa hasta un 50% en las inversiones. Esta combinación permite a la vez garantizar una continuidad en el régimen fiscal y reducir el gasto público de inversión (Puyana y Dargay, 1996: 179-189).

En el Ecuador la apertura del sector petrolero a las empresas transnacionales se inició en 1993, con la Ley de hidrocarburos No. 44. Esta reforma permitió a las empresas privadas ser remuneradas en petróleo crudo, siguiendo un reparto establecido a la firma del contrato de explotación, y disponer libremente de la participación que les tocaba. En el mismo tiempo, se redujo el impuesto sobre las ganancias y se flexibilizó el control de cambio sobre la repatriación de los capitales. Esta ley abrió las actividades de exploración y explotación a la IDE y autorizó la libre importación de productos petroleros. Desde luego, el precio de aquellos productos en el mercado nacional se calculó en relación con los precios internacionales,

⁶ La capitalización permitió captar 834,9 millones de USD repartidos entre Chaco (36%), Andina (31,7%) y Transredes (31,5%) (Villegas, 2004: 68).

aunque seguían siendo subsidiados por el Estado y las ganancias realizadas en el precio de la producción seguían siendo limitadas legalmente. Tres reformas adicionales siguieron entre diciembre 1993 y agosto 1998, con el afán de incrementar la capacidad de producción nacional, lo que ratificó el abandono de la estrategia conservadora de las décadas de los años setenta y el ochenta, cuando el Ecuador era miembro de la OPEP⁷ (Fontaine, 2003a: 101-102).

En 2000, una vez concluido el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana, el presidente por ínterin, Gustavo Noboa (sucesor de Jamil Mahuad, derrocado el 21 de enero del mismo año) firmó el decreto que ordenaba la construcción del segundo oleoducto del país, el OCP, de una capacidad de 410.000 b/d. y 500 km de largo. Esta obra fue construida por un consorcio privado, encabezado por la empresa argentina Techint, en asociación con AGIP Oil (Italia), EnCana (Canadá), Occidental Petroleum (Estados Unidos), Perenco (Francia), Petrobras (Brasil) y Repsol YPF (España), por un costo final de 1.100 millones de USD, financiados en parte por un préstamo del banco alemán Westdeutsche Landesbank. Se habían creado contratos de alianzas estratégicas por el Decreto No. 799 de 2000 y contratos de alianzas operativas en 2001, mediante acuerdo entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Finanzas (Araúz, 2004: 62). En 2004, el gobierno de Lucio Gutiérrez presentó otro proyecto de reforma a la ley de hidrocarburos, que contemplaba nuevas modalidades contractuales, en particular para incrementar la productividad o reactivación de pozos operados por Petroecuador. Sin embargo esta propuesta no prosperó y fue descartada tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, en abril 2005.

Venezuela inauguró su política de apertura entre 1993 y 1995. Desde 1975, la empresa pública nacional, PdVSA, tenía un monopolio sobre las operaciones de la industria petrolera, pero aceptaba una participación minoritaria del capital privado. Sin acabar con este monopolio en los campos petrolíferos tradicionales, las reformas lanzadas a principios de los años noventa buscaban atraer nueva IDE para la exploración de la Faja del Orinoco y la explotación de los campos petrolíferos marginales y los cam-

7 Recordemos que el Ecuador salió de esta organización entre 1992 y 2007.

pos de gas en alta mar. También permitieron la construcción del gasoducto transfronterizo con Colombia (Guajira-Maracaibo), destinado a medio plazo a exportar el gas natural extraído del delta del Orinoco (Campodónico, 2007b: 45-55). Para la exploración de los yacimientos de crudo pesado y extrapesado en la Faja del Orinoco se firmaron contratos de asociación estratégica o de *joint-venture*. Para explorar los campos petrolíferos marginales y los campos de gas en alta mar, se firmaron contratos operativos y contratos de riesgo compartido. A finales de esta década, unas 60 empresas de 14 nacionalidades estaban presentes en este país (Fleischer, 2007a: 171).

Estas reformas moderadas y la reorganización de PdVSA que siguió tan sólo fueron posibles porque esta última gozaba de un estatuto transnacional desde hace veinte años. Lejos de llevar a su privatización, conllevaron a una reconcentración alrededor de los proyectos más rentables, la transferencia de las actividades no-estratégicas al sector privado (como la reparación de pozos) y la reorganización del *downstream* con grupos de proveedores. Por último, más allá de la búsqueda de IDE, esta apertura anunciaba un cambio de paradigma para la economía venezolana –de una “economía rentista” a una “economía productiva”–, al privilegiar la rentabilidad de las empresas por encima del volumen de producción (Mora Contreras, 1998). La situación se revirtió después de que Hugo Chávez asumiera el poder, en 1999, en particular con la adopción de una nueva ley de hidrocarburos de corte nacionalista (en 2001), y la ejecución de una política orientada hacia la toma de control por el Estado de todas las actividades del sector de los hidrocarburos.

El retorno del Estado

En el Perú y Colombia la apertura del sector de hidrocarburos iniciada tras la crisis de la deuda siguieron adelante hasta la fecha. En ambos casos, la orientación de las políticas públicas responde a las necesidades de inversión y de seguridad de abastecimiento nacional en energía, frente a los riesgos de dependencia externa. En los demás países andinos, las reformas de la década de los años noventa se interrumpieron en la década siguien-

te, dejando lugar a un nuevo modo de gobernanza energética, con una orientación nacionalista y centralizadora.

Se conocía la importancia de las reservas de gas de Camisea –229.000 millones de m³ (8,1.10¹² p³), es decir más de dos tercios de las reservas probadas del país⁸– desde inicios de los años 1980. Sin embargo, antes de entrar en su fase de explotación, el “proyecto Camisea” fue postergado durante casi 20 años. Dos tipos de problemas explican este plazo: por un lado el conflicto que opuso la empresa Shell, entonces operadora del lote 88 y el primer gobierno de Alan García, luego aquel de Alberto Fujimori; por el otro, los conflictos sociales que se generó entre el Estado y las organizaciones ecologistas e indigenistas. El descubrimiento de los hallazgos de gas en la zona había dado lugar a una primera negociación entre Shell y el gobierno de Alan García. Por no llegar a un acuerdo sobre la modalidad contractual, Shell había sin embargo abandonado este proyecto y dejado el país en 1988.

Sólo en 1996, el gobierno de Fujimori lo reactivó al otorgar una licencia de 40 años a un consorcio integrado por Shell y Mobil. El contexto político era favorable a esta reactivación, en particular por la pérdida de influencia del movimiento de guerrilla Sendero Luminoso. Sin embargo, Shell renunció por segunda vez en 1998 por causa de un diferente con el gobierno a propósito del precio del gas destinado a la producción de electricidad, del derecho de exportación hacia Brasil y de la integración vertical prohibida por la ley anti-trust peruana. Entonces, la empresa neerlandesa perdió definitivamente los 400 millones de USD que había invertido durante la fase de exploración, desde 1981 (Wise, 2007: 317-318). En 2000, en el contexto de agitación política que conllevó a la destitución de Fujimori (en noviembre), se firmaron los dos contratos que anunciaban el inicio de la producción. En febrero, un primer contrato encargó por 40 años la explotación de gas natural y de líquidos asociados a un consorcio privado, encabezado por Pluspetrol Perú Corporation S. A. (Argentina) e integrado por Hunt Oil (Estados Unidos), S. K. Corporation (Corea del

8 Hasta 2009, las reservas probadas de gas natural del complejo Camisea se estimaban en unos 335.000 millones de m³ (11,82.10¹² p³) (Ministerio de Energía y Minas del Perú, 2007). Desde ese entonces, estas cifras se han revisado a la baja (Gaffney, Cline & Asociados, citado en: Propuesta Ciudadana, 2009a: 16).

Sur) y Tecpetrol del Perú (subsidiaria de Techint, Argentina). En octubre un segundo contrato confió por 33 años el transporte de gas natural y de líquidos de gas entre Camisea y Lima, así como la distribución del gas en Lima y Callao, al consorcio privado TGP (Transportadora de Gas Peruana S. A.), integrado por Tecgas N.V. (subsidiaria de Techint), Pluspetrol, Hunt Oil, S.K. Corporation, Sonatrach (Argelia) y Graña y Montero.

En cambio, la falta de descubrimientos comerciales en Colombia desde mediados de los años noventa, así como la perspectiva para este país de volver importador neto de hidrocarburos conllevó a una nueva serie de reformas sectoriales. Esta situación se debe en particular a la dificultad de exploración planteada por el conflicto armado que afecta a este país desde medio siglo, en particular por la presencia del movimiento de guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en una parte importante del territorio nacional (MacLean, 2007: 206-207). En 2000, Ecopetrol revisó hacia abajo su participación en los futuros contratos de asociación (de 50% a 30%). En 2002, el presidente recién electo Álvaro Uribe inició la reforma del sector, con la Ley 756, que instauró un nuevo sistema de regalías en el sentido de una mayor flexibilidad, fijando un mínimo de 8% en función del tamaño de los hallazgos (frente a 20% en 1996).

Pero el mayor cambio intervino en 2003, con el Decreto ley 1760, que anunció la reestructuración de Ecopetrol al quitarle la responsabilidad de regular las operaciones y de organizar las licitaciones. Desde luego, estas funciones le competieron a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que depende del Ministerio de Energía y Minas, y a la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A., que participa o invierte en las empresas cuyo objeto social está vinculado con actividades energéticas. En cuanto a Ecopetrol, quedó encargada de desarrollar actividades industriales y comerciales que son del dominio del Estado. Al respecto, compite con las empresas privadas para la licitación de nuevas áreas de exploración o explotación por la ANH. Finalmente, la Ley 1118 convirtió a Ecopetrol en una sociedad de economía mixta. A pesar de que el Estado conserva el control estratégico, con un mínimo de 80% de las participaciones con derecho de voto, el capital restante puede ser detenido por personas pri-

vadas, entre éstas el personal de la empresa (Campodónico, 2007a: 16-19).

Venezuela fue el primer país de América Latina y del Caribe en emprender el camino de la nacionalización del sector petrolero, luego de diez años de apertura a la IDE. Este cambio de orientación se dio mediante el Decreto 1510, expedido por el presidente Hugo Chávez, y la nueva Ley orgánica de hidrocarburos, entrada en aplicación en enero 2002. La participación del Estado en el capital de las sociedades de economía mixta fue elevada a un mínimo de 50% más una voz. Mientras tanto, las regalías para el Estado subieron de 16,66% a 30% para los campos tradicionales y a 20% para los yacimientos de crudo pesado y extrapesado de la Faja del Orinoco, pero el impuesto sobre los ingresos bajó de 67% a 50%. En marzo 2006, el gobierno decidió unilateralmente elevar las regalías de 30% a 33%.

En mayo 2006 la Ley de reforma parcial al Decreto 1510 permitió al gobierno transformar en sociedades mixtas a 32 acuerdos operativos, que se habían firmado entre 1990 y 1997 y declarados “ilegales” en 2005. En febrero 2007 el Decreto ley 5200 declaró la “mutación” hacia el estatuto de sociedades mixtas, de todos los contratos de asociación de la Faja del Orinoco y los contratos de riesgo compartido. Con estas medidas sin precedente en la política petrolera venezolana, los contratos de exploración y explotación de crudo pesado y ultrapesado de esta zona pasaron a ser controlados por el Estado, mediante PdVSA, en el momento preciso en que Hugo Chávez pretendía certificar estas reservas e incluirlas en el inventario de reservas convencionales de petróleo. Así es como el Estado venezolano administraría las mayores reservas probadas en el mundo, detrás de Canadá, con 270.000 millones de barriles.

Algunos consideran que se inscribe en la continuidad de la política petrolera desde que Venezuela se volvió exportador neto, en 1917 (Mora Contreras, 2006: 189). Según esta interpretación, la reforma lanzada con el Decreto 1510 sería tan benéfica para el sector privado como para el Estado. Al parecer, con el método de cálculo de las regalías establecidas en 30%, ambas partes tendrían interés en ver los precios subir para explotar sólo los yacimientos cuya extracción sería rentable, en lugar de dejar las empresas explotarlos a cualquier precio y pagar regalías una vez reembol-

sado sus gastos operativos. Otros son menos optimistas y consideran que la introducción de criterios políticos en la gestión de PdVSA y el papel central de las sociedades de economía mixta controladas por el Estado ha provocado una reducción de la producción y del taladro de pozos exploratorios desde 1999 (Isbell, 2007a: 6). No cabe duda que la situación no mejoró tras las huelgas de abril 2002 y de diciembre 2002 a enero 2003, luego de las cuales 18.000 técnicos y ejecutivos fueron despedidos y centenares de pozos fueron cerrados por falta de capacidad de mantenimiento (Isbell, 2007b: 2). Sea lo que fuere, la reforma nacionalista del sector de hidrocarburos venezolano no disuadió las empresas multinacionales de seguir operando en este país, a pesar del costo marginal que implicó para ellos en términos de impuestos y de regalías. A finales de 2005, todas las empresas aceptaron renegociar sus contratos respectivos a excepción de la empresa estadounidense Exxon Mobil, que prefirió vender sus activos en Venezuela a Repsol-YPF, y de las empresas europeas Eni y Total Fina Elf, cuyas operaciones fueron asumidas por el Estado en el transcurso de 2006 (Fleisher, 2007a: 175).

En el Ecuador un primer cambio importante tuvo lugar en el mismo sentido que en Venezuela, con el Reglamento sustitutivo de aplicación de la Ley 42-2006 reformando la Ley de hidrocarburos, firmado por el presidente Alfredo Palacio. Este reglamento obliga a las empresas en contrato de participación para la exploración o la explotación petrolera a conceder al Estado al menos la mitad de las ganancias “extraordinarias” realizadas desde 2003, que provienen del saldo entre el precio de venta del petróleo ecuatoriano (promedio mensual ponderado FOB) y el precio vigente a la fecha de suscripción del contrato⁹. La mayoría de los contratos vigente en aquella época se habían firmado en la década de los años noventa, cuando el precio de referencia del barril oscilaba alrededor de 15 USD. Ahora bien, desde ya varios años este precio aumentaba, dejando a las empresas importantes márgenes de ganancias mientras que el Estado percibía un monto marginal. En octubre 2007, por el Decreto ejecutivo

9 Esta medida no deja de recordar el impuesto excepcional instaurado en 1946 por el ministro venezolano del Desarrollo, Juan Pablo Pérez Alfonzo, bajo la presidencia de Rómulo Betancourt, que había elevado a 50% la participación del Estado en la producción petrolera (Betancourt, 2001: 261).

662 el presidente Correa aumentó a 99% la participación del Estado en estas ganancias extraordinarias, dejando abierta la posibilidad para las empresas privadas de renegociar sus contratos respectivos en los siguientes meses.

Entre tanto, varios conflictos legales surgieron entre Estado y varias multinacionales presentes en el Ecuador. El más significativo es aquel que opuso al gobierno de Palacio con Occidental Petroleum, operadora del bloque 15 y de los campos asociados Limoncocha y El Edén Yuturi. Occidental, que reclamaba al Estado ecuatoriano la devolución del impuesto sobre el valor agregado por concepto de impuestos deducibles (75 millones de USD) ante el tribunal de arbitraje internacional de Londres, había ganado en marzo 2006. Sin embargo dos meses después, el gobierno ecuatoriano declaró la caducidad del contrato de esta empresa, con el motivo de que una venta parcial de sus activos en el Ecuador (a Encana, subsidiaria de AEC operadora del bloque vecino, el 17), sin contar con el acuerdo previo del Ministerio de Energía y Minas. Desde luego, la totalidad de los activos de Occidental fueron devueltos al Estado ecuatoriano, que creó una Comisión de política y control, integrada por representantes de los ministerios de Energía y Minas, de Economía, de Defensa, del Medio Ambiente y de Relaciones Exteriores, y dotada con una Unidad temporaria de administración y operaciones dependiente de la empresa pública Petroproducción. Esta comisión fue disuelta en mayo 2008 y las operaciones fueron asumidas por Petroamazonas, una empresa pública creada unos meses antes, con capital de Petroecuador pero con autonomía administrativa.

La adopción de la Ley 42-2006 incitó a varias multinacionales a demandar al Estado ecuatoriano ante el Centro Internacional de Arbitraje de Diferentes de Inversiones (CIADI) en 2008. En este contexto, el gobierno inauguró la renegociación de los contratos de estas empresas, con el afán de revisar hacia arriba la participación del Estado en la producción (Fleischer, 2007b). Si ellas aceptaban renegociar su contrato, el reparto de las ganancias extraordinarias sería entonces de 70% para el Estado y 30% para ellas. Así es como los contratos de los principales bloques en explotación fueron revisados en algunos meses, bajo la modalidad de “contratos de participación modificados”. La primera en concluir un

acuerdo, en marzo 2008, fue la empresa china Petro Oriental, filial de Sinopec, para los bloques 14 y 17 comprados a Encana. La participación del Estado en estos bloques pasó respectivamente de 25,4% a 57,4% y de 26,2% a 56,5%. Por su lado, Repsol-YPF negoció un incremento de 17% a 36% de la participación del Estado en la producción del bloque 16. En cambio City Oriente decidió anular su contrato en el bloque 27, por no llegar a un acuerdo. Asimismo Petrobras abandonó el bloque 31, límite con los campos petrolíferos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), que son objeto de una moratoria desde junio 2007, y vendió sus participaciones en el bloque 18 al consorcio dirigido por Ecuador TLC (con Teikoku Oil, Cayman y Petromanabí), que negoció un incremento de 25,8% a 40% de la participación del Estado. Por otro lado, Perenco anunció su salida de los bloques 7 y 21 en agosto 2009. Finalmente, la situación seguía incierta a finales de 2009 en lo que atañe a los bloques 23 y 24, operados por Burlington y CGC-San Jorge, donde las actividades de exploración fueron paralizadas por “fuerza mayor”, debido a un conflicto entre estas empresas y las comunidades indígenas locales.

En Bolivia los primeros cambios en el sentido del nacionalismo petrolero intervinieron con la Ley 3058 de mayo 2005, tras el referendo del 18 de julio 2004 sobre la nacionalización de los hidrocarburos. Esta ley derogaba la Ley 1689 de 1996 por la cual se habían reducido las regalías de 50% a 18% para las “nuevas” operaciones de inversión, es decir en los campos ya explorados pero no-explotados. Declaraba la caducidad de todos los contratos vigentes hasta 2005 y concedía un plazo de seis meses a las empresas privadas para renegociar con el Estado. Por otro lado, elevaba el nivel de regalías a 50% del valor de la producción, a los que se sumaba un impuesto directo sobre los hidrocarburos (IDH) de 32% del volumen producido. La creciente oposición al gobierno de Carlos Mesa conllevó a la renuncia de este último (el 5 de mayo 2005) y no permitió que las condiciones de renegociación se cumplieran en el plazo contemplado por la ley (Andersen *et al.*, 2006).

La nacionalización de los hidrocarburos fue entonces llevada a cabo por el presidente Evo Morales, por el Decreto supremo 28701 del 1º de mayo 2006 (DeShazo, 2007: 357-360). De este modo declaraba “ilegales e inconstitucionales” todos los contratos vigentes, haciendo una lectura

ortodoxa de la Constitución, según la cual estos contratos habían entregado la propiedad de los hidrocarburos “entre manos extranjeras”. Se ordenó la recuperación de los campos de gas natural y de petróleo en explotación y se encargó el conjunto de la producción de hidrocarburos a YPF. Por otro lado, además del IDH y las regalías ya contempladas por la ley 3058, se creó un impuesto de 32% sobre el valor de la producción para la empresa nacional estatal. Por último, el gobierno concedía seis meses a las empresas privadas para renegociar sus contratos, bajo penas de estar expulsadas del país.

Teniendo en cuenta de la gran dependencia de Argentina y Brasil hacia el gas boliviano, el anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos afectó directamente las relaciones entre Bolivia y sus vecinos. Desde luego, las negociaciones ya no podían realizarse simplemente entre YPF y las empresas interesadas, pese a los intentos del presidente brasileño Lula da Silva de reducirlas a un mero problema comercial. Con el gobierno argentino de Néstor Kirchner, en junio 2006, Evo Morales llegó a un acuerdo por un plazo de 20 años, que preveía el incremento del precio del gas de 3,4 USD por millón de unidades térmicas británicas (Btu) y del volumen de exportación de 7,7 millones a 27,7 millones de m³/día (Beltrán y Zapater, 2006; Malamud, 2006). De paso, impuso a su homólogo argentino una cláusula exigiendo que el gas vendido a Argentina lo fuera por su uso interno, lo que excluía entonces que se lo reexportara hacia Chile, con el cual Bolivia seguía en conflicto. Por último, el acuerdo contemplaba una alianza entre YPF y la empresa pública Energía Argentina S. A. (Enarsa) para construir varios gasoductos en el Noreste argentino.

La negociación con Brasil era más delicada, teniendo en cuenta la presencia de Petrobras en los campos de San Alberto. Descubiertos en 1990, estos últimos se habían incluido a la lista de “hidrocarburos nuevos” tras la adopción de la ley 1689, bajo el pretexto de que aún no se habían explotado en aquella época. Esta lectura obedecía a un criterio más fiscal que técnico, puesto que las reservas de estos yacimientos ya eran conocidas (Campodónico, 2007b: 64). En un primer momento el gobierno brasileño y Petrobras amenazaron con suspender toda inversión en Bolivia. Sin embargo, la dependencia de Sao Paulo por el gas boliviano les llevó a

firmar un acuerdo con el gobierno de Morales, poco antes de vencer el ultimato fijado al 29 de octubre 2006. Según este acuerdo, los impuestos fueron limitados a 50% en lugar del 82% inicialmente previstos por el Decreto 28701 y se garantizó la producción de los principales yacimientos de gas realizada por Petrobras. La empresa brasileña conservó así su postura estratégica en Bolivia, aunque el Estado boliviano controlara 50% de los activos de la nueva sociedad de economía mixta (Christensen, 2006).

El nacionalismo petrolero en los países andinos

Desde finales de la década de los años noventa, la zona andina es el escenario de cambios políticos importantes, que se expresan a través de un nuevo estilo de gobierno en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Las políticas petroleras de estos países evolucionaron últimamente en el sentido de un fortalecimiento de la intervención del Estado en la exploración, la explotación y el transporte de petróleo y de gas natural. Por lo tanto, las empresas públicas nacionales tienen que asumir un papel central en las operaciones, al asociarse con empresas privadas nacionales o multinacionales desde luego relegadas al rango de socios minoritarios.

La política petrolera de Rafael Correa es sujeta a contradicciones creadas por la presión de los conflictos sociales. Por un lado se inscribe en la continuidad de la campaña de “reactivación petrolera”, lanzada a inicios de la década del dos mil. Fue marcada en 2007 por el retorno del Ecuador a la OPEP y por la perspectiva de nuevas rondas de licitaciones para la cuenca amazónica, en particular para explotar los campos ITT, ubicados en un área ecológica y socialmente sensible. Por otro lado, ha marcado el paso con el anuncio hecho por el gobierno de su intención de declarar una moratoria sobre las actividades petrolera en esta zona, en particular en las áreas protegidas, a cambio de una contribución financiera de la comunidad internacional. Estas maniobras dilatorias son una muestra de la creciente tensión entre los intereses del Estado y del sector privado y acompañan la retórica nacionalista del jefe del ejecutivo y de ciertos sectores sociales.

La política petrolera de Evo Morales se inscribe en un escenario conflictivo, tanto en el plano interno como en el externo, que recuerda en varios sentidos el contexto de las nacionalizaciones de 1937 y 1969. Ciertamente coadyuvó a reducir la tensión social, exacerbada hasta 2005 por la perspectiva de la exportación de gas natural hacia Chile, con *Pacific LNG*, que llevó al presidente Sánchez de Lozada a renunciar (el 17 de octubre 2003) y no pudo ser apaciguada por su sucesor Carlos Mesa, él mismo obligado a renunciar (el 5 de mayo 2005). No obstante, la nacionalización del 1º de mayo 2006 y la negociación con el gobierno argentino despertó las veleidades autonomistas de las elites de Santa Cruz, privadas de una renta sustancial, sin por lo tanto resolver el problema del aislamiento comercial del país.

La política petrolera de Hugo Chávez está orientada por el plan “Sembrar el petróleo”, cuyo objetivo es elevar la producción a 5,8 millones de barriles diarios hacia 2012. En el plano nacional, la política de Chávez ha dado una orientación social a PdVSA, con el Fondo de desarrollo económico y social del país, financiado por los ingresos extraordinarios de la empresa pública, y las “misiones misionales”. En el plano externo, este gobierno promueve la integración regional a través de alianzas estratégicas entre empresas públicas y programas de inversión en infraestructuras como el gasoducto del Sur, que vincularía Venezuela con Brasil, Bolivia y Argentina. Sin embargo, esta política suscitó tensiones y conflictos, como lo ilustran el intento de golpe de Estado de abril 2002 y la huelga que paralizó a PdVSA entre diciembre 2002 y febrero 2003.

Ya en el pasado, el Ecuador, Bolivia y Venezuela formaron parte de la “reacción nacionalista” (Odell, 1970: 17) en contra del monopolio de Shell y British Petroleum. No obstante, en cada caso el nacionalismo petrolero adoptó características particulares. En Bolivia, desde 1937 se impuso un nacionalismo “patriótico” con la expropiación de *Standard Oil of New Jersey*, acusada de haber traicionado durante la guerra del Chaco (Philip, 1989: 219). En 1969, la nacionalización de Gulf Oil resultó de la presión social (Philip, 1989: 282) y retomó en este sentido un carácter “populista”. En la misma época, en el Ecuador, los militares en el poder impusieron un nacionalismo “modernizador”, influenciado por el ejemplo de los militares brasileños (Philip, 1989: 297). En un primer

momento (en 1974), eso conllevó a que el gobierno nacionalizara Gulf Oil para otorgar el monopolio del mercado nacional a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE), que se volvería Petroecuador en 1989. Luego (en 1976), el Estado tomó el control del consorcio CEPE-Texaco, entonces administrador de los campos petrolíferos amazónicos. En Venezuela el gobierno de Rómulo Betancourt inauguró un nacionalismo “moderado” en 1948, con la instauración de un sistema de reparto equitativo de las ganancias (50-50) entre el Estado y las empresas privadas. Con la participación activa de este país en la creación de la OPEP, apareció un nacionalismo “tercermundista” en contraposición con los intereses de las grandes empresas originarias de los Estados Unidos y de Europa. Más tarde, el “nacionalismo no-nacionalizado” (Philip, 1989: 316) defendido por Juan Pablo Pérez Alfonzo fue suplantado por la nacionalización de los hidrocarburos de 1973, que se aparenta con el nacionalismo populista boliviano.

En su forma actual, el nacionalismo petrolero puede interpretarse como una reacción de estos países a dos países de ajuste estructural y de apertura a la IDE. Algunos autores ven en las representaciones contradictorias del neoliberalismo, entre los actores sociales, estatales y económicos, un factor de crisis de legitimidad de la democracia (Costa Benavides, 2005: 243). En esta perspectiva, la nacionalización de los hidrocarburos intervenida tras la “guerra del gas” de octubre 2003 sería un factor de recomposición social y de cohesión nacional. Otros subrayan que el renuevo del nacionalismo en ciertos países andinos intervino en el contexto de auge de los precios provocado por la demanda de los países emergentes del BRIC, lo que parece ser una consecuencia paradójica de la globalización. La nacionalización de los hidrocarburos sería entonces un medio de financiar la política anti-estadounidense y populista de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa (Isbell, 2007b: 11).

Esta política está al servicio de un proyecto revolucionario que ha atravesado por dos grandes fases desde 1999: el bolivarianismo y el socialismo del siglo XX. El bolivarianismo, como está impulsado desde Venezuela, puede ser definido como una nueva forma de alianza entre civiles y militares, que surgió en el contexto de la lucha en contra del capitalismo neoliberal en el último cuarto del siglo XX, que adoptó ciertos rasgos del

populismo en términos de direccionamiento, de movilización y de discurso político (López Maya, 2008: 56). El socialismo del siglo XX fue asumido por Chávez en el 5º Foro social mundial (en Puerto Alegre, en enero 2005), influenciado por el sociólogo alemán radicado en México, Heinz Dieterich Steffan. Hasta el momento se asemeja más con una figura retórica que con un programa político, para expresar la radicalización del discurso y de las prácticas del presidente venezolano tras el conflicto social de 2002-2003 (López Maya, 2008: 65), como señal de una ruptura con la “tercera vía” o social-democracia. Ecos de esta mezcla de capitalismo de Estado con colectivismo y populismo (Fleischer, 2007a: 169) se encuentran en la “revolución ciudadana” de Rafael Correa y el nacionalismo panétnico de Evo Morales.

No obstante uno puede preguntarse ¿qué garantiza la viabilidad de estos cambios en los sistemas de gobernanza energética, hoy? El problema no radica tanto en discutir el derecho de los estados de reivindicar la propiedad de recursos tan estratégicos como el petróleo y el gas natural, como en evaluar su capacidad de transformar aquellas riquezas en capacidad de desarrollo productivo. La legitimidad de las demandas de las poblaciones por un mejor reparto de las ganancias generadas por los hidrocarburos no está puesta en duda, sobre todo desde un punto de vista moral, si se considera el incremento exponencial de estas últimas desde finales de los años noventa y la situación privilegiada de las empresas multinacionales en la región, tras dos décadas de crisis económica y financiera. Al fin y al cabo, como lo escribió Bernard Mommer (2002: 105), antes de volverse viceministro de energía de la administración Chávez, el problema de la propiedad de los recursos naturales y su relación con los precios es un problema político, más que económico.

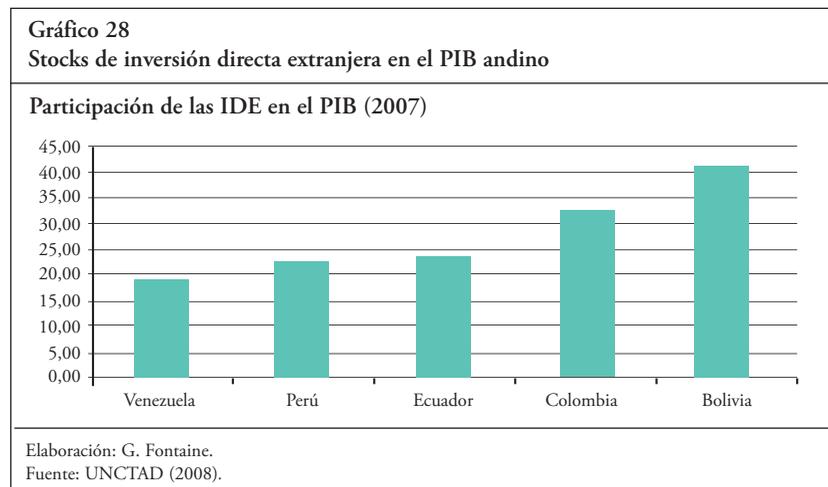
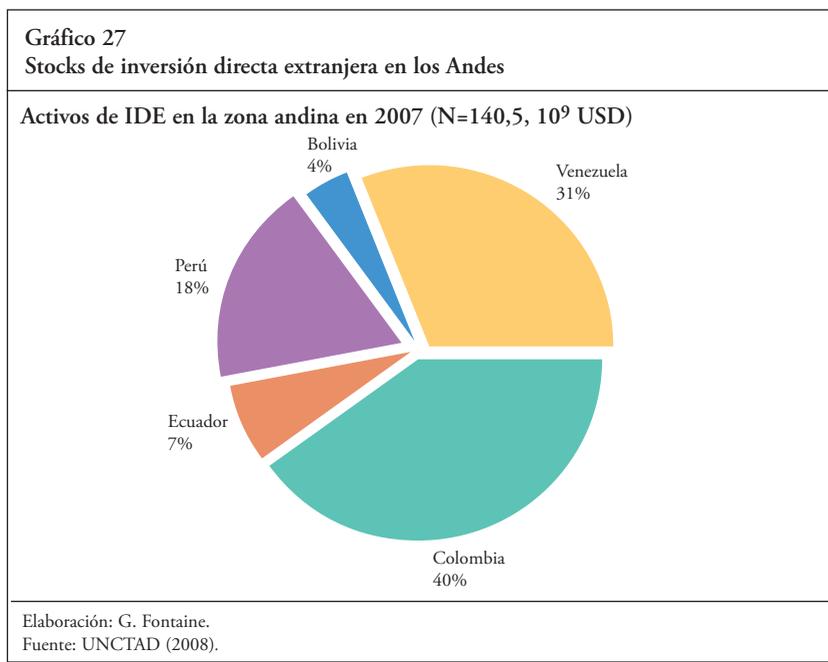
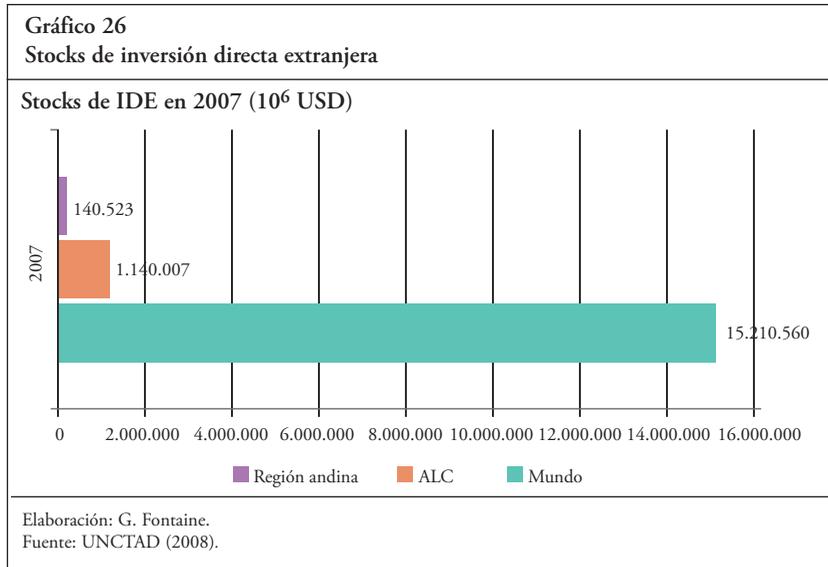
No obstante, sería equivocado el confundir el incremento de las ganancias con su mejor reparto. Nuestra hipótesis es que las reformas emprendidas en estos tres países dependen no sólo de factores endógenos como la estructura del sistema de gobernanza energética o la capacidad productiva de las empresas públicas petroleras, sino también de factores exógenos como la variación de los precios en los mercados internacionales, el flujo de la IDE y hasta las relaciones diplomáticas entre países exportadores e importadores del continente. Estos elementos dejan pen-

sar que una política nacionalista a ultranza sería suicida, en un momento cuando el incremento de la demanda mundial y los precios relativamente altos (comparados con su nivel de la segunda mitad de los años noventa) ofrecen oportunidades de mercado sin precedente a los países exportadores. Desde luego no es de extrañarse que los gobiernos de Venezuela, Bolivia y el Ecuador hayan abierto negociaciones con las empresas multinacionales y con sus homólogas de Brasil, Argentina, Chile o Colombia, que matizan su retórica nacionalista y anti-imperialista. Por ello el nacionalismo petrolero no es tanto un proyecto nacional o un proyecto bolivariano, que una cortina de humo detrás de la cual lo que está de por medio es la resolución de los problemas de gobernanza energética, ahondados por la creciente dependencia de los países andinos hacia los hidrocarburos.

La dependencia como problema de gobernanza

El dilema de la inversión directa extranjera

El rol de segundo plano cumplido por los países andinos en los mercados de hidrocarburos y en la geopolítica del petróleo se suma con una situación poco atractiva para la IDE. Los stocks de activos de América Latina y el Caribe (que indican la presencia de empresas multinacionales en estos países) representan 1,14 billón (10^{12}) de USD, es decir 7,5% del total mundial. Ahora bien, la zona andina sólo capta 140.500 millones de USD, es decir menos de 1/8 parte de los stocks de IDE de América Latina y el Caribe, que representan a su vez 1/15 parte de los stocks de IDE en el mundo. Dos tercios de las IDE en los países andinos se ubican entre Colombia (40%) y Venezuela (31%), delante del Perú (18%), Ecuador (7%) y Bolivia (4%). Sin embargo, la participación de estas inversiones en el PIB es mucho menor en Venezuela (19,3%) que en Colombia (32,7%) y Bolivia (40,6%), o aún que en el Perú (22,7%) y el Ecuador (23,2%) (Cf. Gráficos 26-28 y anexo VI.1.).

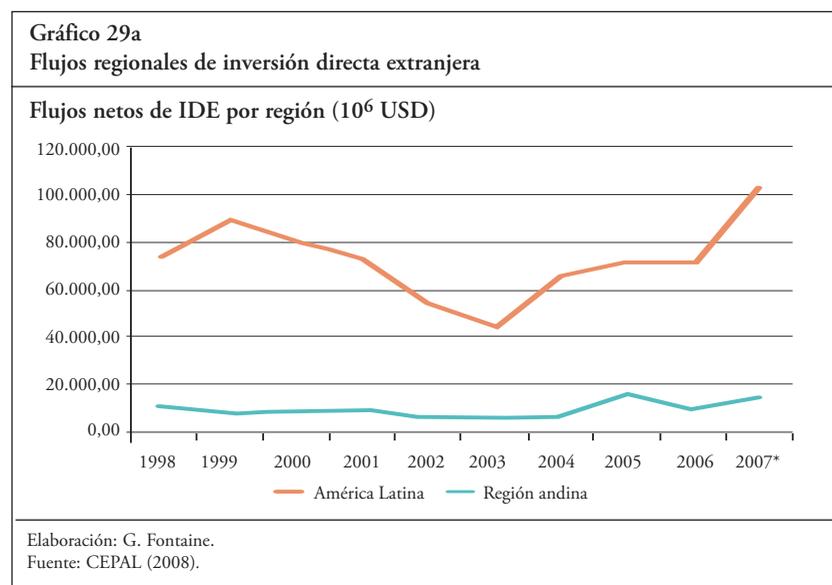


Aunque estos stocks no inciden sistemáticamente en el crecimiento a futuro, los flujos de IDE tienen un efecto en el crecimiento contemporáneo, según un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial y el FMI en 43 países en desarrollo (de los cuales 20 latinoamericanos y caribeños) en el período 1970-1995 (citado en Hausmann y Cortés, 2001: 136). Sin aportar la prueba de una relación mecánica entre el nivel de desarrollo de un país y los efectos de la IDE en el crecimiento, y mientras subrayando el importante efecto de los flujos de deuda privada en el crecimiento a corto o mediano plazo, este estudio muestra que el incremento de los flujos y stocks de IDE entre 1970 y 1995 conllevó a una aceleración del crecimiento.

Algunos autores subrayan que no existe una relación decisoria entre el tamaño y el grado de apertura económica de un país, por un lado, y la participación de la IDE en el PIB o en los capitales entrando (Hausmann y Fernández-Arias, 2001: 32). Esta última es proporcional al grado de riesgo en un país, pero los países con un alto grado de riesgo tienden a recibir menos capitales privados. Un efecto perverso de este tipo de inversiones se debe al hecho que una empresa multinacional puede pedir préstamo en el mercado local, valorizando sus activos, y sacar los capitales a

corto plazo. Las empresas acuden a la IDE para suplir las deficiencias del mercado local, en ausencia de protección de la propiedad intelectual y teniendo en cuenta de las dificultades de acceso a los mercados financieros locales en países muy endeudados (que explican ciertas fusiones y adquisiciones como aquella de la empresa petrolera española Repsol con su homóloga argentina YPF, en 2000). La IDE ayuda entonces a superar los disfuncionamientos de los mercados, sin por lo tanto expresar un mejoramiento del entorno económico local. Así, paradójicamente, un incremento de IDE puede indicar que estos mercados “no funcionan bien”, que las instituciones no están adaptadas y que los riesgos son importantes (Hausmann y Fernández-Arias, 2001: 47).

El estudio de los flujos de IDE en la zona andina confirma este argumento en varios sentidos. En el período 1998-2007, esta zona captó un promedio anual de 9.785 millones de USD, es decir 13,4% de los flujos netos de América Latina y el Caribe (estimados en 72.832 millones de USD) (CEPAL, 2008: 78). A pesar de que las IDE bajaron regularmente entre 1998 y 2003 (de 11.277 millones a 6.161 millones de USD) y fluctuaron luego entre 7.000 y 15.000 millones de USD, la evolución de los



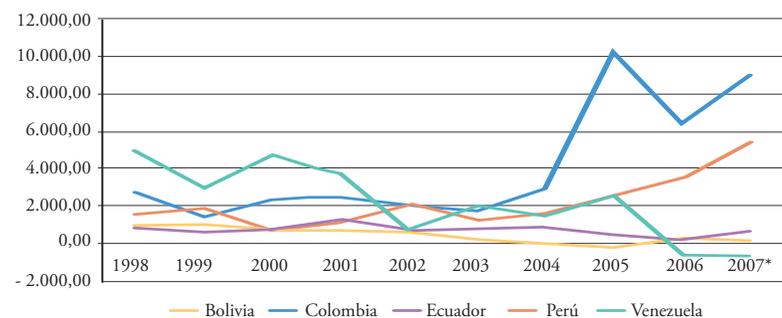
flujos en América Latina y el Caribe fue más errática, con una caída brutal entre 1999 y 2003 (de 89.045 millones a 44.419 millones de USD), seguida por dos subidas aceleradas (hasta alcanzar el récord de 102.531 millones de USD) (Cf. Gráfico 29a y anexo VI.2.).

La comparación entre la evolución de los flujos netos anuales de IDE en América Latina y el Caribe por un lado, y aquella de los países andinos por el otro, muestra entonces que estos últimos no padecieron las consecuencias de la crisis asiática de 1997, que se tradujeron por una caída brutal entre 1999 y 2003. Esto se debe principalmente a la ausencia de grandes plazas financieras en esta zona y evitó que fuera víctima de grandes movimientos de capitales como aquellos que afectaron a México, Brasil y Argentina a finales de los años 1990.

No obstante, la evolución de estos flujos al interior de la zona muestra grandes disparidades entre cada país. Colombia es el principal país destinatario, con un promedio anual de 4.200 millones de USD (5,8% de la región), delante del Perú y Venezuela, que recibieron cada uno 2.200 millones de USD por año (sumando 6% de la región), luego por el Ecuador y Bolivia (con 750 millones y 450 millones de USD respectivamente, es decir un total de 1,6% de la región) (CEPAL, 2008). Los flujos hacia Colombia y el Perú se han incrementado particularmente desde 2003: en el primer caso subieron de 1.720 millones a 9.028 millones de USD (con un máximo histórico de 10.240 millones de USD en 2005); en el segundo caso, subieron de 1.335 millones a 5.342 millones de USD. En cambio, los flujos hacia los demás países andinos se han reducido sustancialmente entre 1998 y 2007. Eso es particularmente el caso en Venezuela, donde bajaron de 4.985 millones a -646 millones de USD. En Bolivia y en el Ecuador la disminución fue menos fuerte pero más regular, pasando de 949 millones a 163 en un caso y de 870 a 678 millones de USD en el otro (Cf. Gráfico 29b y anexo VI.2.).

Gráfico 29b
Flujos de inversión directa extranjera por país

Flujos netos de IDE por país (10⁶ USD)



Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: CEPAL (2008).

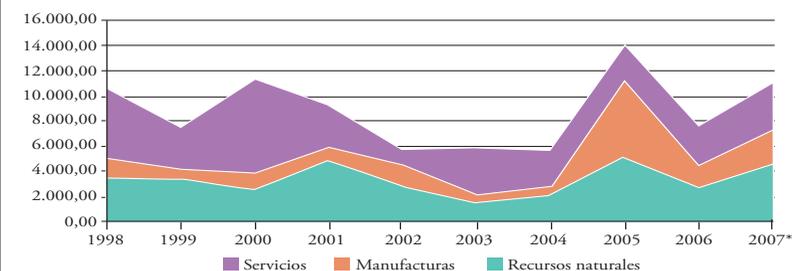
En vez de asimilar estas tendencias a señales de crecimiento o de desarrollo, e incluso a cambios en la eficiencia de la gobernanza energética, se puede ver ahí una consecuencia de un doble fenómeno. Por un lado, la inestabilidad política puede haber desviado aquellos flujos temporalmente, como es el caso de Venezuela, Bolivia y el Ecuador. Por otro lado, esta evolución puede haberse acentuado con el efecto de las nacionalizaciones intervenidas en estos tres países. En cambio, el efecto de las políticas de apertura en las IDE es menos seguro, como lo indican, al parecer, las evoluciones contrarias del Perú y de Colombia. Al fin y al cabo, todo lleva a pensar que el impacto –positivo o negativo– de la IDE depende de las potencialidades y de las presiones que afectan el país receptor. Si este último adopta una estrategia de desarrollo basada en sus esfuerzos endógenos de acumulación y ahorro y en el mejoramiento de sus recursos humanos, la IDE tendrá efectos positivos; caso contrario no se podrá evitar las crisis económicas y sociales que no faltan en la historia reciente de América Latina y el Caribe (Cordonnier y Santiso, 2004: 20).

El análisis de los flujos netos de IDE en recursos naturales permite interpretar con mayor precisión la evolución de los flujos globales en estos

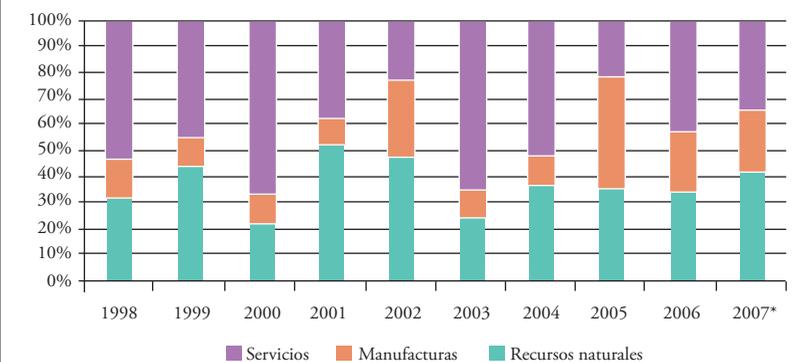
países. Se considera que la participación de la IDE en los capitales privados asociados con las riquezas mineras y energéticas es estadísticamente poco significativa a escala mundial (Hausmann y Fernández-Arias 2001: 32). Estas últimas no atraen necesariamente los capitales foráneos, aunque tienden a incidir fuertemente en su composición, a favor de la IDE. No obstante, una vez más la zona andina hace excepción a la regla, al parecer, puesto que la atracción de la IDE por los recursos naturales ahí es notoria. En el período 1998-2007 este sector ha conocido una evolución menos

Gráficos 30a-30b
Flujos de inversión directa extranjera por sector

Flujos de IDE en los Andes por sector (10⁶ USD)



Flujos de IDE en los Andes por sector (%)

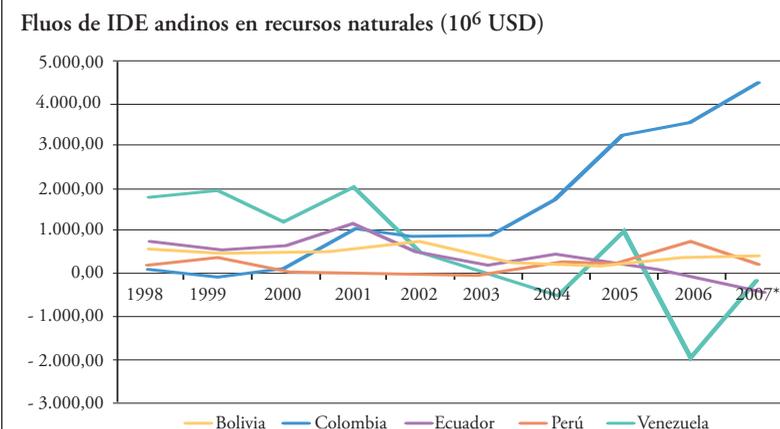


Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: CEPAL (2008).

regular que la industria pero más que los servicios, con repuntes hasta 4.830 millones de USD (en 2001) y 5.082 millones (en 2005) y un mínimo histórico de 1.435 millones de USD (en 2003). Su participación en el total regional alcanzó un promedio de 36,8%, entre los servicios (42,6%) y la industria (20,6%) (Cf. Gráfico 30a-30b y anexo VI.3.).

Su participación en la IDE es particularmente alta en Bolivia (59,5%) y el Ecuador (58,7%), pero también es dominante en Colombia (38,4%) mientras que en el Perú y en Venezuela es inferior a la participación de los servicios (con 25,4% y 24,5% respectivamente). En el período de referencia, sólo Colombia registra un incremento regular en este sector, con una aceleración a partir de 2003-2004, año en el que se inició la reestructuración de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Desde luego, los flujos netos anuales se multiplicaron por cinco en cuatro años (de 905 millones a 4.476 millones de USD). Por lo contrario, en Venezuela aquellos flujos siguieron un decrecimiento tendencial a partir de 2002, tras la aplicación de la nueva ley de hidrocarburos (pasando de 2.016 millones a -180 millones de USD) en seis años y a pesar de un repunte a 1.007 millones de USD en 2005. En menores proporciones, se observa un movimiento similar en el Ecuador a partir de 2001, año marcado por un flujo récord de 1.100 millones de USD, en particular gracias a la construcción del oleoducto OCP, con una aceleración a partir de 2005 (año de la reversión de los activos de Occidental Petroleum al Estado ecuatoriano, hasta registrar flujos negativos como en Venezuela (-69 millones y -396 millones de USD en 2006-2007). En Bolivia el declive de los flujos netos de IDE en recursos naturales sí siguió la tendencia de flujos globales en 2003-2004, años de conflictos políticos ya mencionados (pasando de 721 millones a 168 millones de USD). En cambio, el decreto de nacionalización del sector de hidrocarburos en 2006 no conllevó a un reflujo inmediato de la IDE, puesto que ésta siguió aumentando, hasta volver a su nivel del 2000 (431 millones de USD). Finalmente, en el Perú estos flujos siguieron estables en el conjunto del período, pese a un fuerte incremento en 2006 (de 283 a 735 millones de USD), relacionado con el proyecto de gas Camisea (Cf. Gráfico 31 y Anexo VI.3.).

Gráfico 31
Flujos de inversión directa extranjera en recursos naturales



Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: CEPAL (2008).

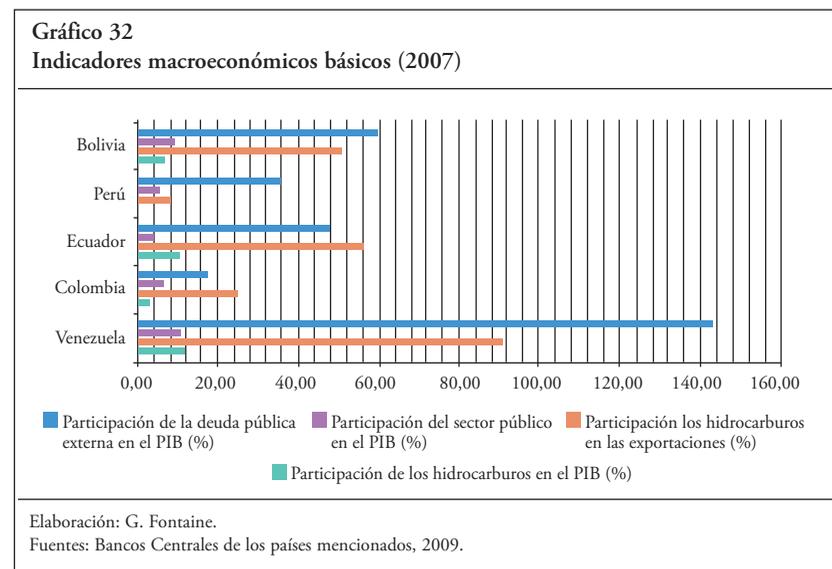
Los límites de la tesis de la “maldición de los recursos”

Desde un punto de vista económico, la dependencia de los países andinos hacia los hidrocarburos se mide ante todo por la importancia de los ingresos que generan para el PIB, a través de la producción (valor agregado) y las exportaciones, y para el fisco, a través de la renta, **y por estas vías afectan la demanda agregada**. Al respecto, tres países están particularmente involucrados (Venezuela, el Ecuador y Bolivia), para los demás (Colombia y el Perú) la participación del petróleo en la producción de riqueza nacional es relativamente secundaria. Los ingresos de los hidrocarburos generan más de 12,2% del PIB venezolano, 10,7% del PIB ecuatoriano y 6,8% del PIB boliviano. Esta situación contrasta con aquellas de Colombia (donde los hidrocarburos generan apenas 3% del PIB) y del Perú (donde generan menos de 0,5% del PIB). La participación de los hidrocarburos en las exportaciones en valor es aún más significativa. En efecto, los hidrocarburos superan 90,4% de los ingresos por exportaciones en

Venezuela, 56% en el Ecuador y 50,7% en Bolivia. En cambio, representan menos de 25% de los ingresos por exportaciones en Colombia y 8,3% en el Perú.

Por otro lado, la importancia relativa de los ingresos generados por los hidrocarburos en el PIB y las exportaciones no conlleva necesariamente a un alto nivel de gasto público, ni al mismo nivel de endeudamiento externo. En efecto, la participación del sector público en el PIB representa apenas 11% en Venezuela, menos de 9% en Bolivia y menos de 5% en el Ecuador, frente a 6,6% en Colombia y 6% en el Perú. Tampoco la relación entre la abundancia de hidrocarburos y el peso del endeudamiento público externo parece consistente.¹⁰ El nivel relativo de endeudamiento puede ser particularmente elevado como en Venezuela (143,3% del PIB), moderado como en Bolivia (59,8% del PIB), el Ecuador (48,1% del PIB) y el Perú (36% del PIB) o bajo como en Colombia (17,4% del PIB) (Cf. Gráfico 32 y anexo VII.1.).

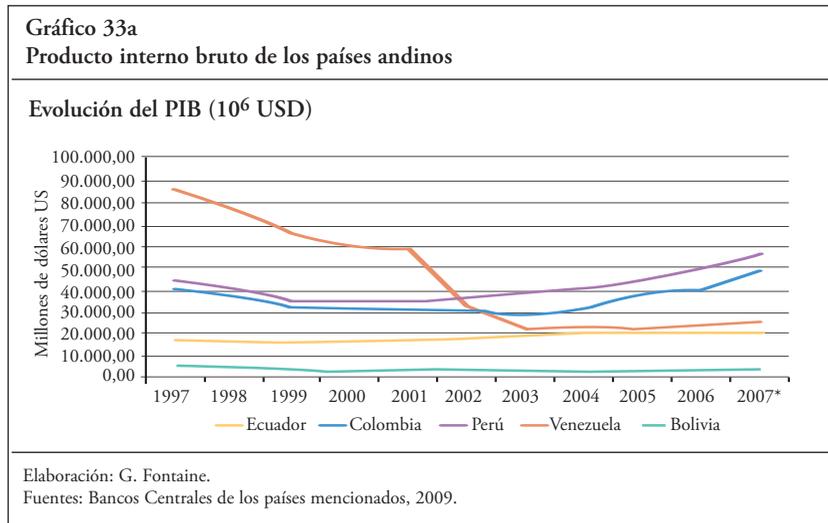
La primera conclusión a la cual llevan estas cifras es que no existe una relación directa entre la abundancia de hidrocarburos y la dependencia externa. En efecto, a pesar de ser un pequeño productor, Bolivia muestra una gran dependencia hacia los ingresos por exportación de estos productos. En cambio, un productor mediano como Colombia no depende tanto de estos ingresos. La segunda conclusión es que no existe una relación directa entre la abundancia de hidrocarburos y el gasto público. En efecto, el mayor nivel de gasto público se puede observar en Venezuela, mayor productor andino, y en Bolivia, pequeño productor. En cambio, los productores medianos como Colombia y el Ecuador registran niveles inferiores de gasto público, comparables con aquel del Perú. La comparación entre los patrones de crecimiento de estos países entre 1997 y 2007 y el análisis de la evolución de la intensidad energética completarán estas observaciones para invalidar la tesis de una “maldición de los recursos” en el caso de los países andinos.



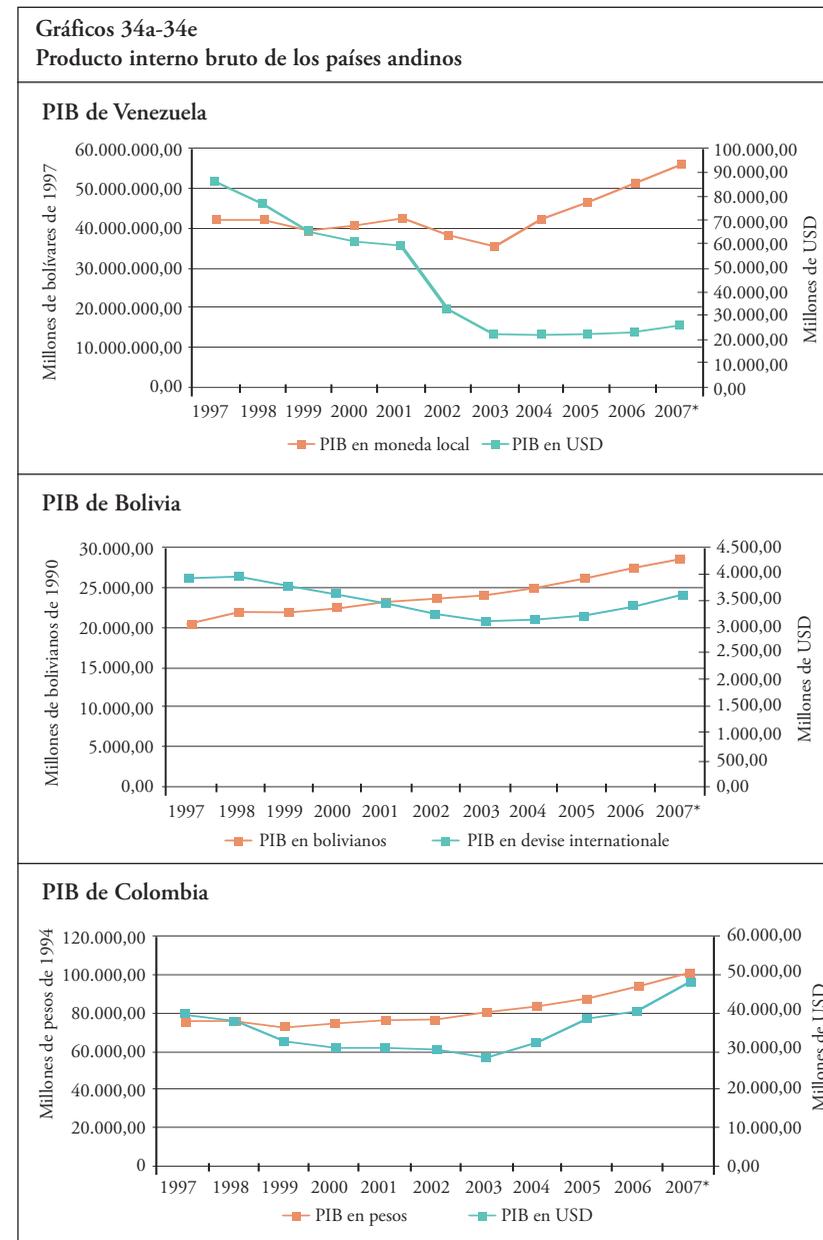
Un problema de gobernanza energética

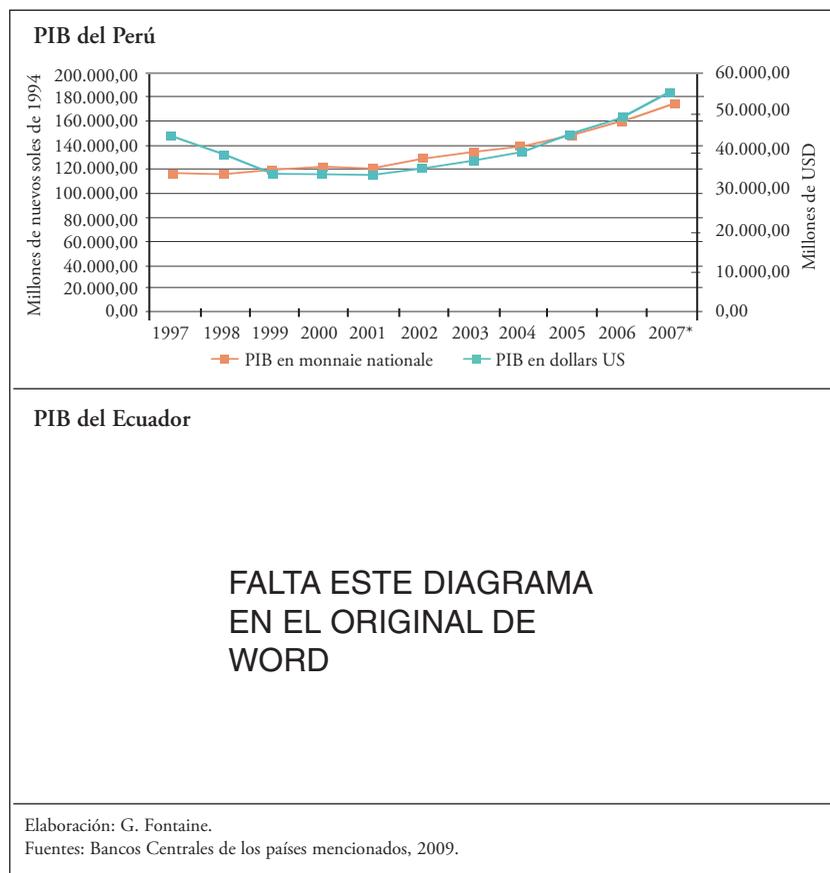
Tomando en cuenta el auge de los precios petroleros en el período 1998-2008 y la importancia relativa de los ingresos petroleros en las exportaciones de los tres exportadores de crudo andinos (Venezuela, Ecuador y Colombia), la evolución de los PIB debería ser equiparable en los tres países si se sigue la tesis de la “maldición de los recursos”. Ahora bien, estos países siguieron evoluciones muy contrastadas en el período de referencia. En efecto, el PIB de Venezuela declinó notablemente entre 1997 y 2003 y creció levemente luego, hasta llegar, en 2007, a 25.948 millones de USD (un nivel 3,3 veces inferior al del 1997). En cambio, el PIB del Ecuador creció regularmente (de 16.198 millones a 22.126 millones de USD) y aquel de Colombia subió de 40.015 a 48.594 millones de USD (a pesar de una baja registrada entre 1997 y 2003). Por otro lado, el PIB del Perú registró un crecimiento constante a partir de 1999 (hasta alcanzar 55.714 millones de USD), mientras aquel de Bolivia declinaba entre 1997 y 2004 para luego subir levemente hasta 3.610 millones de USD (Cf. Gráfico 33a y anexo VII.2.).

10 Coincidimos con Alicia Puyana (comunicación personal) en que, en los países andinos que no son particularmente ricos ni competitivos en petróleo, aunque estos países se manejaran como si lo fueron en tiempos de bonanzas, no se puede aplicar la teoría de la maldición de los recursos.



El mal resultado de Venezuela y Bolivia se explica principalmente por la depreciación del bolívar y del boliviano en términos reales y la fuerte inestabilidad política en ambos países. En efecto, en ambos casos el PIB a precios constantes en moneda local subió, pero su valor en dólares estadounidenses disminuyó en el conjunto del período. En cambio, en los demás países, el incremento del PIB real en el conjunto del período siguió la misma tendencia que el PIB en nuevos soles en el Perú y en pesos en Colombia (siendo el dólar estadounidense la moneda oficial del Ecuador desde 2000) (Cf. Gráficos 34a-33e y anexo VII.2.).

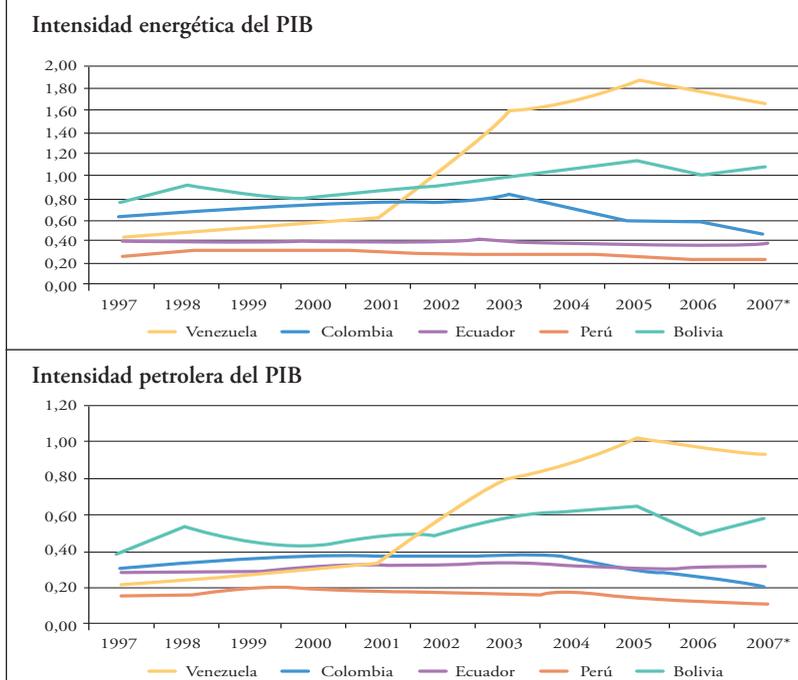




En Venezuela, esta baja fue particularmente espectacular entre 2002 y 2003, años de los conflictos sociales que afectaron la producción de PdVSA durante varios meses, y la recuperación que siguió no fue suficiente como para compensar esta caída. En menor medida, el auge de los precios petroleros no compensó la crisis económica que afectó Bolivia, entre 1996 y 2005, años de fuerte inestabilidad política que conllevaron a la caída de dos gobiernos. En cambio, la inestabilidad política parece haber afectado a la economía en los años 1997-1999 pero sus efectos fueron compensados por el auge de los precios petroleros y la dolarización de la economía a partir del 2000.

La relación entre el PIB y el consumo de energía final es un indicador clave de los resultados de cada país en términos de eficiencia energética. Entre 1997 y 2007, este indicador mejoró continuamente en el Perú, hasta acercarse al promedio mundial¹¹ con 0,28 TEP por 1.000 USD de PIB. También siguió una evolución positiva en el Ecuador (donde disminuyó de 0,41 a 0,38) y en Colombia (donde pasó de 0,62 a 0,47). En cambio, la devaluación de facto del PIB en Venezuela tuvo un efecto excepcionalmente negativo para la intensidad energética, que subió de

Gráficos 35a-35b
Intensidad energética del PIB



*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: Bancos Centrales de los países citados, 2009; IEA (1997-2009).

11 La intensidad energética del PIB mundial es de 0,2 TEP/1.000 USD (Rojev, 2008: 87).

0,41 a 1,66 (incluso con un repunte hasta 1,88 en 2005). En menor medida, Bolivia siguió una tendencia similar, puesto que la intensidad energética de su PIB creció de 0,77 a 1,1. En otros términos, en 2007, la producción de 1.000 USD del PIB venezolano requería cuatro veces más de energía y la de 1.000 USD de PIB boliviano requería 40% más de energía que diez años antes. Por último, la evolución de la intensidad petrolera del PIB siguió la misma tendencia que la intensidad energética, a excepción del Ecuador, donde se estabilizó alrededor de 0,31. Sin embargo, el incremento de la intensidad petrolera observado en Venezuela, en el conjunto del período, es aún más marcado (x4,4) que el incremento de la intensidad energética (Cf. Gráficos 35a-35b y anexo VII.3.).

Las reformas llevadas a cabo en la zona andina siguen padrones específicos de un país al otro, que determinan su naturaleza y su alcance. Hemos visto que, más allá de la retórica bolivariana y de ciertos rasgos comunes entre los estilos de gobierno de los presidentes de Venezuela, el Ecuador y Bolivia, el nacionalismo petrolero sigue modalidades particulares en cada uno de estos países y no debería, por lo tanto, confundirse con una sola ola de nacionalizaciones como en los años setenta. Antaño, las modalidades del nacionalismo estaban determinadas por variables internas, más que por factores exógenos. Ahora bien, las reformas actuales difieren de las anteriores, porque intervienen en un contexto económico y geopolítico distinto —marcado por la globalización— y porque su viabilidad depende de variables exógenas difícilmente controlables al momento.

El punto común entre estos tres países se ubica en la voluntad de sus gobiernos respectivos de retomar el control de la industria para captar una renta más equitativa, frente a las empresas multinacionales, y responder así a las demandas sociales sin comprometer el nivel de endeudamiento del Estado. Sin embargo pudimos constatar que esta voluntad trae consigo altos costos debido a la creciente dependencia hacia los hidrocarburos. Este fenómeno se mide tanto por la evolución de la producción de energía primaria cuanto por aquella del consumo de energía final, en particular debido al incremento de los transportes en la zona y de una creciente propensión al despilfarro en Venezuela y Ecuador. Esta evolución no es el resultado del nacionalismo petrolero —aunque este último ahonde sus

efectos—, puesto que afecta también a Colombia y el Perú, países donde el modo de gobernanza energética sigue orientado hacia la apertura a la IDE privada. El hecho más significativo es que es contraria a la evolución de la matriz energética mundial y aquella de América Latina y el Caribe.

Al fin y al cabo, pese a que la economía de Venezuela siga padeciendo los efectos de la “paradoja de la abundancia”, en particular con la excesiva dependencia del PIB y de las exportaciones hacia el petróleo, el alto nivel de endeudamiento público externo y la prosecución de la recesión económica que ya se observaba en las décadas de los años ochenta y noventa, en los demás países andinos estos indicadores no siguen un padrón común. La principal explicación radica, por supuesto, en la escala de la abundancia: mientras Venezuela es un actor de primer rango en el mercado mundial y en la geopolítica del petróleo, Ecuador y Colombia son exportadores medianos al nivel regional (y marginales al nivel mundial); por otro lado, la abundancia de las reservas de gas en el Perú y en Bolivia no bastan para dar a estos países un lugar estratégico en la geopolítica y la economía mundial de los hidrocarburos, más allá de las interconexiones con los países del Cono sur y del comercio de GNL con los países de la zona del tratado de libre comercio de América del Norte. Pero una explicación complementaria radica en la escala de impacto de los factores exógenos y endógenos que afectan el modelo de desarrollo económico y condicionan las políticas públicas en cada país. Entre los factores exógenos, hemos visto que la integración a los mercados internacionales de bienes transables, la importancia relativa de las IDE en el PIB y su concentración en el sector de los recursos naturales, o aún las relaciones diplomáticas (en particular con los Estados Unidos) ejercen tanta incidencia que la mera abundancia de recursos. Entre los factores endógenos, hemos mostrado que la dependencia externa o la autosuficiencia energética, la concentración de la matriz energética en los hidrocarburos y la importancia relativa del sector de los transportes en el consumo de productos petroleros varían de un país al otro, independientemente del volumen de sus reservas y de su producción petrolera.

Ni las reservas, ni la producción de hidrocarburos en los países andinos —a excepción de Venezuela— alcanzan niveles suficientes como para que se aplique la tesis de la maldición de los recursos. En este sentido,

para estos países la administración de los ciclos de bonanza de cantidad o de precios constituyen un problema de gobernanza, es decir un problema de regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Por un lado, estas relaciones condicionan el diseño y la ejecución de las políticas energéticas, en particular en el sector de los hidrocarburos; por el otro, están condicionadas por los procesos políticos que imperan en cada sociedad y orientan las preferencias de los gobernantes. En este sentido, la política energética –y específicamente la política petrolera– es un determinante de la gobernabilidad democrática en los países exportadores de hidrocarburos, como veremos a continuación.

Capítulo 6

La petropolítica como factor de crisis de gobernabilidad en los Andes

La importancia de la renta generada por el petróleo y el gas natural en la zona andina es a la vez una apuesta del desarrollo y una fuente de conflictos sociales e internacionales, que puede convertirse en factor de crisis de gobernabilidad. Recordaremos en primer lugar que la dependencia hacia los hidrocarburos se inscribe en un contexto de crisis de gobernabilidad. Luego analizaremos en qué medida la política petrolera puede convertirse en un factor de crisis en la zona andina, en particular por la politización de la integración regional. Finalmente veremos que la incidencia de los actores sociales en la gobernanza energética tiene efectos positivos, aunque distintos de un país al otro, lo que confirma la hipótesis del aporte de la institucionalización de arreglos a la democracia.

La mutación del Estado

Crisis del Estado de bienestar y crisis del Estado-nación

Algunos autores ha mostrado que la viabilidad del Estado de bienestar (es decir de un sistema de gobernanza orientado hacia la redistribución de riquezas para sustentar el crecimiento económico) había sido cuestionado por la crisis de los años setenta, consecutiva del primer choque petrolero (Crozier *et al.*, 1975). Según otros, es la viabilidad del Estado-nación (es decir de un sistema de gobernanza orientado hacia el ejercicio del poder

para garantizar la soberanía) que está cuestionada por la globalización consecutiva del fracaso de los regímenes socialistas (Rosenau, 1992). No obstante, las políticas públicas keynesianas aplicadas tras la crisis de los años treinta, y luego en el periodo del entre-dos-guerras mundiales, para atender las necesidades de la reconstrucción europea, no habían afectado la gobernabilidad de la democracia sino también la mera estructura del poder. En este sentido, el sistema institucional que prevalecía desde el siglo XIX ya había sido objeto de profundas transformaciones antes de finalizar la guerra fría y, sobre todo, ya había preparado la desregulación de los mercados que hizo posible la globalización económica y financiera en la década de los años ochenta.

En realidad, la crisis del Estado de bienestar y aquella del Estado-nación son dos momentos de una misma evolución histórica, que afecta a las relaciones entre los actores sociales, económicos y políticos, así como a las relaciones entre los estados o entre estos últimos y los actores transnacionales (empresas, ONG y agencias de cooperación). En un primer momento, el modelo de gobernanza entró en crisis por falta de medios para financiar las políticas públicas que lo amparaban y cuya iniciativa dependía del Estado. En un segundo momento, esta crisis se ahondó por falta de estructuras para solucionar los problemas de la globalización. Entonces, la crisis del Estado de bienestar es la de un sistema que se confundía con las modalidades de la acción institucional. En cuanto a la crisis del Estado-nación, también es la de un sistema de gobernanza que estructuraba las relaciones internacionales desde el advenimiento del orden westfaliano, en el siglo XVII. Después de la crisis de gobernabilidad intervenida en los años setenta, en los países industrializados con economía de mercado, sucedió una crisis de gobernabilidad global en los años noventa. La una y la otra son crisis sistémicas –y por lo tanto, de gobernanza– pero no responden al mismo tipo de contingencias. En el primer caso, se trata de una crisis de adaptación a las nuevas condiciones económicas y sociales, impuestas por la inflación y el desempleo en los países importadores de petróleo; en el segundo, se trata de una crisis de adaptación a las nuevas modalidades del orden político mundial, impuesto por la globalización de los mercados y la hegemonía de la ideología neoliberal en el sistema de las Naciones Unidas.

Con todo, la noción de Estado “fuerte” evolucionó para designar, ya no el centralismo de las decisiones y la capacidad de imponer una voluntad, sino más bien una capacidad de adaptación y de acción, una manera de interactuar con la sociedad de manera dinámica. La fortaleza del Estado se vuelve una variable contextual y tecnocrática, más que el producto de dispositivos constitucionales y legales, sustituyendo los poderes formales por unas capacidades políticas (Pierre y Peters, 2000: 194). En ciertos países, como en Francia, Alemania y Japón, el Estado sigue siendo “fuerte” porque supo evolucionar de una tradición centralista a un sistema político descentralizado. En otros, como los países escandinavos y el Reino Unido, el Estado se debilitó por causa del declive del corporativismo y de la privatización de la administración, a nombre de la “nueva administración pública”. En otros más, como los Estados Unidos, Corea del Sur o Malasia, el Estado salió fortalecido pues la globalización incrementó su poder sobre las fuerzas domésticas, sea porque asumió un papel desarrollista para orientar las inversiones directas extranjeras y nacionales, sea porque asumió un papel de superpotencia militar, o sea porque creó mecanismos de coordinación y de negociación que mejoran la eficacia de las políticas y de la gestión.

Por último, en ciertos países, el Estado sigue siendo débil. Tal es el caso de los países andinos, donde la evolución de la economía global conllevó al debilitamiento del Estado en los años ochenta y noventa. Empero este debilitamiento se debe menos a un hipotético “vaciamiento” que a una incapacidad de adaptación, producto del herencia colonial de estructuras de poder, de un modelo de desarrollo depredador que ya existía y de unas relaciones clientelares que caracterizan la vida social en general. Finalmente, no cabe menospreciar la influencia de los organismos financieros internacionales y la cooperación bilateral, que contribuyeron sin lugar a duda a agravar la situación.

Crisis de gobernabilidad y gobernanza en los países andinos

La crisis de gobernabilidad intervenida en el transcurso de la década de los años noventa en la zona andina se debe a tres tipos de problemas –la

eficacia del sistema institucional, la legitimidad del ejercicio del poder y la estabilidad de las instituciones— que hicieron conflictivas las interacciones, por un lado entre la sociedad y el Estado, y por el otro, entre la sociedad y los actores económicos. Ésta fue acelerada por factores externos como la crisis económica y financiera de los años ochenta y los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI a países muy endeudados. Se tradujo por una creciente limitación de la capacidad de respuesta del Estado, frente a demandas sociales cada vez más apremiantes, entre otras cosas para enfrentar los efectos de la crisis económica sobre el empleo y, de manera general, el nivel de vida de las poblaciones menos favorecidas (por ejemplo en áreas rurales y periurbanas) y de las clases medias (Camou, 2001a).

Se trata entonces, en primer lugar, de una crisis social, la democratización de los regímenes políticos en la región no dejó que se estabilizaran las relaciones entre democracia y mercado (Saldomando, 2000b). Sea en los países involucrados en la transición o la consolidación democrática, como el Ecuador, Bolivia y el Perú, o en aquellos que enfrentaban problemas de reproducción, agotamiento o crisis del sistema político, como Colombia y Venezuela, en todos los casos se observó una tensión entre la modernización de las instituciones políticas y la desregulación, que suscitó conflictos y acentuó el dualismo económico y social. En efecto, entre 1996 y 1999, no sólo el coeficiente Gini evolucionó desfavorablemente en toda la zona, excepto en Colombia, sino que la pobreza aumentó en tres de los cinco países de referencia (Colombia, Perú y Venezuela) mientras seguía siendo superior al 61% en Bolivia y cercana al 48% en el Ecuador (BID, 1999 citado por Saldomando, 2000b).

No obstante, más allá de las condiciones de gobierno, lo que se cuestionó era la manera de gobernar. La reducida capacidad de los gobiernos a atender las demandas sociales en la zona andina conllevó a un cuestionamiento más profundo, sobre la manera en que se tomaban las decisiones en el aparato estatal. Se pasó entonces de una aproximación en términos de eficacia del Estado a otra en términos de efectividad del poder y de legitimidad de la autoridad (Coppedge, 2001). En realidad, los orígenes de la crisis de gobernabilidad son anteriores a la década de los ajustes procedentes del “consenso de Washington” y a la década anterior, conoci-

da como la “década perdida”. En efecto, entre 1950 y 1996, unas 39 crisis presidenciales habían surgido, de las cuales 13 en los países andinos (Pérez Liñán, 2001). Estas crisis abarcan modalidades diversas, que van de los procedimientos judiciales en contra del jefe del ejecutivo (*impeachment*) a los golpes de Estado, pasando por los levantamientos populares.

Tal es la inestabilidad que caracteriza a la zona andina (comparable con la inestabilidad que afecta a América Latina y el Caribe en su conjunto) que regularmente los gobiernos resultan incapaces de tratar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el derecho. Al respecto, podemos identificar tres tipos de situaciones (Altman, 2001): aquellas donde las coaliciones de gobierno finalizaron por causa de eventos impredecibles, como los escándalos políticos o crisis económicas y financieras; aquellas que resultaron de la imposibilidad de establecer coaliciones de gobierno, debido a la coexistencia de múltiples partidos con una polarización ideológica y una gran volatilidad electoral; y aquellas que combinan la ausencia de coalición estable con el surgimiento de acontecimientos impredecibles. Es difícil, entonces, determinar si se trata de crisis políticas, de crisis de regímenes o de crisis de gobernanza (Altman y Castiglioni, 2000).

El punto común entre las crisis de las décadas de los años setenta y ochenta en Europa, Estados Unidos y Japón, y aquellas de las décadas de los años ochenta y noventa en América Latina y el Caribe, es que combinan procesos políticos inadaptados a las condiciones económicas y la evolución de las sociedades con bloqueos institucionales. En este sentido, los efectos de una crisis de gobernabilidad democrática y aquellos de una crisis de gobernanza son cumulativos.

Una integración cada vez más politizada

El grado de integración energética de América Latina y el Caribe sigue siendo bajo. De hecho, el modelo de integración hemisférica, promovido por los Estados Unidos a través de la “Iniciativa de las Américas” lanzada en 1989, luego el proyecto de Asociación de libre cambio de las Américas (ALCA), no dio lugar a un esquema de integración regional ni tampoco

a una verdadera interconexión energética. Ninguna política energética común está a la orden del día en la región ni en sus conjuntos políticos. No obstante los intercambios intraregionales incrementaron sensiblemente. En efecto, en 1996, los países andinos exportaban tres veces más petróleo crudo y productos derivados que en 1988 hacia otros países de América Latina y el Caribe (OLADE, 1998: 206). Además, la ola de reformas que promovían la apertura del sector de hidrocarburos en los años noventa facilitó la colaboración entre las empresas, en particular en las fases de exploración y explotación en los países de la CAN y del Mercado Común del Sur (Mercosur). Por otra parte, los acuerdos bilaterales desembocaron en la construcción de infraestructuras (gasoductos, oleoductos, redes eléctricas) para facilitar los intercambios y el comercio, entre Brasil, Venezuela, Colombia, el Ecuador, Bolivia y Argentina. En algunos casos, incluso, la energía se volvió un vector de integración entre los países de la CAN y del Mercosur, como Venezuela y Brasil, gracias a la interconexión de redes eléctricas (Alegrett, 1999). Por último, intercambios de capacidad tecnológica y de gestión sí ocurren en el seno de ARPEL, mientras que la OLADE consiente esfuerzos de formación.

No obstante, el balance de los años ochenta y noventa en términos de integración energética es globalmente negativo. En efecto, el plan de acción para modernizar el sector energético, aprobado en la cumbre de jefes de los Estados Americanos en diciembre 1994 (en Miami) nunca fue aceptado por Venezuela, México ni Brasil. Además, las reformas legales facilitando la IDE, la liberalización del comercio y las privatizaciones que ya mencionaron conocieron suertes diversas según los países, de tal modo que la integración energética no había avanzado notablemente en el momento de la cumbre de Santiago de Chile (en 1998). Por último, en el contexto de la crisis económica y financiera que afectó a la región a finales de los años noventa, la integración se volvió un tema relativamente secundario en las reuniones de jefes de Estados en Quebec (en abril 2001) y Mar del Plata (noviembre 2005) (Ruiz-Caro, 2006).

Este fracaso se debe evidentemente al hecho que los países de la región tienen su propia agenda de gobernanza energética, particularmente en materia de financiamiento del gasto público por la renta petrolera y, por lo tanto, en materia de régimen contractual y de participación del sector

privado en las actividades de hidrocarburos. Ejecutan políticas públicas diferentes, especialmente para captar la IDE, según si son pequeños productores (como el Perú y Bolivia) y productores medianos en retroceso en los mercados internacionales (como Colombia), grandes productores (como Venezuela) y productores que disponen de un excedente de producción a mediano plazo (como el Ecuador). Por consiguiente, no es satisfactoria la explicación según cual el grado de integración regional es proporcional al grado de liberalización de la economía (Faucher y Martin-Brûlé, 2006: 74). En realidad, el factor determinante es, sin lugar a duda, el hecho que la “Iniciativa de las Américas” haya podido ser percibida como una imposición por parte de los Estados Unidos, con el afán de solucionar sus problemas de abastecimiento en energía, en detrimento de los países exportadores e importadores latinoamericanos y caribeños.

Por una parte, en el esquema de integración hemisférica, América Latina y el Caribe aparecían más como un yacimiento de hidrocarburos para los Estados Unidos, que absorben 80% de sus exportaciones en este ámbito, que como una zona de intercambios intraregionales. Por otra parte, al desregular el comercio y al privatizar las industrias nacionales, este esquema facilitaba la penetración de los mercados locales por las empresas estadounidenses, que gozan de una superioridad en comparación con las empresas locales, tanto por su capacidad de inversión como por sus avances tecnológicos, para responder a una creciente demanda de productos petroleros. Desde luego, no es de extrañarse que el retorno del nacionalismo petrolero en Venezuela, Bolivia y el Ecuador, financiado en parte por las ganancias extraordinarias generadas por el incremento regular de los precios petroleros desde 1999, haya desembocado en una redefinición de los principios de integración energética regional, aún si esta nueva orientación ha producido resultados tan limitados como el esquema anterior, hasta la fecha.

En una primera etapa, la “diplomacia petrolera” de Hugo Chávez (Arriagada Herrera, 2006b) conllevó a una política de acuerdos de abastecimiento subsidiado de los países importadores (especialmente de Centroamérica y el Caribe), propuestas de alianzas estratégicas entre PdVSA y otras empresas públicas de la región (como YPF, Petrobras, Enarsa o ANCAP) y proyectos de construcción de infraestructuras (refi-

nerías, en un primer momento, luego un gasoducto de 9.000 km hacia el Sur) (Ruiz-Caro, 2006). En un segundo momento esta política se volvió un verdadero proyecto de integración, más política que económica. Esto llevó al lanzamiento de la “Iniciativa Petroamérica” en 2005 y de tres proyectos subregionales (Petrocaribe, Petroandina y Petrosur) para promover el papel de los estados y de las empresas públicas en el proceso de integración. Finalmente, estos proyectos fueron incorporados al proyecto de Alternativa bolivariana para las Américas (ALBA), donde Cuba, Bolivia, Nicaragua y Honduras fueron alcanzadas por el Ecuador en 2009.

Una de las iniciativas más completas en el ámbito de la cooperación multilateral es el Acuerdo de San José (firmado en 1994), que prevé el intercambio de una parte de la factura petrolera en los países importadores de Centroamérica y del Caribe, en deuda externa contratada hacia Venezuela y México. Con base en este acuerdo, Venezuela creó Petrocaribe, una organización cuyo objeto es garantizar el abastecimiento directo en productos petroleros a los países importadores del Caribe y ofrecerles facilidades de crédito gracias a un sistema de financiamiento diferido a tasa variable.¹ No obstante, la integración bolivariana impulsada por Venezuela a través de la energía ha quedado al nivel de discusiones o no ha superado el nivel de acuerdos bilaterales con este país. Así es como la construcción de refinerías ha sido postergada bajo el pretexto que los precios en los mercados petroleros, a finales de 2008 e inicios de 2009. Por otro lado, el proyecto faraónico de gasoducto del Sur suscita dudas en cuanto a su viabilidad técnica y a su rentabilidad económica (Isbell, 2007c). Además, la cooperación entre Petrobras y PdVSA depende de las relaciones entre Hugo Chávez y Lula da Silva. Pese a una común desconfianza hacia los Estados Unidos, ambos dirigentes mantienen relaciones no-exentas de rivalidad por el liderazgo regional, en particular por el control de las relaciones comerciales con los países del Mercosur, al cual Venezuela debería integrarse en 2010. De hecho, la política energética de Brasil tomó un nuevo rumbo luego de importantes descubrimientos de gas y de petróleo en alta mar desde diez años, que reducen la dependencia de este país hacia sus proveedores regionales tradicionales (Venezuela y Bolivia).

1 Esta organización agrupaba a 14 países en 2009.

Por último, la suerte de Petroandina está más vinculada a la adhesión del Ecuador y de Bolivia al ALBA que a una auténtica política de cooperación regional. Prueba de ello son el conflicto diplomático entre el Ecuador y Colombia tras la incursión de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano en contra de una base de repliegue de las FARC (en marzo 2009), la hostilidad declarada de los presidentes Chávez, Morales y Correa hacia la colaboración entre Colombia y los Estados Unidos promovida por Álvaro Uribe, así como los ataques de Evo Morales en contra de su homólogo peruano Alan García, por el rechazo de este último de extraditar a varios ex altos funcionarios de la administración Sánchez de Lozada refugiados en el Perú.

Las relaciones entre Venezuela, Ecuador y Bolivia son más armoniosas, teniendo en cuenta de evidentes afinidades ideológicas entre sus presidentes, que se reivindican del “socialismo del siglo XX”. Ya hemos visto que sus políticas petroleras llevaban a un creciente control estatal, que busca entre otras cosas coadyuvar al financiamiento del gasto público por la renta de hidrocarburos. Sin embargo, esta convergencia de criterios se inscribe en el marco más amplio de la política bolivariana a través del ALBA. Por otro lado, el retorno del Ecuador a la OPEP, en 2007, fue apoyado con mucha insistencia por Venezuela, así como su acercamiento con Irán, otro miembro de la OPEP que defiende con Venezuela, Irak y Libia una estrategia de control de precios por la restricción de la producción, a diferencia de Arabia Saudita y sus aliados árabes (Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos y Qatar), más bien partidarios de una estrategia de conquista de mercados gracias a precios moderados. La perspectiva de una alianza estratégica entre Petroecuador y PdVSA para la construcción de una refinería en el Ecuador y la explotación conjunta de varios campos petrolíferos (entre los cuales los ITT) depende en parte de esta cercanía, así como los acuerdos de asistencia técnica entre PdVSA y YPF, o aún la ayuda militar facilitada a Bolivia por Venezuela.

Al fin y al cabo, la “Iniciativa Petroamérica” de Hugo Chávez presenta ante todo ventajas para Venezuela. Además de permitirle contrarrestar el modelo de integración energética hemisférica impulsado en particular por los Estados Unidos, fortalece la postura de Venezuela en el mercado regional a largo plazo, con el motivo de garantizar la seguridad de abaste-

cimiento energético de los países importadores de la región (por ejemplo al extender los beneficios del Acuerdo de San José a Cuba, que estaba excluido de este acuerdo). No obstante esta política no deja de crear o de exacerbar las tensiones entre los países andinos, lo que obstaculiza la integración regional. Así es como la salida de Venezuela de la CAN, en mayo 2006, originó una crisis diplomática regional, más allá de la zona andina, que deja pensar que la “diplomacia petrolera” de Chávez es “un factor objetivo de desintegración” (Malamud, 2006). Oficialmente, esta decisión pretendía sancionar la intención del Perú de firmar un tratado de libre cambio con los Estados Unidos. Sin embargo se puede ver ahí, también, un revés para la política comercial venezolana, en la medida en que el Perú da la prioridad al abastecimiento del mercado interno y a las exportaciones de gas líquido hacia el mercado norteamericano (Arriagada Herrera, 2006b). Por ello, el Perú nunca mostró un gran interés por el proyecto de “anillo energético”, a diferencia de Bolivia.

Los actores sociales en la gobernanza energética

Los conflictos ambientales en el Ecuador y el Perú

El Ecuador y el Perú son los países andinos donde la extracción de petróleo y de gas natural ha generado el mayor número de conflictos ambientales. Estos conflictos encuentran vías de resolución distintas según el caso y según la causa que los desató.

Las actividades petroleras en el Ecuador están al origen de un sinnúmero de conflictos sociales, en particular en la Amazonía, donde se concentra la mayor parte de la producción y donde los bloques petrolíferos se superponen a menudo con territorios indígenas (legalizados o no) y áreas naturales protegidas. Podemos agrupar estos conflictos en cuatro grandes categorías según sus causas: por contaminación, por demandas de compensaciones, por la administración del espacio y por la conservación de la naturaleza.

Entre los conflictos vinculados con la contaminación que generan las actividades petroleras, el más antiguo y mediatizado es aquel entre los ha-

bitantes del norte de la Amazonía y la empresa estadounidense Texaco (desde 2002 Chevron Texaco), responsable de las operaciones en esta zona de 1967 a 1992 (Fontaine, 2003a: 283-288). Este conflicto implica unas 30.000 personas representadas desde 1994 por el Frente de Defensa de la Amazonía (FDA), una organización paraguas que coordina las acciones de las organizaciones sociales locales. En un primer momento las partes se enfrentaron ante los tribunales en los Estados Unidos pero en 2002 el caso fue devuelto ante la justicia ecuatoriana tras su apelación. Desde luego se prosiguió ante el tribunal de Lago Agrio (capital provincial de Sucumbíos).

Además del “caso Texaco”, muchos conflictos locales oponen por motivos similares (contaminación e impactos negativos a la salud de los moradores) a cientos de habitantes del Nororiente con la empresa nacional Petroecuador. Esta última no sólo heredó en 1992 de las instalaciones y de los campos explotados por Texaco, sino también administra la mayoría de los campos petrolíferos del país. En la mayoría de los casos, los conflictos que enfrenta con las comunidades campesinas e indígenas locales se resuelven de manera puntual, sea mediante acuerdos de indemnizaciones o con medidas compensatorias (obras de infraestructuras, servicios a la comunidad, etc.).

Desde la construcción del oleoducto OCP, entre 2000 y 2003, un segundo tipo de conflictos apareció en la misma área, con movilizaciones de organizaciones sociales y electos locales para pedir una mayor participación en la renta petrolera. Ciertamente es que las provincias amazónicas ya percibían una parte de esta renta, en particular tras la adopción de la Ley No. 10 de 1992, que creó el Instituto de desarrollo sostenible de la región amazónica ecuatoriana (Ecorae); pero este reconocimiento era considerado insuficiente por los actores locales, organizados en el seno de una asamblea biprovincial (Sucumbíos y Orellana) que estuvo al origen de varios paros cívicos y ocupó ciertas instalaciones petroleras en varias oportunidades desde 2001. En particular, tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, esta organización llevó a cabo un largo conflicto con las empresas multinacionales y el gobierno de Alfredo Palacio (entre abril y agosto de 2005), para conseguir la construcción de un eje vial prometido por el presidente caído, además del respeto de varios compromisos por parte del

Estado (prioridad a la contratación de mano de obra local por el sector petrolero, electrificación y conexión de las comunas rurales a la red de agua entubada, etc.).

Este movimiento asocia tácticas de movilización clásica con la presión política y la acción directa. A veces fue reprimido con severidad, como por ejemplo en agosto 2005, cuando el presidente Palacio decretó el estado de emergencia luego de la ocupación y de una serie de actos de sabotaje en contra de las instalaciones de Petroecuador. Un nuevo conflicto surgió en noviembre 2007, donde los habitantes de la comuna de Dayuma (en la provincia Orellana) bloquearon durante varios días la principal vía de acceso al área desde Quito. También culminó con la intervención del ejército y la encarcelación de Guadalupe Llori, prefecta de Orellana electa en la lista del movimiento indigenista Pachakutik-Nuevo País.

A la vez más antiguos y más profundos son los conflictos que oponen a las comunidades y las organizaciones indígenas con las empresas petroleras se dan por la defensa de los territorios ancestrales. Desde medianos de los años ochenta, dos grupos étnicos –los huaorani y los quichuas– se opusieron a la irrupción de estas empresas en las provincias amazónicas de Orellana, Napo y Pastaza. Más tarde, en la senda de la demanda contra Texaco, se juntaron las organizaciones cofanes, sionas y secoyas, así como grupos shuar procedentes de las provincias del Norte y del Sur (Sucumbíos y Morona Santiago). En este caso particular, los motivos de conflictos son dobles, puesto que los interesados protestan a la vez en contra de la invasión de sus territorios respectivos y en contra de la contaminación de los ríos y de los suelos, debido a los numerosos accidentes vinculados al transporte de petróleo crudo o a la presencia de estanques de residuos de petróleo o de aguas salinas descargadas en las estaciones de bombeo. A finales de los años noventa, este tipo de conflictos retomó una forma más radical que en el pasado, con la oposición de los quichuas a la exploración del bloque 23 (Pastaza) y de los shuar y achuar a la exploración del bloque 24 (Morona Santiago). En ambos casos, estas comunidades invocan su derecho a la consulta previa y a la participación en los procesos de desarrollo susceptibles de afectarlas, física o culturalmente, inscritos en la Constitución de 1998 luego desarrollados en la Constitución de 2008.

Para marcar su oposición a la presencia de empresas en sus respectivos territorios, acuden a tácticas de movilización, de “judicialización” y de internacionalización de sus demandas. De esta manera, los shuar ganaron una acción de amparo constitucional en 2000 con el motivo de que la empresa argentina CGC San Jorge no les había consultado de forma idónea antes de proceder a explorar el bloque 24. Desde luego se suspendieron las actividades en este bloque y la empresa presentó un recurso de suspensión del contrato por “fuerza mayor” ante el Estado ecuatoriano. Más al norte de este conflicto, los quichuas de la comuna de Sarayaku perdieron su acción de amparo constitucional pero lograron, hasta el momento, a oponerse a las obras de exploración de la empresa estadounidense Burlington en el bloque 23. Para eso acudieron entre otras cosas a la Comisión interamericana de derechos humanos de la OEA (CID-HOEA), que recomendó al Estado ecuatoriano tomar medidas precautelarias para evitar enfrentamientos violentos entre la población local, el ejército y los empleados de la empresa o sus socios. El punto común entre estos conflictos es que asocian a organizaciones indígenas con grupos ecologistas más o menos radicales y organizaciones de defensa de los derechos humanos. Están marcados por una fuerte polarización y han conllevado a profundas divisiones en el movimiento indígena nacional, encarnado por la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE).

Los conflictos territoriales coinciden en parte con un cuarto tipo de conflictos, vinculados a la defensa de áreas protegidas en la Amazonía. Los instrumentos legales que regulan la conservación de medio ambiente en el Ecuador prohíben cualquier tipo de actividades extractivas en aquellos espacios. Sin embargo, el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental de 1999 prevé una excepción para las actividades de hidrocarburos, si éstas están consideradas de interés nacional por el Estado, siempre y cuando la autoridad de tutela presente los debidos planes de gestión ambiental especial. Esta ambigüedad legal es, entre otras cosas, al origen de conflictos en contra de la explotación petrolera en el parque nacional Yasuní y la reserva fáunica Cuyabeno. La creación, en 1999, de un estatus de “áreas intangibles” para una parte de ambas áreas resolvió parcialmente el problema, puesto que, hasta la fecha, siguen expuestas a riesgos de contaminación y

de impactos a la diversidad biológica, que contradicen los principios elementales de la conservación al nivel internacional.

En la Amazonía peruana, hasta los años noventa, los conflictos vinculados con la explotación de hidrocarburos se concentraban más que todo en los departamentos de Loreto, Amazonas y Madre de Dios, aunque la perspectiva del “proyecto Camisea” y los impactos sociales y ambientales que este podría generar no dejaban de inquietar a las organizaciones indígenas y ecologistas. Involucrada en conflictos comparables en Nigeria (con los ogoni) y en el mar del Norte (con Greenpeace), Shell tuvo que enfrentar la creciente oposición de ONG internacionales como *Oxfam America*, *Friends of the Earth* y *Amazon Watch*, y de la principal organización indígena del país, la Asociación interétnica de desarrollo de la selva amazónica peruana (AIDASEP). Ciertamente es que el primer contacto de esta empresa con las comunidades del valle de Urubamba había resultado fatal para los indígenas aislados, al causar una epidemia de gripe mortal (Zarzar, 1987; Cloudsey, 1988). Esta tragedia había incluso provocado una campaña de protestas que llevaría, en particular, a la creación de la reserva territorial kugapakori y nahua, en 1990.

Hasta su primera ruptura, en 1988, las negociaciones entre la empresa y el gobierno peruano sólo involucraron de manera marginal a los actores locales y a las ONG. No obstante, estos últimos reclamaban un acceso a la información contenida en los estudios de impacto y el plan de manejo ambiental. Los más radicales, que organizaron una campaña internacional de presión cuyo blanco eran los inversionistas privados, consiguieron el retiro de Exim Bank del proyecto, en agosto 2003. Los más pragmáticos negociaron con el Estado el derecho a estar interesados en las ganancias y de opinar para reducir los efectos potencialmente negativos del proyecto. En un segundo momento, el gobierno y la empresa se abrieron más a este sector. La estrategia de acción social de Shell se basaba entonces en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y pretendía hacer del proyecto Camisea un caso ejemplar de consulta a las comunidades autóctonas y las organizaciones ecologistas. Por ello aplicó nuevos procedimientos de manejo ambiental y de restricción de los contactos con las poblaciones locales. Por su lado, bajo la presión de los actores sociales, el Estado fortalecía la legislación ambiental y

la protección de los derechos humanos, en particular en lo que atañía a las actividades de hidrocarburos y la administración de territorios indígenas.

El conflicto retomó una modalidad más constructiva en 2000, tras la firma de los contratos del proyecto Camisea, con el papel activo del BID. Desde 1998 el Programa de asistencia a la gestión del sector energético del Banco Mundial (ESMAP, por sus siglas en inglés) recomendaba a las agencias multilaterales involucrarse en el seguimiento del proyecto (Wise, 2007 : 325). El BID, que ya estaba particularmente interesado, otorgó entonces un préstamo condicional de 5 millones de USD en 2002 para complementar el proceso de legalización de las tierras ubicadas alrededor de los campos de gas de Camisea y financiar un programa de ingeniería institucional. En 2004, este organismo otorgó un préstamo adicional de 75 millones de USD por 14 años al consorcio asociado en las actividades del *upstream*, bajo dos condiciones: por un lado, creó una responsabilidad compartida entre ambos consorcios, para el manejo ambiental y la responsabilidad social; por el otro, solicitó la creación de un fondo de inversión para el desarrollo, llamado “Fondo Camisea”, alimentado por 7,5% de las regalías generadas por el proyecto de gas.

El fondo de inversión nunca se creó bajo esta modalidad, pero en diciembre 2004 el Congreso peruano retomó parcialmente este concepto, a través de la Ley 28451 que creó el Fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea (Focam). La principal diferencia con el concepto defendido anteriormente por el BID es que el Focam estaría administrado por el gobierno en vez de una institución financiera independiente. Además, el involucramiento de las comunidades indígenas en el proyecto Camisea era conforme a los principios expuestos por el BID, en su “Estrategia para el desarrollo indígena”. Por esta razón, más allá de los dos préstamos con-

2 Este documento de política proclama el compromiso del BID para “[...] Fortalecer la gobernabilidad económica de los pueblos indígenas en términos del manejo de recursos públicos y del manejo administrativo y técnico de empresas y emprendimientos indígenas en forma transparente, incluyendo reinversión y distribución de las utilidades de esas actividades, así como el monitoreo y la sostenibilidad de estos proyectos [...] Promover y fortalecer la capacidad institucional de los pueblos indígenas (particularmente sus organizaciones propias con base comunitaria), estados y otros actores relevantes para responder a las demandas indígenas, con énfasis en potenciar las capacidades locales e indígenas de planificación, gestión y articulación así como

dicionados, el papel del BID se afianzó a través de una participación constante en las grandes fases de la negociación entre el gobierno peruano, las empresas y la sociedad civil. El banco se volvió a la vez el blanco de la presión de las ONG y el mediador de las tensiones entre los distintos ministerios involucrados en aquel proyecto. También cuidaba por la ejecución de reformas institucionales y la participación de comunidades locales en el diálogo, así como el seguimiento de las operaciones de ambos consorcios en el ámbito ambiental.

Entre tanto, se operó una división de tareas entre las ONG nacionales e internacionales, las organizaciones indígenas y los poderes locales. Poco a poco se impuso una lógica de negociación, entrenada por los sectores más pragmáticos de la sociedad civil. Por el lado de las organizaciones indígenas, la Confederación de nacionalidades amazónicas del Perú (CONAP) se esforzó por negociar con el Estado y las empresas algunas contrapartes financieras y sociales para las comunidades del área de influencia directa del proyecto Camisea. Representaba al nivel nacional las organizaciones locales como la Central de comunidades nativas matsigüengas Juan Santos Atahualpa (Ceconama) y la Federación de comunidades nativas yine yami (Feconayy). De paso apoyaba a las comunidades afiliadas a la organización rival, AIDSESP, y agrupadas al nivel local en el Consejo matsigüenga del río Urubamba (Comaru). Por las ONG ecologistas, la Sociedad peruana de derecho ambiental (SPDA) asumió un doble papel de experto y de facilitador de los debates. Esta ONG animaba entonces un grupo de la sociedad civil que se esforzaba por ejercer una incidencia política en la planificación del proyecto Camisea, en particular a través del diálogo con el BID. Mientras otras ONG más activistas presionaban en vano para anular este proyecto, este grupo asumió una postura de “socio rival” con el gobierno y las empresas.

en buscar apoyo externo adicional (ONG, fundaciones, empresas privadas, otros grupos indígenas y otros) cuando sean necesarios y socioculturalmente pertinentes [...] Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los estados, empresas privadas y otros intermediarios (ONG, agentes financieros y otros). Para estos efectos, es necesario fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para planificar su propio desarrollo y diseñar, presentar y ejecutar proyectos” (BID, 2006b: 37).

La institucionalización del ecologismo en el Ecuador

Dos décadas de conflictos por las actividades petroleras han influenciado el movimiento ecologista ecuatoriano en proporciones no igualadas en otros países. La importancia de estas actividades para la economía nacional y la excepcional diversidad biológica y cultural que caracteriza la Amazonía se conjugan tradicionalmente con el déficit de democracia que afecta el país y coadyuvan a hacer de la contaminación, la deforestación y la colonización agrícola de territorios ancestrales un detonante de conflictos. Los problemas de política energética se vuelven, desde luego, problemas de gobernabilidad democrática, ante los cuales el movimiento ecologista asumió un papel histórico al menos por dos razones. Por una parte, alertó la opinión pública nacional e internacional sobre los riesgos ambientales y sociales asociados que conllevan las actividades petroleras. Hasta medianos de la década de los años ochenta, estos efectos eran conocidos solamente por los especialistas en gestión ambiental. Las poblaciones afectadas tenían sólo un conocimiento aproximado de los riesgos de accidentes industriales o de los efectos secundarios de la contaminación en la salud y el medio ambiente. Por otra parte, fue al origen de las reformas institucionales y legales impulsadas desde finales de la década de los años noventa, en particular tras la reforma constitucional de 1998.

Esta doble incidencia en la gobernanza energética es el producto de la institucionalización del ecologismo en tres niveles. En primer lugar, el núcleo duro de este movimiento está integrado por ONG profesionalizadas, expertas en tácticas de presión, de generación de opinión pública y en asesoría técnica. Al nivel del ejecutivo, la creación del Ministerio del Ambiente por el presidente Abdalá Bucaram, luego el hecho que este heredara de gran parte de las asignaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (especialmente para la política forestal) en la administración Mahuad, permitieron a los ecologistas participar en la elaboración de las políticas públicas, ejerciendo responsabilidades directas en la administración pública. Finalmente, en el nivel legislativo, este movimiento se afirmó como un actor clave de los dos últimos procesos de reformas constitucionales (1997-1998 y 2007-2008), lo que coadyuvó a colocar las preocupaciones ambientales al máximo nivel de la jerarquía jurídica.

Sin embargo, a pesar de importantes avances en términos de organización y de generación de opinión pública, la institucionalización del movimiento ecologista encuentra dos tipos de limitaciones (Fontaine, 2008a). Por un lado este movimiento está atravesado por líneas de fractura que marcan el límite entre tres sectores de la sociedad ecuatoriana: indígenas, campesinos y ONG. Ciertamente es que las preocupaciones de los sectores sociales por los efectos negativos de las actividades petroleras están compartidas y dan lugar a coaliciones de interés que pueden resultar eficaces en el momento de publicitar los problemas y de obligar al Estado a inscribirlos en la agenda política. No obstante, la lógica de acción de estos actores no siempre coincide, en particular cuando se trata de promover reformas estructurales. Además, estos sectores no siempre tienen la misma percepción de los riesgos sociales y ambientales, lo que obstaculiza la formulación de propuestas concretas frente a las empresas petroleras.

Por otro lado, el núcleo duro del movimiento está conformado por dos grandes tipos de organizaciones ecologistas: activistas y tecnócratas. Esta línea divisoria remite a dos concepciones distintas del conflicto ambiental. Mientras las primeras tienden a radicalizarlo y a darle una dimensión mediática para incrementar su capacidad de incidencia política, las otras privilegian la experticia científica, y tácticas de presión o de cabildeo, en particular en el ámbito internacional. A pesar de que estas modalidades de acción son a menudo complementarias, pueden dar lugar a divisiones y hasta rupturas al interior del movimiento, como lo atestiguan los debates de la última Asamblea constituyente, marcados por la influencia del sector activista y de las organizaciones indígenas anti-petroleras, a costa de una participación más amplia de los sectores interesados en la gobernanza energética.

Estas limitaciones afectan la incidencia real del movimiento en la gobernanza energética, en particular en lo que atañe a la regulación ambiental de las actividades de hidrocarburos. A pesar de haber sido el objeto de ajustes en el sentido de una mayor protección del medio ambiente y de los derechos humanos, estas actividades siguen al servicio del financiamiento de las políticas sociales y económicas, lo que algunos economistas llaman la “reprimarización” de la economía. En realidad, cualquiera sea la orientación política de los gobiernos de turno desde la transición demo-

crática, a finales de la década de los años setenta, todos persiguieron maximizar la renta petrolera para financiar el gasto público.

La iniciativa de una moratoria a las actividades petroleras en la Amazonía oriental, conocida como “Iniciativa Yasuní-ITT” constituyó una excepción al respecto (Fontaine, 2008b). En efecto, en junio de 2007 el presidente Correa anunció en la ONU que su gobierno estaba dispuesto a renunciar a la explotación del mayor hallazgo de petróleo del país (con 860 millones de barriles de reservas probadas), a cambio de una contribución financiera de la comunidad internacional de 3.500 millones de USD, es decir la mitad de los ingresos netos esperados de la explotación del complejo ITT, con base en un precio por barril inferior a 100 USD. Esta contribución representaría una compensación por la no extracción del petróleo y un pago por “servicios ambientales” dos tipos. Por un lado se trataría de preservar la diversidad biológica y cultural que caracterizaba el área de influencia directa de los campos ITT, ubicados bajo el parque nacional Yasuní; por el otro, se trataría de sustraer un volumen sustancial de petróleo crudo al mercado mundial y evitar así la emisión de gases con efecto invernadero que serían asociados a su consumo.

Esta iniciativa encontró un eco favorable entre la opinión pública nacional e internacional. Mediante una fuerte presión –tanto en el gobierno como en la sociedad civil– el movimiento ecologista supo aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la consolidación del movimiento Alianza País (tras la victoria electoral de Rafael Correa en 2006, el proceso de reforma constitucional y de las elecciones nacionales que siguieron), la atribución del premio Nobel de la paz al IPCC y Al Gore y los apoyos internacionales del movimiento ecologista ecuatoriano. No obstante, en dos años y medio no consiguió el compromiso financiero esperado (350 millones de USD en el primer año), a pesar de las declaraciones de intención hechas por varios países industrializados (especialmente, Alemania, primer emisor de CO₂ de la Unión Europea y, desde luego, muy interesada en participar de esta iniciativa). Tras haber postergado en dos oportunidades el plazo para tomar una decisión, Rafael Correa había decretado la prórroga indefinida de esta moratoria, el 5 de febrero 2009, aduciendo que la baja de los precios del petróleo en 2008-2009 restaba en parte su atractivo a la explotación del crudo pesado de ITT. Con el apoyo

del PNUD, el grupo de negociadores de la propuesta de moratoria, encabezado por el ministro de Relaciones Exteriores, preparó los términos de referencia para la constitución de un fondo de fideicomiso para recibir los fondos comprometidos, que se podría firmar al margen de la Cumbre de Copenhague sobre el cambio climático (diciembre de 2009). Para evitar la posible ruptura del contrato de fideicomiso por los gobiernos de turno, el proyecto preveía además la emisión de “certificados de garantía Yasuni”, es decir una suerte de bonos de deuda que podrían ser cobrados por los donantes en caso de que se explotaran el ITT. Sin embargo, el presidente de la República se rehusó firmar este documento y criticó severamente los términos de la negociación, provocando la renuncia del equipo y del ministro en enero de 2010.

La negativa de parte de Rafael Correa de crear el fondo de fideicomiso Yasuni-ITT se explica en parte por razones políticas. El motivo aducido fue que la modalidad de este fondo hubiese restado soberanía al Ecuador. De hecho, por un lado, la administración del fondo estaría bajo la responsabilidad del PNUD, y no del gobierno ecuatoriano; por el otro, los intereses del fondo estarían principalmente destinados a fines de conservación y reforestación y, en menor medida, a inversiones para la transición energética hacia fuentes alternativas a los hidrocarburos. El total del área supervisada por el comité de gestión del fideicomiso alcanzaría entonces 110.000 km² (es decir, alrededor de la mitad del territorio nacional), por concepto de áreas naturales protegidas (que alcanzaban entonces 4,8 millones de has), territorios indígenas y afroecuatorianos (de unos 5 millones de has) o áreas privadas de reforestación (1 millón de has). Al fin y al cabo, en lugar de financiar el desarrollo económico o de sustituir la renta petrolera para financiar el gasto público, lo que financiaría esencialmente este fondo era una política ambiental basada en la conservación y en el cambio de matriz energética.

Más allá de los argumentos políticos, el jefe del Ejecutivo invocó implícitamente razones económicas, calificando de “vergonzoso” el resultado de la negociación y de “limosna” los fondos comprometidos. Según el equipo negociador, estos últimos alcanzaban unos 1.500 millones de USD para los próximos años, un efecto de anuncio muy poco realista, ya que ningún gobierno democrático estaría en capacidad de comprometer

las finanzas públicas de su país más allá del año fiscal en ejercicio. Ahora bien, la mayor promesa que se había hecho pública fue de 50 millones de euros (aunque nunca fuera avalada oficialmente por el gobierno alemán). Por último, los términos de referencia del fondo de fideicomiso contemplaban implícitamente la cesación de las actividades petroleras en el parque nacional Yasuni, de donde provenía una tercera parte del petróleo nacional, con el motivo de “conservar efectivamente y prevenir la deforestación de 40 áreas protegidas”³, una disposición difícilmente sostenible para un país tan dependiente de la renta petrolera como es el Ecuador. Así, en 2006, el nivel de la renta alcanzó 4.280 millones de USD, más de la mitad de los cuales se destinaban al presupuesto del Estado (53%), un tercio a tres fondos de inversión, 10% a Petroecuador y unos veinte organismos públicos (como las fuerzas armadas, el Ecorae y las universidades) y 5% a los organismos seccionales (consejos provinciales y municipios) (5%) (Fontaine, 2007a).

Es aún temprano para evaluar las consecuencias de esta convergencia de lógicas de acción racional –la del Estado y la del movimiento ecologista– pero en los términos actuales la decisión del presidente Correa está más atada, al parecer, a un nuevo tipo de factores externos –el funcionamiento de los mercados financieros y, entre ellos, del mercado de bonos de carbono– que a la voluntad de asumir el riesgo político de no explotar estas reservas. Tampoco resulta de la formulación de una política de desarrollo alternativa a aquella que ha dependido, desde casi cuatro décadas, de los ciclos de bonanza y escasez del mercado petrolero (Fontaine, 2008b). Lo que sí deja claro el episodio del fondo de fideicomiso es que el sector de ecologistas radicales presente en el aparato estatal planeaba una reforma mucho más profunda que lo que aparentaba ser la no explotación de los campos ITT. Bajo el concepto de crear una economía “post-petrolera”, a corto plazo, se pretendía simple y llanamente poner fin a la explotación de hidrocarburos en la mitad del país.

3 “The Ecuador Yasuni ITT Trust Fund. Terms of Reference (draft 24 November)”, Artículo 7 (a), mimeo, p. 5.

Los actores sociales y la cogobernanza en el Perú

Para que el interés general de la sociedad peruana se tomara en cuenta por el sector de hidrocarburos, era necesario proceder a una serie de reformas, de las cuales el proyecto Camisea sólo marcó el inicio. La primera innovación institucional operada tras la firma de los contratos para la explotación de este yacimiento de gas es la creación simultánea del Grupo técnico de cooperación institucional (GTICI) y del organismo de mediación de conflictos, Defensa Camisea, en 2002. La misión del GTICI, que funciona bajo la responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas, era de coordinar la acción de 12 instituciones públicas⁴. Esta plataforma organizó, entre otras cosas, la consulta previa a los actores locales y difundió la información necesaria respecto del proyecto. De esta manera, entre 2002 y 2006, el GTICI organizó un centenar de reuniones locales en el área de influencia del proyecto Camisea. También puso a disposición del público todos los documentos técnicos producidos por las empresas y el Estado –incluso los estudios de impacto ambiental, los informes de experticia y los proyectos de inversión– gracias a un sitio web con acceso libre⁵.

Por su lado, la Defensa Camisea estaba encargada de resolver los conflictos vinculados con este proyecto y reportar los abusos o las faltas en la ejecución de las obras, sea en el *upstream* o en el *downstream*. Se encargó esta misión al Centro de resolución de conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Pese a su vocación eminentemente funcional, este instrumento de política constituyó una innovación interesante para la prevención de conflictos ambientales y coadyuvó al tratamiento de numerosas demandas sociales o de quejas relacionadas con el medio ambiente, antes que los efectos perversos de las actividades de hidrocarburos retomaran una dimensión dramática y generaran conflictos más polarizados como en otras partes de la cuenca amazónica (incluso en el Perú).

4 En 2008, estas instituciones eran: el Organismo supervisor de la inversión para la energía y las minas, la Comisión nacional de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, el Consejo nacional del medio ambiente, la Defensoría del pueblo, el Instituto nacional de desarrollo, la Dirección general de capitánías y guardacostas de la marina, el Instituto nacional de cultura y los ministerios de Agricultura, de Salud y de Transportes.

5 <http://www.gtci-camisea.com.pe/> Disponible en 01/201.

Finalmente, una tercera innovación institucional vino complementando estos instrumentos, con el Programa de monitoreo ambiental comunitario (PMAC), que involucraba a miembros de las comunidades, asesores de ONG ecologistas y equipos técnicos de las empresas operadoras de varios lotes en explotación del complejo Camisea. Incentivada por el BID, este programa arrancó con dificultad, por el hecho de estar financiado por la empresa Pluspetrol. Algunos temían, de hecho, que esta última alterara los resultados de las experticias o restringiría el acceso a las zonas de actividad, de tal modo que el PMAC se hubiera vuelto una suerte de mecanismo de legitimación de actos *a priori* incontrolables. Ahora bien, no fue el caso puesto que el personal técnico formado por la ONG encargada con su coordinación, Pro Naturaleza, se reclutaban entre todas las comunidades afectadas por el proyecto y ganaron en credibilidad con el pasar de los años. El PMAC produjo muchos estudios sociales y ambientales, que complementaron unos instrumentos más clásicos como los estudios de impacto ambiental y los informes de monitoreo y de control elaborados por las empresas especializadas en gestión ambiental. De hecho, se extendió luego a las áreas de transporte del gas, lo que muestra *a fortiori* la credibilidad de sus métodos.

Si bien es cierto que los riesgos de accidentes provocados por las actividades de hidrocarburos no pueden eliminarse del todo, es sobre este punto que las redes de incidencia política cumplen con un papel clave, tanto para limitar el alcance –al ejercer una vigilancia constante en los sitios de explotación y de transporte– como para informar la opinión pública y obligar las partes involucradas a asumir las responsabilidades. En la fase que precedió el arranque del proyecto Camisea, se conformaron redes alrededor de las dos organizaciones indígenas nacionales, AIDSESP y CONAP, algunas ONG ecologistas y de desarrollo nacionales (como la SPDA), locales (como el Centro de investigación y de promoción de la Amazonía) e internacionales (como Oxfam América). Estas redes permitieron a los actores tener acceso a una información hasta entonces de acceso restringido, y hasta de debatir con el Estado y las empresas con base a informes independientes. Por ejemplo, en abril 2002, una ex responsable de WWF en Bolivia, Patricia Caffrey, entregó un informe en el cual emitía reservas en cuanto al rigor de las normas ambien-

tales y sociales usadas en el estudio de impacto del proyecto Camisea. Un año después, un ex asesor del Banco Mundial para el medio ambiente, Robert Goodland, sugería realizar una evaluación independiente antes de proceder al financiamiento público del proyecto. Del mismo experto vino la recomendación de crear un fondo de inversión para la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales. Luego de la publicación por el BID de un informe sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto Camisea, el grupo coordinado por la SPDA consiguió aplazar la decisión de aquel organismo financiero, en espera de un complemento de información. Esta profusión de experticias, de la cual sólo se libra aquí algunos ejemplos, indica que la relación entre los actores sociales, las empresas y el Estado participan de una forma de gobernanza.

No obstante las comunidades indígenas enfrentan actualmente riesgos sociales particularmente preocupantes, en contra de los cuales las redes y los grupos de presión política no son de mucha ayuda. Se trata en particular de la penetración de la colonización agraria, que podría encontrar un vector a través de la construcción de una vía asfaltada deseada por una parte de la población de Echarate (el distrito que alberga los principales yacimientos de gas del complejo Camisea). Al respecto, ni las comunidades, ni las organizaciones sociales, ni las ONG han llegado a un consenso, a favor o en contra de este proyecto de ordenamiento territorial, ya considerado desde hace varios años por los poderes locales.

Otra amenaza que afecta a los matsigüengas es la del cambio social acelerado y de los efectos asociados con el desarrollo no-controlado: consumismo dependiente del mercado, alcoholismo y desarticulación familiar, etc. Frente a estos riesgos, el primer actor susceptible de aportar a corto plazo con soluciones viables es el Comité de gestión para el desarrollo sostenible del Bajo Urubamba. Este agrupa actualmente a los miembros de 22 comunidades autóctonas, seis asentamientos de colonos, tres organizaciones profesionales, dos ONG y cinco organismos gubernamentales. Está presidido en alternancia por las tres organizaciones indígenas locales ya mencionadas (Comaru, Ceconama y Feconayy). En su plan estratégico para el período 2001-2005 ya se mencionaban estas preocupaciones, a través de los cuatro programas que estructuraban su acción: el

fortalecimiento del comité y de las organizaciones de base, la promoción de la producción y de la gestión de recursos naturales, las infraestructuras y el mejoramiento de los servicios sociales. Estos ejes estructuraron a su vez el plan de desarrollo regional para el período 2002-2006, por un presupuesto provisional estimado en 8,16 millones de USD.

Los ingresos fiscales del Perú, generados por el sector de los hidrocarburos, empezaron a crecer de manera significativa en 2003. Pasaron de 35 millones a 296 millones de USD, entre 2000 y 2006, y representan actualmente 5% a 7% de los ingresos del Estado. Podemos comparar estos ingresos con aquellos del sector minero, que incrementaron de 70 millones a 1.800 millones de USD en el mismo período (UNCTAD, 2007: 137). A ello se suman las regalías, en fuerte aumento desde el inicio de la explotación de los lotes adyacentes del lote 88. Entre 2007 y 2008, las regalías nacionales subieron de 855 millones a 1.220 millones de USD, de los cuales 531,8 millones (43%) fueron asignados a las regiones de la zona de influencia directa de extracción de gas y petróleo bajo concepto de “canon” (Propuesta Ciudadana, 2009b: 35). En el mero distrito de Echarate, que agrupa a unos 18.000 habitantes, la participación a la renta en 2007 alcanzó 44 millones de USD (Propuesta Ciudadana, 2008). La ley del “canon de gas” estipula que 30% de estos ingresos deben dedicarse al financiamiento de proyectos productivos de las comunidades de la zona de extracción de gas. Ahora bien, la capacidad de gasto de aquellos ingresos enfrenta dos tipos de problemas. Por un lado, la definición de los límites de la zona de extracción depende del municipio de Echarate, lo que puede llevar a marginalizar las comunidades locales al momento de planificar el gasto público financiado a este título. Por otro lado, la capacidad de gasto de estas comunidades sigue siendo limitada por factores culturales y técnicos. En efecto, hasta la irrupción de la industria de hidrocarburos en el área, ellas vivían relativamente al margen de la economía de mercado, y hasta de la economía monetizada. Además, carecen de personales calificados y de expertos en desarrollo, lo cual limita su capacidad de propuesta (en beneficio de los actores exógenos y de los organismos seccionales).

Las tensiones entre la sociedad, el Estado y la economía, que desembocaron en una crisis de gobernabilidad democrática en la zona andina en

la década de los años noventa, plantean un problema estructural que interesa tanto por las respuestas estatales a las demandas sociales, como por las modalidades de los conflictos sociales y la institucionalización de sus arreglos. La “buena gobernanza” puede responder a una “lógica de lo adecuado” (justicia), cuyos fundamentos son la legitimidad, la eficacia y la eficiencia (March y Olsen, 2006). Plantea entonces un problema axiológico (en el sentido maquiavélico): ¿qué criterios permiten definir lo adecuado? El entorno, la duración, la heterogeneidad de las demandas, la diversidad de los actores, la complejidad institucional y la reflexividad del sistema político son tantos factores que determinarán la respuesta, en función del contexto geográfico e histórico.

A semejanza de América Latina y el Caribe, la gobernanza energética en la zona andina sigue dos modos divergentes: aquel de la gobernanza jerárquica, característico del neonacionalismo petrolero y del centralismo burocrático de Venezuela, Bolivia y el Ecuador; y aquel de la cogobernanza, más propio de la apertura del sector de hidrocarburos y de la necesidad de captar inversión directa extranjera que caracteriza a Colombia y el Perú. No obstante, para lo mejor o para lo peor, la diplomacia venezolana tendrá una creciente incidencia en las políticas petroleras de los países andinos, incluso para los países donde impera la cogobernanza. De confirmarse la orientación nacionalista, populista y colectivista del gobierno de turno, lo más probable es que los acuerdos bilaterales –y más aún los acuerdos de integración regional– estén cada vez más condicionados por el juego de los actores externos y una ideologización de las políticas públicas.

En este contexto, hemos mostrado que los conflictos ambientales plantean un problema de gobernabilidad para el Estado, en la medida en que son productos de –e inciden en– las condiciones y los procesos democráticos como la oposición, la participación, la consulta previa, el monitoreo, etc. Por otro lado, ellos le plantean un problema de gobernanza, al incidir en la reforma del sistema institucional, sea con la creación de instrumentos de políticas públicas o a través de campañas que conllevan a su modificación. En este sentido, la sociedad civil cumple con un papel cada vez más protagónico en el ajuste (*framing*) de las políticas energéticas, gracias a la acción convergente –aunque no necesariamente coordinada– de los movimientos ecologistas e indígenas. En efecto, a partir del ejemplo

ecuatoriano y del peruano, hemos visto que la dinámica de los conflictos ambientales por la extracción de hidrocarburos en la Amazonía sigue un triple proceso de convergencia entre los actores, de profesionalización de las ONG y de institucionalización del ecologismo, que afectan la gobernabilidad de los países andinos.

La experiencia de estos dos países muestra entonces que la gobernanza energética evoluciona en el sentido de una creciente participación de las poblaciones y de la sociedad civil en el control de las actividades de hidrocarburos. En el ámbito local, este creciente involucramiento se aparenta con una segunda forma de cogobernanza, que implica una nueva manera de aplicar las políticas públicas, dejando lugar a mecanismos de rendición de cuentas y de seguimiento, que hacen corresponsables los actores estatales, sociales y económicos.

Conclusión general: de la petropolítica a la gobernanza energética

Aportes teóricos

El Estado en el centro de la gobernanza energética

La comparación de los cinco países andinos nos ha ayudado a mostrar que el Estado sigue ocupando un lugar estratégico en la gobernanza energética, aunque pueda privilegiar los mecanismos del mercado o el centralismo burocrático, según la orientación del gobierno de turno. En este ámbito como en otros, lo que distingue un modo de gobernanza de otro depende del grado de concentración del poder acumulado por el Estado. En algunos casos –como en Venezuela, Bolivia y el Ecuador– el nacionalismo petrolero opera como un catalizador de las fuerzas sociales y políticas, en particular en contra de la influencia de los organismos financieros internacionales y para mostrar cierta autonomía frente a la política exterior de los Estados Unidos y a su doctrina de seguridad energética. En otros casos –como en Colombia y el Perú– la necesidad de preservar o lograr la autosuficiencia energética lleva a los gobiernos a “abrir” el sector de los hidrocarburos, tanto para financiar la exploración y la explotación de nuevos yacimientos, como para acceder a las tecnologías que las vuelven rentables.

Desde la década de los años setenta, la vulnerabilidad de los países importadores de petróleo frente a la petropolítica de la OPEP ha dado lugar a importantes reformas de políticas públicas en los países industrializados. Para diversificar sus fuentes de abastecimiento en energía primaria,

estos últimos han incrementado sus inversiones en la exploración de nuevos yacimientos, en particular en la Amaznía y en alta mar. Han invertido también en el desarrollo de tecnologías necesarias para el uso de fuentes alternativas de energía, renovables (como la hidroelectricidad) o no (como el nuclear). Por último se han apoyado en agencias internacionales como la AIE, ARPEL y la OLADE, para coordinar sus políticas energéticas y facilitar los intercambios de información. Por su lado, los exportadores se han esforzado por sacar el mayor provecho posible del control que ellos ejercen sobre las reservas mundiales más accesibles y rentables. Dos productores andinos –Venezuela y el Ecuador– han integrado la OPEP y dado un fuerte impulso a la nacionalización del sector petrolero, lo que tuvo un efecto demostrativo en varios países del mundo. Entre tanto, la cooperación entre las empresas públicas –a las cuales se juntaron muy pronto las principales multinacionales privadas presentes en América Latina y el Caribe– se amparó en la ARPEL. Así, además de volverse un arma política al servicio de los países árabes, en particular en relación con el conflicto israelí-árabe, el petróleo ha proveído una renta sustancial a estos países, que gozaban de una capacidad de producción excedentaria a su demanda doméstica.

Sin embargo, el fracaso de la política de oligopolio de la OPEP se ha vuelto patente en 1984, cuando Arabia Saudita decidió unilateralmente aumentar su producción y abandonar la política de cuotas aplicada desde diez años por la organización. Esta decisión ha tenido por efecto acelerar el declive de los precios del petróleo crudo, que ya se vislumbraba como consecuencia de las nuevas políticas energéticas de los países importadores. Desde luego, en unos pocos meses los precios volvieron a un nivel inferior a los de 1978 (antes del segundo choque petrolero).

Consecuencia directa de este fenómeno, se redujo el excedente comercial de los pequeños y medianos productores, especialmente en los países andinos. La crisis de la deuda que estalló en 1982 se ahondó porque ciertos países –como el Ecuador y Venezuela– habían aprovechado a la vez de una bonanza de precios, de la explotación de nuevos yacimientos y de préstamos internacionales con baja tasa de interés. Esta crisis desembocó finalmente en la renegociación de los términos del reembolso de la deuda y la emisión de los “bonos Brady”, luego a la adopción de planes de ajus-

te estructural basados en un modelo monetarista de equilibrio macro-económico. Para los pequeños productores de petróleo y de gas natural, como el Perú y Bolivia en ese entonces, estos planes contemplaron la privatización total o parcial (vía la capitalización) de las actividades del *upstream* y del *downstream*. En cuanto a los productores medianos, como el Ecuador y Colombia, se esforzaron por atraer nuevas inversiones a través de una política de “apertura” a los capitales privados, que consistió en lo esencial en reducir los impuestos y flexibilizar las condiciones de repatriación de los capitales de las empresas multinacionales. Por último, entre los grandes productores regionales, Venezuela (como Brasil, entonces importador neto de hidrocarburos) tuvo que proceder también a la “apertura” parcial de su industria, a través de contratos de asociación entre la empresa pública PdVSA y las multinacionales.

Los modos de gobernanza energética

De manera general, las reformas estructurales de las décadas de los años ochenta y noventa promovieron entonces la apertura a la inversión directa extranjera, la flexibilidad de los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de petróleo y de gas natural, la privatización de las actividades del downstream y, a veces, el desmembramiento completo de empresas públicas. En algunos casos, como en Colombia y en el Perú, las políticas petroleras actuales se inscriben en una cierta continuidad con aquellas reformas. En Colombia, el modo de gobernanza promovido por Álvaro Uribe desde 2002 es un modelo negociado entre “socios rivales”, donde la política de descentralización por abajo permite al gobierno central acordarse con los actores políticos locales (organismos sectoriales y autoridades de los territorios indígenas) en la consecución de objetivos políticos relacionados con la resolución del conflicto armado interno. En el Perú, el modo de gobernanza impulsado por Alan García desde 2007 se basa en la autonomía de los organismos públicos y la descentralización por afuera (con las empresas multinacionales y diversos sectores de la sociedad civil), para incrementar la eficacia del aparato administrativo y atraer inversiones extranjeras.

En otros casos, como en Venezuela, Bolivia y el Ecuador, las políticas contemporáneas rompieron con las reformas neoliberales de la década de los años noventa. En Venezuela, el modo de gobernanza impulsado por Hugo Chávez desde 1999 se aparenta con la concepción clásica del Estado de bienestar social, puesto que lleva a cabo una política centralista para tratar en prioridad problemas de redistribución y de lucha contra la extrema pobreza, a nombre del “socialismo del siglo XXI”. En Bolivia, el modo de gobernanza asumido por Evo Morales desde 2005 está marcado por el intervencionismo estatal, puesto que la política centralista está al servicio de la recuperación del control del sector de hidrocarburos, tras las privatizaciones llevadas a cabo en los años noventa. Finalmente, en el Ecuador, desde 2007 Rafael Correa impulsa un modo de gobernanza cercano a la concepción tradicional del gobierno, puesto que lleva a cabo una política centralista para tratar en prioridad algunos problemas de reformas institucionales, bajo el lema de la “revolución ciudadana”.

No obstante, hoy más que nunca, el funcionamiento de los mercados escapa al control de los estados, pese a los esfuerzos de coordinación desplegados por la OPEP y la AIE. En efecto, es decisiva la incidencia de la geopolítica, en los flujos comerciales y la formación de los precios del petróleo, en los ciclos de políticas energéticas, tanto en los países exportadores como en los importadores. La regulación de la demanda está sometida a múltiples factores, entre los cuales el crecimiento demográfico y económico, la intensidad energética del PIB y la eficiencia energética de los distintos usos de energía final. Según la naturaleza de estos factores –estructural o coyuntural– el efecto en el nivel de la demanda no es el mismo. En efecto, la estructura del consumo de energía primaria y la intensidad energética del PIB son variables que evolucionan lentamente y cuyo efecto, por lo tanto, es más predecible que los eventos temporales (aunque estos últimos sean cíclicos), los conflictos internacionales y las políticas fiscales de los países importadores. Por otra parte, los mecanismos de formación de los precios involucran un creciente número de variables, que ahondan la complejidad del sistema. En efecto, a los “factores fundamentales” se suman ahora otros factores como la capacidad de refinación de los países o de las empresas, la especulación en los mercados financieros, la diversidad de los tipos de contratos, la segmentación de los

mercados, el fortalecimiento de las normas de calidad de carburantes o aún los impuestos.

Aportes empíricos

Los riesgos de la dependencia externa

Tres fenómenos vuelven a la gobernanza energética particularmente compleja en los países andinos. En primer lugar, la renta petrolera o minera es una fuente de ingresos indispensable para financiar la política social, las grandes obras de infraestructura y los gastos de seguridad. En segundo lugar, estos países pueden estar tentados de intensificar la explotación de nuevos yacimientos en zonas ambiental y culturalmente sensibles, como las estribaciones de la cordillera andina y la cuenca amazónica, lo que trae consigo la intensificación de los riesgos de conflictos ambientales. En tercer lugar, estos países padecen una dependencia externa hacia las transferencias de tecnologías y los capitales, que no redujeron ni las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa, ni tampoco las reformas neonacionalistas de los años dos mil.

Aunque la zona andina ocupe sólo un lugar marginal en la geopolítica de la energía, es un actor de primer plano desde el punto de vista económico, teniendo en cuenta el excedente de producción sobre sus necesidades, que se exporta en mayor parte hacia los Estados Unidos. Esta ventaja comparativa tiene que ser matizada, sin embargo, por la creciente dependencia de estos países hacia los hidrocarburos, como lo muestran la importancia relativa de la renta petrolera o de gas en los PIB, la evolución de la estructura de consumo interno, así como la atracción de la IDE por los recursos naturales, particularmente alta en la zona. Una dependencia que puede, a su vez, originar conflictos sociales y de crisis diplomáticas, como consecuencias de la creciente politización de la integración regional, producto de la diplomacia venezolana a través de la integración energética.

El nuevo ciclo de alza de los precios petroleros, que se inició en 1999 (tras haber llegado al mínimo histórico de 8,5 USD/barril en 1998), constituye un nuevo desafío para los actores de la gobernanza energética,

tanto en los países exportadores como en los importadores. Hemos visto que el principal factor era el incremento de la demanda mundial de energía, en particular debido al crecimiento de los países emergentes y de la duplicación del consumo chino de energía entre 2004 y 2006. Un segundo factor estructural es el acercamiento –cierto, aunque la fecha siga siendo hipotética– del “pico” de producción mundial de hidrocarburos, que anuncia el agotamiento de las reservas mundiales a mediano o largo plazo (es decir entre 25 y 50 años). La estagnación, luego la baja de los precios en 2000 y 2001 no revirtieron la tendencia al alza a mediano plazo, ni tampoco la caída de los precios entre el segundo semestre 2008 y el primer trimestre 2009, vinculada con la recesión económica mundial y el fin de la especulación que había llevado al barril a un costo sin común medida con los datos del mercado.

Las políticas energéticas y la acción pública

Hemos visto que en los países andinos, la superposición de bloques petrolíferos con áreas protegidas, territorios indígenas y otros espacios cultural y ambientalmente frágiles conllevaba una crisis de gobernabilidad. Los regímenes de excepción, como las zonas intangibles, el principio precautelar y la acción de amparo constitucional esconden mal la ausencia de una política de protección del medio ambiente definidos y suelen sustituir el conflicto al diálogo, a la par que conllevan a una “judicialización” de los procesos, más que a su institucionalización. La administración territorial descentralizada no permite compensar los efectos negativos de la explotación petrolera en el plano ambiental (contaminación) y social (urbanización mal controlada). Por otra parte, en estos países la creciente dependencia al petróleo se explica a la vez por la evolución de la demanda interna y por la importancia relativa de los ingresos petroleros en la economía nacional (exportaciones, gasto público, PIB). Desde luego, la política energética se confunde a menudo con la política petrolera, debido a la importancia secundaria de las fuentes de energía alternativas en las matrices energéticas nacionales (una situación atípica, comparada con el conjunto de América Latina y el Caribe). A pesar de eso, e incluso en los

países cuyos gobiernos abogan por un “socialismo del siglo XXI”, la distribución de la renta es inequitativa y no permite llegar a un consenso en torno a las prioridades de inversión y a las reformas nacionalistas.

En este contexto, la politización del problema de la conservación permite a los actores no-estatales ejercer una incidencia nueva en la elaboración de la agenda de políticas energéticas. Sin lugar a duda, el ejemplo del Ecuador es el más significativo, aunque observamos la misma tendencia en el Perú y en Colombia. No obstante, esta participación del ecologismo en la gobernanza energética tiende a generar cierta confusión en varios ámbitos de la acción pública. Un primer tipo de confusión atañe a los registros de acción del movimiento ambientalista, entre activismo y burocracia estatal, entre procesos políticos y conflictos sociales, entre reformas nacionales (institucionales, constitucionales, etc.) y cabildero internacional. En segundo lugar puede ocasionar una confusión entre los objetivos o las prioridades de la acción pública, entre la política redistributiva, la planificación del desarrollo, la transición energética y la lucha contra el cambio climático, según el efecto de caja de resonancia que produce la existencia de un nuevo referencial global (el desarrollo sostenible). En tercer lugar, observamos una creciente confusión de los discursos en los foros, entre comunicación política, experticia científica y tecnocracia, que facilita la emergencia de coaliciones de actores sin necesariamente coadyuvar a la ejecución de nuevas políticas públicas.

La propuesta de moratoria a los campos ITT, en el Ecuador, ofrece un ejemplo extremo de incidencia política del ecologismo. ¿Cómo explicar, en efecto, que un problema relativamente secundario, como la conservación de un área de 20 km² (que corresponde con la superficie directamente afectada por aquellos campos) en la Amazonía ecuatoriana, se haya vuelto el referencial sectorial de las políticas ambiental, energética y hasta exterior? Sin menoscabar los ya mencionados efectos de ventana de oportunidad y de institucionalización del ecologismo en este país, es menester señalar que esta propuesta de moratoria conoció múltiples vicisitudes, producto de la tensión entre nacionalismo petrolero y ecologismo radical que atravesaba el gobierno en este país, de 2007 a 2009. Asimismo, el éxito mediático de aquella propuesta se explica por un alto nivel de distorsión de la información, ampliado por los medios masivos de comunicación,

que atestiguan de una ignorancia de los factores exógenos (como el funcionamiento de los mercados petroleros mundiales). Las premisas no demostrables en un escenario de alta complejidad –determinado por la evolución del precio del petróleo a 15 años o más, el costo real de explotación de los campos ITT o la evolución de las condiciones políticas e institucionales a mediano plazo– dieron lugar a escenarios inciertos y argumentos demagógicos, con base en la reducción de emisiones de CO₂ o a la conservación del planeta. Finalmente, minimizaron los problemas de escala a corto y mediano plazo, como el aporte de las inversiones comparado con los ingresos financieros de un fondo de fideicomiso, basado en el compromiso imposible de desembolso a futuro por estados democráticos.

Este caso ilustra también las contradicciones que surgen en el campo del poder, cuando se trata de arbitrar entre la explotación de recursos no renovables como los hidrocarburos y conservar la naturaleza. A nivel nacional, estas contradicciones tienen que ver con la “esquizofrenia estatal” entre conservación y desarrollo y con la desarticulación entre la acción del gobierno y las comunidades locales. A nivel regional, ilustran las contradicciones entre las relaciones con Venezuela (y desde luego la implicación del Ecuador en la iniciativa Petroamérica y el ALBA) y el papel de la comunidad internacional (PNUD, cooperación alemana), con su agenda propia. Por último, a nivel sectorial, el sector ecologista presente en el aparato estatal se aprovechó y ahondó la inestabilidad política y la incertidumbre en el sector petrolero (ministerio, empresa nacional de petróleo) generados por la reforma de los contratos con las empresas multinacionales y la reforma institucional.

Al fin y al cabo, el hecho que el medio ambiente sea un nuevo referencial global no constituye una garantía de mayor democratización de los procesos políticos. La conservación del medio ambiente no constituye en sí una apuesta electoral, en países donde la satisfacción de las necesidades vitales de la población predomina por encima de los valores post-materialistas de algunos sectores sociales. Desde luego, la gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas seguirá siendo ineficaz mientras los estados no consentirán a desarrollar instrumentos financieros, administrativos y jurídicos efectivos, a veces a un alto costo político y electoral. El remedio a la esquizofrenia estatal radica en un nuevo esquema de ordenamiento

territorial y de distribución de la renta petrolera. Por otro lado, la transición energética tendrá un alto costo económico.

Para reducir la dependencia al petróleo, será necesario invertir masivamente en el sector energético no-petrolero (hidroelectricidad, biomasa, solar y gas natural). Para financiar estas inversiones, será necesario reducir la dependencia externa por los productos derivados e incrementar el valor agregado de la producción. Desde luego, la relativa abundancia de las reservas petroleras no es una maldición, mas presenta diversos retos para el desarrollo (económicos, ambientales y sociales). En efecto, hemos visto que los cinco países andinos no presentan un padrón que permita extrapolar al conjunto de la zona, conclusiones que se sacaron del estudio de Venezuela en los años noventa, al amparo de la tesis de la paradoja de la abundancia. Lejos de responder a una relación determinista, como lo postulan la economía estructuralista y la ecología política, el manejo de la abundancia de hidrocarburos y de los efectos generados por las fluctuaciones de la renta constituye un problema de gobernanza energética.

Bibliografía citada

- Aguilar Villanueva, Luis, ed. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 280 p.
- Albala-Bertrand, Luis, comp. (1992). *Cultura y gobernabilidad democráticas: América Latina en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: UNESCO, 136 p.
- Alcántara Sáez, Manuel (1997). “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, ed. M. Camou, 177-185. México: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Alcorn, John (1993). Indigenous Peoples and Conservation. *Conservation Biology* 7 (2):424-426.
- Alegrett, Eduardo (1999). La energía: motor de integración Brasil-Venezuela. *Analítica*, Caracas, 23 p.
- Altman, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 385-410.
- Altman, David y Rossana Castiglioni (2000). ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática ? *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 9. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 6 p.
- Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (1998). “Introduction: the Cultural and the Political in Latin American Social Movements”. En *Cultures of Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, ed. S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar, 1-32. Boulder: Westview Press, 459 p.

- Amic, Étienne, Gilles Darmois, Jean-Pierre Favennec (2006). *L'Énergie, à quel prix ? Les marchés de l'énergie*. Paris: IFP-Technip, 194 p.
- Andersen, Lykke E., Johann Caro, Faris Robert, Mauricio Medinaceli (2006). "Gas natural y desigualdad en Bolivia después de la nacionalización". Serie *Documentos de trabajo* 08. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Araúz, Luis Alberto (2004). "Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003". En *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*, ed. G. Fontaine, 57-65. Quito: FLACSO.
- Arriagada Herrera, Genaro (2006a). "Petropolitics in Latin America: A Review of Energy Policy and Regional Relations". Serie *Andean Working Paper*. Washington D.C.: The Inter American Dialogue, 24 p.
- _____ (2006b). "Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana". Serie *Documentos de trabajo* 20. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 32 p.
- Auty, Richard (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: the Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge, 272 p.
- _____ (2001). *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 340 p.
- Azar, Edward E. (1990). *The Management Of Protracted Social Conflict, Theory and Cases*. Aldershot: Dartmouth, 168 p.
- Barbier, Jean-Claude (2008). "La transformation des forums de politique sociale en France". En *Politiques publiques et démocratie*, dir. O. Giraud y P. Warin, 217-240. París: La Découverte.
- Barbosa, Luiz C. (2003). Save the rainforest! NGOs and grassroots organizations in the dialectics of Brazilian Amazonia. *International Social Science Journal* 55 (4): 583-591.
- Beck, Ulrich (1998a/1986). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 304 p.
- _____ (1998b/1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 224 p.
- Becker, Bertha (1994). "Which sustainable development for the amazon region?". En *What Future for the Amazon Region? 48th Congress of americanists. Threatened Peoples and Environments in the Americas*, ed.

- L. E. Aragon, 173-183. Stockholm: Institute of Latin American Studies-UNESCO-UNAMAZ.
- Beltrán, Susana, Esther Zapater (2006). Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela. *Pensamiento Iberoamericano* 00: 265-283.
- Betancourt, Rómulo (2001/1978). *Venezuela, petróleo y poder*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Católica Andrés Bello-Fundación Rómulo Betancourt, 976 p.
- Bevir, Mark (2006). "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives". *Public Administration Review*, May-June, 426-436.
- Bevir, Mark, Rod Rhodes, Patrick Weller (2003a). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role Of The Public Sector. *Public Administration* 18 (1), 1-17.
- _____ (2003b). "Comparative Governance: Prospects and Lessons". *Public Administration* 18 (1), 191-210.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006a). "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte I: Política operativa sobre pueblos indígenas". Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 13 p. Disponible [01/2010] en el URL: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm
- _____ (2006b). "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte II: Estrategia para el desarrollo indígena". Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 44 p. Disponible [01/2010] en el URL: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm
- Blom-Hansen, Jens (1995). A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75: 669-693.
- Bodmer, Richard, John F. Eisenberg, Kent H. Redford (1997). Hunting and the Likelihood of Extinction of Amazonian Mammals. *Conservation Biology* 11 (2): 460-466.
- Boladeras, Margarita (1996). *Comunicación, ética y política: Habermas y sus críticos*. Madrid: Tecnos, 240 p.

- Bourdieu, Pierre (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: Le Seuil, 252 p.
- _____ (1980). *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 475 p.
- BP (British Petroleum) (2007). *Statistical Review of World Energy*. London: BP, 48 p.
- _____ (2009). *Statistical Review of World Energy*. London: BP, 48 p.
- Bridge, Gavin, Thomas Perreault (2008). "Environmental Governance: a Review and Critique". En: *A Companion to Environmental Geography*, ed. N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman, B. Rhoads, 475-497. Oxford: Blackwell.
- Breyman, Steve (1993). "Knowledge as Power: Ecology Movements and Global Environment Problems". En *The State and Social Power in Global Environment Politics*, R. D. Lipschutz, 124-157. New York: Columbia University Press.
- Brodie Ian, ed. (1998-2003). *World Oil Trade: An Annual Analysis and Statistical Review of International Oil Movements*. (Volumes 20-25). Oxford: Blackwell.
- Brush, Stephen, Doreen Stabindky, ed. (1996). *Valuing Knowledge, Indigenous People and Intellectual Property Rights*. Washington D. C.: Island Press, 324 p.
- Burbano de Lara, Felipe (2003). "Introducción". En *Antología: democracia, gobernabilidad y cultura política*, comp. F. Burbano de Lara. Quito: FLACSO, 449 p.
- Calame, Pierre (2003). *La démocratie en miettes: pour une révolution de la gouvernance*. Paris: Descartes et Cie, 330 p.
- Camou, Antonio (2001a). "Estudio preliminar". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, ed. A. Camou, 15-58. México: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Camou, Antonio, coord. (2001b). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D. F.: FLACSO-Plaza y Valdés, 338 p.
- Camou, Antonio, Julio Labastida Martín del Campo y Noemí Luján Ponce, coord. (2000). *Transición Democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. México D. F.: IIS-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, 541 p.

- Campodónico, Humberto (2004). "Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* 78. Santiago de Chile, CEPAL, 123 p.
- _____ (2007a). "La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas de Estado". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* 121. Santiago: CEPAL, 82 p.
- _____ (2007b). "Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos". Serie *Recursos Naturales e Infraestructura* 122. Santiago: CEPAL, 90 p.
- Castells, Manuel (2000). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. T II. El poder de la identidad*. México D. F.: Siglo XXI, 498 p.
- _____ (2002/2000). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. T I: La sociedad red*, México D. F.: Siglo XXI, 592 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*. Santiago: Naciones Unidas, 352 p.
- Cerrillo, Agustí (2001). La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 543-576.
- Chapin, Mac (2004). A Challenge to Conservationists. *World Watch*, 17 (6): 17-31.
- Chicchón, Vecita (2000). Conservation Theory Meets Practice. *Conservation Biology* 14 (5): 1368-1369.
- Christen, Catherine, Selen Herculano, Kathryn Hochstetler, Renae Prell, Mary Price, Roberts J. Timmons (1998). Latin American Environmentalism: Comparative Views. *Studies in Comparative International Development* 33 (2): 58-88
- Christensen, Steen Fryba (2006). La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil. *Sociedad y Discurso* 10: 1-24.
- Cloudsey, Tim (1988). La búsqueda del petróleo de la Shell y sus efectos sobre los nativos en la región del Bajo Urubamba, en la selva peruana. *Amazonía Peruana* 9 (15): 119-128.
- Cohen, Jean, Andrew Arato (2000/1992). *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 704 p.

- Cohen, David, Rosa De La Vega, Gabrielle Watson, ed. (2004). *Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflexion Guide*. London: Oxfam-Advocacy Institute, 346 p.
- Colchester, Marcus (1994). "Salvaging Nature, Indigenous Peoples, Protected Areas And Biodiverstiy Conservation". Serie *Discussion paper*. Genève: UNRISD, 78 p.
- _____ (2000). Self-Determination or Environmental Determinism for Indigenous Peoples in Tropical Forest Conservation. *Conservation Biology* 14 (5): 1365-1367.
- Colchester, Marcus, Larry Lohmann (1993). *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Londres: Zed Books-The World Rainforest Movement-The Ecologist, 400 p.
- Colonomos, Ariel (1995). "La Sociologie des réseaux transnationaux". En *Sociologie des réseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus: lien social et système international*, dir. A. Colonomos, 21-69. Paris: L'Harmattan.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). "La gobernanza europea: un libro Blanco". Bruxelles: CCE, 40 p. Disponible [01/2010] en el URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf
- Coppedge, Michael (1996). "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, ed. E. Vega, 27-61. Quito: CORDES.
- _____ (2001/1993). "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, ed. A. Camou, 211-239. México: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Cordonnier, Jean-Christophe, Javier Santiso (2004). IDE et développement: le retour du débat. *Problèmes d'Amérique latine* 53: 7-20.
- Costa Benavides, Jimena (2005). "La 'Guerra del Gas'. Representaciones sobre neoliberalismo y defensa de los recursos naturales en la crisis política de octubre de 2003 en Bolivia". Colección *Monografías*, 14. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 40 p.
- Cotler, Julio (2005). "Bolivia-Ecuador-Perú, 2003-2004: ¿Tempestad en los Andes?". Serie *Documentos de Trabajo*, 51. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 26 p.

- Crozier, Michel, Samuel Huntington, Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 220 p.
- Cruz, César Nicandro (2001). Gobernabilidad y 'governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, 23.
- _____ (s/f). La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 15.
- Czempiel, Ernst Otto (1992). "Governance and Democratization". En *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, ed. J. N. Rosenau, E. O. Czempiel, 250-271. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Lestrage, Cédric, Christophe-Alexandre Paillard, Pierre Zelenko (2005). *Géopolitique du pétrole: un nouveau marché, des nouveaux risques, des nouveaux mondes*, Paris: Technip, 264 p.
- Deferrari, D. (1996). *Governance* o las tribulaciones de un terminólogo. *PuntoyComa* 40. Bruxelles. Disponible [01/2010] en el URL: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- DeShazo, Peter (2007). "Bolivia". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, ed. S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado, 336-365. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Diehl, Paul F. ed. (1997). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 517 p.
- Dore, Mohammed, Jorge Nogueira (1994). The Amazon Rainforest, Sustainable Development and the Biodiversity Convention: A Political Economy Perspective. *Ambio* 23 (8): 491-496.
- Dubois, Stéphane (2007). *Les hydrocarbures dans le monde: état des lieux et perspectives*. Paris: Ellipses, 418 p.
- Dunning, Thad, Leslie Wirpsa (2004). "Oil and the Political Economy of Conflict in Colombia and Beyond: a Linkages Approach". En *Geopolitics of resource wars: resource dependence, governance and vio-*

- lence, ed. P. Le Billon (2005/1999), 81-108. Londres-Portland: Frank Cass Publishers.
- Durand, Bernard (2007). *Énergie et environnement: les risques et les enjeux d'une crise annoncée*. Grenoble: EDP Sciences, 324 p.
- Escobar, Arturo (1999a). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC-ICANH, 418 p.
- _____ (1999b). After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology. *Current Anthropology* 40 (1): 1-30.
- Faucher, Philippe, Sarah-Myriam Martin-Brûlé (2006). "Integración continental de los mercados energéticos". En *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?* comp. I. Rousseau, 71-106. México D.F.: El Colegio de México.
- Favennec, Jean-Pierre (2007). *Géopolitique de l'énergie: besoins, ressources, échanges mondiaux*. Paris: Technip, 284 p.
- Feldman, Eduardo (2001). La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 367-384.
- Fisher, Roger, Elizabeth Kopelman, Andrea Kupfer Schneider (1996). *Beyond Machiavelli. Tools for Coping with Conflicts*, Harvard University Press, 160 p.
- Fisher, Roger, William Ury, Bruce Patton (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Nueva York: Penguin Books, 187 p.
- Fleischer, Lowell R. (2007a). "Venezuela". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, ed. S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado, 166-190. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- _____ (2007b). "Ecuador". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, ed. S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado, 280-301. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Folchi, Mauricio (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *Ecología Política* 22: 79-100.

- Fontaine, Guillaume (2003a). *El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO-IFEA, 530 p.
- _____ (2003b). Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar al Nor-oriente?, *Íconos*, 16: 129-137.
- _____ (2003c). Logique de conflit et conflit de logiques: ethnicité versus pétrole dans le Sararé, *Cahiers du GRESAL*, 3, 2003: 159-196.
- _____ (2004). "Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)". En: ed. F. Falconí, M. Hercowitz, R. Muradián, *Globalización y desarrollo en América Latina*, 155-172. Quito, FLACSO.
- _____ (2005). "Governance and the Role of Civil Society. The Case of Oil and Gas Extraction in the Andean Amazon". En *The Handbook of Sustainability Research*, ed. W. Leal Filho, 327-349. Frankfurt: Peter Lang Scientific Publishing.
- _____ (2007a). Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. *Ecuador Debate* 70: 11-41.
- _____ (2007b). "Los conflictos ambientales y los límites de la cooperación institucional". En: *Yasuni en el siglo XXI: El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, coord. G. Fontaine e I. Narváez, 75-127. Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala-Petrobras-CEDA-WCS.
- _____ (2008a). Le mouvement écologiste contre l'exploitation d'hydrocarbures en Équateur. *Problèmes d'Amérique Latine* 70: 41-60.
- _____ (2008b). "ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador". En *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, coord. G. Fontaine, A. Puyana, 169-193. Quito: FLACSO-Ministerio de la Cultura del Ecuador.
- Fontaine, Guillaume, Marc Le Calvez (2010). "Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)". En: *Gobernanza política y económica en zonas indígenas*, coord. C. Gros, J. Foyer. Lima, Quito: FLACSO-IFEA (en prensa).
- Fraser, Nancy (1992). "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". En *Habermas and the*

- Public Sphere (Studies in Contemporary German Social Thought)*, ed. C. Calhoun, 109-142. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Friedman, Thomas L. (2006). The First Law of Petropolitics. *Foreign Policy*, may/june.
- Furfari, Samuele (2007). *Le monde et l'énergie: enjeux géopolitiques. 1. Les clefs pour comprendre*. Paris: Technip, 431 p.
- Gadgil, Madhav, Fikret Berkes, Carl Folke (1993). Indigenous Knowledge for Biodiversity Conservation. *Ambio* 22 (2/3): 151-156.
- Galtung, John (1990). "El movimiento verde: una exploración socio-histórica". En *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, comp. R. Guido Béjar; O. Fernández Reyes; M. L. Torregrosa, 81-106. México D. F.: FLACSO.
- García Guadilla, María del Pilar (1998). "The Venezuelan Ecology Movement: Symbolic Effectiveness, Social Practices, and Political Strategies". En *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*, ed. S. Álvarez, A. Escobar, 150-170. Boulder: Westview Press.
- _____ (2001). El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: dilemas y desafíos. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 7 (1): 113-132.
- García Samaniego, Francisco (s/f). "Crisis de representación y gobernabilidad en el sistema político venezolano". Serie *Documentos de trabajo*, 107. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Gaudin, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po/La bibliothèque du citoyen, 138 p.
- _____ (2004). *L'action publique: sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po-Dalloz, 243 p.
- Giddens, Anthony (1993). *The Consequences of modernity*. Oxford: Polity Press, 186 p.
- Gore, Albert (2007/2006). *Una verdad incómoda: la crisis planetaria del calentamiento global y cómo afrontarla*. Barcelona: Gedisa, 327 p.
- Graham, John, Bruce Amos, Tim Plumptre (2003). "Governance Principles for protected Areas in the 21st Century". Paper prepared for the 5th World Parks Congress. Durban, South Africa. Québec: Institute On Governance, mimeo, 50 p.

- Gray, Andrew (1991). "The impact of Biodiversity on Indigenous Peoples". En *Biodiversity: Social and Ecological Perspectives*, ed. V. Shiva, 59-76. London: Zed Books.
- Grosse, Robert (2001). "Intra- and extraregional FDI in Latin America". En: *Financing for development in Latin America and the Caribbean*, ed. A. Franco. New York: UN University Press-CAF-Ministry of Foreign Affairs of Colombia, 119-144.
- Gudynas, Eduardo (2001). Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. *Ambiente & Sociedade* 4 (8): 5-19.
- Gudynas, Eduardo, Alain Santandreu (1998). *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: CLAES-Trilce-FESUR, 136 p.
- Guha, Ramachandra (1994). El ecologismo de los pobres. *Ecología Política* 8: 137-151.
- Guido Bejar, Rafael, Fernando Reyes Otto, María Luisa Torregrosa, comp. (1990). *El juicio a sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, 174 p.
- Haas, Peter M. (1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution. *International Organization* 43 (3): 377-403.
- _____ (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Haas, Peter, Norichika Kanie, Craig Murphy (2004). "Conclusion: Institutional Design and Institutional Reform for Sustainable Development". En *Emerging Forces in Environmental Governance*, ed. N. Kanie, P. Haas, 263-281. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Habermas, Jürgen (1984). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona: Paidós, 172 p.
- _____ (1990/1981). *Teoría de la acción comunicativa, T. II, Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus, 618 p.
- _____ (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 690 p.
- _____ (1999/1973). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 238 p.

- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin, 294 p.
- Hausmann, Ricardo, Eduardo Fernández-Arias (2001). "L'IDE s'apparante-t-il à du 'bon cholestérol' ?". En *Séminaire du Centre de Développement IDE et autres flux financiers vers l'Amérique latine*, Divers Auteurs, 19-53. París: BID-OCDE.
- Hermet, Guy (2005). "La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité". En *La gouvernance: un concept et ses applications*, dir. G. Hermet, A. Kazangacil, 18-48. París: Karthala.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *International Journal of Social Sciences* 155: 105-113.
- Hochstetler, Kathryn (2002). After the Boomerang: Environmental Movements and Politics in the La Plata River Basin. *Global Environmental Politics* 2 (4): 35-57.
- Huntington, Samuel (1990/1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós: Buenos Aires, 404 p.
- IEA (International Energy Agency) (1997-2009), *Energy Balances of Non-OECD Countries*. París: OECD-IEA, 490 p.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press, 482 p.
- Isbell, Paúl (2007a). "Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético". Serie *Documentos de trabajo*, 14. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 7 p.
- _____ (2007b). "Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción". Serie *Documentos de trabajo*, 15. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 8 p.
- _____ (2007c). "El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas". Serie *Documentos de trabajo*, 21, Madrid: Real Instituto Elcano, 19 p.
- Jeffery, Michael (2004). "An international legal regime for protected areas". En *International environmental governance. An international*

- regime for protected areas*, ed. J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin. IUCN Environmental policy and law paper, 49: 14-16. Gland: IUCN.
- Jessop, Bob (1998). The Rise of Governance and the Risks or Failure: the Case of Economic Development. *International Journal of Social Sciences* 155: 29-45.
- Jobert, Bruno (2008). "Postface. Des référentiels civils". En *Politiques publiques et démocratie*, dir. O. Giraud y P. Warin, 407-424. París: La Découverte.
- Karl, Terry L. (1997). *The Paradow of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: UCA Press, 380 p.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). "Aggregate and Individual governance Indicators". Serie *Policy Research Working Paper*, 2195. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute, 42 p.
- _____ (1999b). "Governance matters". Serie *Policy Research Working Paper*, 2196. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute, 68 p.
- Kazancigil, Ali (2005). "La gouvernance et la souveraineté de l'État". En *La gouvernance: un concept et ses applications*, dir. G. Hermet, A. Kazangacil, 49-64. París: Karthala.
- Keck, Margaret E., Kathryn Sikkink (2000/1998). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México D. F.: Siglo XXI, 302 p.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 338 p.
- Kérébel, Cécile (2009). "Qu'est-ce que la gouvernance globale de l'énergie? Les termes du débat". En *La Gouvernance mondiale de l'énergie*. Serie *Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie* 5, dir. C. Kérébel, J. H. Keppler. París: IFRI, 256 p.
- Klare, Michael (2002), *Resource War: the New Landscape of Global Conflict*. New York: Owl Book, 308 p.
- _____ (2006/2004). *Sangre y petróleo: peligros y consecuencias de la dependencia del crudo*. Barcelona: Urano, 396 p.

- Kooiman, Jan (1993a). "Social-Political Governance: Introduction". En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman, 1-6. Londres: Sage.
- _____ (1993b). "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman, 35-48. Londres: Sage.
- _____ (1993c). "Findings, Speculations and Recommendations". En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. J. Kooiman, 249-262. Londres: Sage.
- _____ (2002). *Governing as Governance*. London: Sage, 249 p.
- Lafargue, François (2006). *Demain, la guerre du feu: États-Unis et Chine, à la conquête de l'énergie*. Paris: Ellipses, 239 p.
- Laherrère, Jean (2005). "L'état des réserves des combustibles fossiles". En *L'énergie de demain: techniques, environnement, économie*, dir. J.L. Bobin, E. Huffèr, H. Nifenecker, 169-204. Grenoble: EDP Sciences.
- Lasagna, Marcelo (s/f). "Gobernabilidad y desarrollo". Serie *Documentos de trabajo*, 14. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Lascoumes, Pierre (2004). "La gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir". *Le Portique*, 13/14, 14 p. Disponible [01/2010] en el URL: <http://leportique.revues.org/index625.html>
- Lascoumes, Pierre, Patrick Le Galès (2009). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 128 p.
- Le Billon, Philippe, ed. (2005/1999). *Geopolitics of Resource Wars: Resource Dependence, Governance and Violence*. Londres, Portland: Frank Cass Publishers, 277 p.
- Le Billon, Philippe and Fouad El Khatib (2004). From Free Oil to 'Freedom Oil': Terrorism, War and US Geopolitics in the Persian Gulf. *Geopolitics* 9 (1): 109-137.
- Le Galès, Patrick (1998). "Régulation, gouvernance et territoire". En J. Commaille, B. Jobert, dir. "Les métamorphoses de la régulation politique", *Droit et Société*, 24: 203-240.
- Le Galès, Patrick and Mark Thatcher, dir. (1995). *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 272 p.
- Le Treut, Hervé and Jean-Marc Jancovici (2004). *L'Effet de serre: allons-nous changer le climat?* Paris: Champs/Flammarion, 224 p.

- Leff, Enrique (1997). Comentario a Juan Martínez-Alier. *Revista Andina* 15(1): 72-75.
- _____ (2001/1986). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México D. F.: Siglo XXI, 440 p.
- _____ (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México D. F.: Siglo XXI, 437 p.
- Lester Mark, ed. (2004-2007). *World Oil Trade: An Annual Analysis and Statistical Review of International Oil Movements*. (Volumes 26-29). Oxford: Blackwell.
- López Maya, Margarita (2008). Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14 (3): 55-82.
- Lovejoy, Thomas (1985). "Amazonia, People and Today". En *Key Environments. Amazonia*, ed. T. Lovejoy, 328-338. Oxford: Pergamon Press.
- Lowi, Theodore (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 32: 298-310.
- MacLean, Philip (2007). "Colombia". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, ed. S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado, 191-211. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Malamud, Carlos (2006). "La salida venezolana de la Comunidad Andina y sus repercusiones sobre la integración regional". Serie *Documentos de trabajo* 54. Madrid: Real Instituto Elcano, 8 p.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York; London: Free Press, 293 p.
- _____ (2006). "The Logic of Appropriatedness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Marinetti, Mike (2003). Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies* 51: 592-608.
- Marsh, David, ed. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press, 226 p.
- Martin-Amouroux, Jean-Marie (2005). "La consommation des sources d'énergie: utilisations finales, efficacité et productivité". En *L'énergie*

- de demain: techniques, environnement, économie*, dir. J.L. Bobin, E. Huffer, H. Nifenecker, 47-79. Grenoble: EDP Sciences.
- Martínez-Alier, Joan (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 362 p.
- _____ (1997). Conflictos de distribución ecológica. *Revista Andina* 15 (1): 41-66.
- _____ (2002) "The Environmentalism of the Poor. A Report for UNRISD for the WSSD". Johannesburg: University of Witswatersrand, mimeo, 59 p.
- Marx, Karl (1982/1846). "L'idéologie allemande". En *Philosophie*. K. Marx, 287-392. Paris, Gallimard/Folio Essais.
- Massardier, Gilles (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 300 p.
- Maurice, Joël (2001). *Prix du pétrole*. Paris: La Documentation Française-Conseil d'Analyse Économique, 194 p.
- Mayntz, Renate (2002/1998). Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* 7.
- Mayorga, René A., coord. (1992). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: CEBEM-ILDIS-Nueva Sociedad, 187 p.
- McAdam, Dough, John McCarth, Mayer Zald (1999/1996). "Oportunidades estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, ed. D. McAdam, J. McCarthy, M. Zald, 19-46. Madrid: Istmos.
- Messner, Dirk (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva Sociedad* 176: 48-66.
- _____ (2003). La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle. *Instituciones y Desarrollo* 14/15: 139-170.
- Ministerio de Energía y Minas del Perú (2007). *Anuario estadístico de hidrocarburos 2007*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Molina, Carlos Hugo (2004). La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 18.

- Mommer, Bernard (2002). *Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 250 p.
- Moog Rodrigues, María Guadalupe (2004). Advocating for the Environment: Local Dimensions of Transnational Networks. *Environment* 46 (2): 14-25.
- Mora Contreras, Jesús (1998). "Los contratos de la apertura petrolera". En *Venezuela en la encrucijada*, coord. R. Huizzi, 95-109. Mérida: Universidad de los Andes.
- _____ (2006). "La nueva regulación venezolana de los hidrocarburos: ¿Base nacional para la integración energética?". En *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América? comp. I. Rousseau*, 175-196. México D.F.: El Colegio de México.
- Muller, Pierre (2008). *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 128 p.
- Muller, Pierre, Yves Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrétien, 156 p.
- Neveu, Érik (1996). *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris: La Découverte, 126 p.
- Nogueira, Marco Antonio (1995). Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos. *Análisis Político* 25: 55-68.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 159 p.
- Odell, Peter R. (1970). *Petróleo y poder mundial: una interpretación geográfica*. Caracas: Tiempos Nuevos, 219 p.
- Offe, Claus (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 266 p.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (1998). *Resultados de los Procesos de Modernización y Perspectivas de Interacción Energética en América Latina y el Caribe*. Quito: OLADE, 294 p.
- Oszlak, Oskar (2001). La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* 17.
- Pachano, Fernando, ed. (1999). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES-CIPIE, 583 p.
- Paillard, Christophe-Alexandre (2006). L'Amérique latine, nouvel acteur majeur du grand jeu énergétique mondial. *Défense Nationale* 24 (2): 43-50.

- Palacios, Marco (1996). La gobernabilidad en Colombia. Aspectos históricos. *Análisis Político* 29: 3-19.
- Panfichi, Adolfo, ed. (2002). "Sociedad cil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI". En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, coord. A. Panfichi, 13-46. México D. F.: Pontificia Universidad Católica del Perú-FCE.
- Peres, Carlos A. (1994). Indigenous Reserves and Nature Conservation in Amazonian Forests. *Conservation Biology* 8 (2): 586-588.
- Peres, Carlos A., Barbara Zimmerman (2001). Perils in Parks of Parks in Peril? Reconciling Conservation in Amazonian Reserves with and without Use. *Conservation Biology* 15 (1): 793-797.
- Pérez Liñán, Anibal (2001). Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 281-298.
- Peters, Guy (1998). "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality". En *Comparing Policy Networks*, ed. D. Marsh, 21-32. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- _____ (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 254 p.
- Peters, Guy, Jon Pierre (2006). "Introduction". En *Handbook of Public Policy*, ed. G. Peters, J. Pierre. 3-9. Londres: Sage.
- Petrella, Ricardo, dir. (1995). *Limits to competition*. Cambridge: The Group of Lisbon-MIT Press, 189 p.
- Philip, George (1989). *Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales*. México D. F.: FCE, 540 p.
- Pía Lara, María (1992). *La democracia como proyecto de identidad ética*. Barcelona: Anthropos, 250 p.
- Pierre, Jon, Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press, 230 p.
- Poupeau, Franck (2005). Les 'guerres du gaz' en Bolivie. Les enjeux de l'exportation des hydrocarbures. *Problèmes d'Amérique Latine* 57/58: 199-212.
- Prats, Joan Oriol (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* 14-15.

- Propuesta Ciudadana (2008). *Vigilancia de las industrias extractivas* No. 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 17 p.
- _____ (2009a). *Camisea ¿Para quién es el gas? Entre el consumo interno y la exportación*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 20 p.
- _____ (2009b). *Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte nacional* No. 9. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 81 p.
- Puyana, Alicia, Joyce Dargay (1996). *Competitividad del petróleo colombiano. Una revisión de los factores externos*. S. F. de Bogotá: CRESET-Colciencia, 224 p.
- Redford, Kent, Steven Sanderson (2000). Extracting Humans from Nature. *Conservation Biology* 14 (5): 1362-1364.
- Redford, Kent, Allyn M. Stearman (1993a). Forest-Dwelling Native Amazonians and the Conservation of Biodiversity: Interests in Common of in Collision? *Conservation Biology* 7 (2): 248-255.
- _____ (1993b). On Common Ground? Response to Alcorn. *Conservation Biology* 7 (2): 427-428.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press, 235 p.
- _____ (2006). "Policy Network Analysis". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, 425-447. Oxford: Oxford University Press.
- Rivera, Gonzalo, Astrid Yepes, Gloria Ortega, coord. (2000). *Gobernabilidad Democrática: el proyecto colombiano. Memorias del Foro Internacional*. "Gobernabilidad democrática y el pensamiento de Galán". S. F. de Bogotá: Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, 268 p.
- Rohrshneider, R., R. J. Dalton (2002). A Global Network? Transnational Cooperation among Environmental Groups. *The Journal of Politics* 64 (2): 510-533.
- Rojey, Alexandre (2008). *Énergie et climat: réussir la transition énergétique*. Paris: Technip, 218 p.
- Rosales, Osvaldo (1998). Reformas económicas y gobernabilidad en América Latina. *Instituciones y Desarrollo* 2: 47-95.

- Rosenau, James N. (1992). "Governance, Order and Change in World Politics". En *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, ed. J. N. Rosenau, E. O. Czempiel, 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James, Ernst-Otto Czempiel, ed. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 300 p.
- Ross, Michael (2003). "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor". En *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Action*, ed. I. Bannon, P. Collier, 17-42. Washington D.C.: World Bank.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 232 p.
- Ruiz-Caro, Ariela (2006). "Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe". Serie *Recursos naturales e infraestructura*, 106. Santiago de Chile: CEPAL, 84 p.
- Sabatier, Paul (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Science* 21: 129-168.
- _____ (1993). "Policy Change over a Decade or More". En *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ed. P. Sabatier, Jenkins-Smith Hank, 13-39. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul, Hank Jenkins-Smith, ed. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 304 p.
- Sabatini, Francisco (1997). Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática. *Ecología Política* 13: 51-69.
- Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Nicolas Lynch, Max Hernández (1995). *Democracia y buen gobierno. Informe final del proyecto agenda: Perú*. Lima: Apoyo-BID, 150 p.
- Saldomando, Ángel (2000a), "Gobernabilidad ¿democracia y reformas?". Serie *Documentos de trabajo*, 130. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- _____ (2000b), "Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?". Serie *Documentos de trabajo*, 117. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Salgado, Germánico (1999). "Introducción". En *La ruta de la gobernabilidad*, ed. F. Pachano, 1-22 Quito: CORDES-CIPIE.
- Santiso, Carlos (2001). Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 325-366.
- Scanlon, John, Françoise Burhenne-Guilmin (2004). "Executive Summary". En *International environmental governance. An international regime for protected areas*, ed. J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN, 75 p.
- Schwartzman, Stephen, Adriana Moreira, Daniel Nepstad (2000a). Arguing Tropical Forest Conservation: People versus Parks. *Conservation Biology* 14 (5): 1370-1374.
- _____ (2000b). Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks. *Conservation Biology* 14 (5): 1351-1357.
- Schwartzman, Stephen, Barbara Zimmerman (2005). Conservation Alliances with Indigenous Peoples of the Amazon. *Conservation Biology* 19 (3): 721-727.
- Sébille-López, Philippe (2006). *Géopolitiques du pétrole*. Paris: Armand Colin, 480 p.
- Skelcher, Chris, Navdeep Mathur, Mike Smith (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration* 83 (3): 573-596.
- Smouts, Marie-Claude, dir. (2008/2005). *Le Développement durable: les termes du débat*. Paris: Armand Colin, 272 p.
- Solà, Amadeu (2000). "La traducción de governance". *Puntoycoma* (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 65. Bruxelles: Comission Européenne. Disponible [01/2010] en el URL: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- Sosa Martínez, Beatriz (2000). "Governance: la comprensión y la expresión". *Puntoycoma*, 66. Disponible [01/2010] en el URL: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>
- South Center (1996). *For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform*. Londres: Zed Books, 229 p.
- Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Journal of Social Sciences* 155: 17-28.

- Stolowicz, Beatriz (1996). "La gobernabilidad como dominación conservadora". En *El mito de la gobernabilidad*, comp. H. Yánes Quintero, 35-57. Quito: Trama.
- Terborgh, John (2000). The Fate of Tropical Forest: a Matter of Stewardship. *Conservation Biology* 14 (5): 1358-1361.
- The Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press. Disponible [01/2010] en el URL: <http://www.libertymatters.org/globalgovernance.htm>
- Tilly, Charles, Sidney Tarrow (2008). *Politique(s) du conflit: de la gève à la révolution*. París: Les Presses de Sciences Po, 396 p.
- Tissot, Bernard (2005/2001). "Quel avenir pour les combustibles fossiles?". En *L'énergie de demain: techniques, environnement, économie*, dir. J.L. Bobin, E. Huffer, H. Nifenecker, 155-168. Grenoble: EDP Sciences.
- Tobasura Acuña, Isaias (2002). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente. *Ecología Política* 26: 107-120.
- _____ (2006). *Ambientalismos y ambientalistas El ambientalismo criollo a finales del siglo XX*. Colombia: Universidad de Caldas/Cuadernos de Investigación, 400 p.
- Torres-Rivas, Edelberto (2001). La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica. *Instituciones y Desarrollo* 8-9: 143-170.
- Torrijos, Vicente R. (2001). "¿La gobernabilidad reluctante?". Serie *Documentos de trabajo*, 90. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Touraine, Alain (1973). *Production de la société*. Paris: Le Seuil/Biblio Essais, 478 p.
- _____ (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble égaux et différents?* Paris: Fayard, 398 p.
- Ulloa, Astrid (2004). *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y ambientalistas en Colombia*. Bogotá: ICANH- Colciencias, 366 p.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2007). *World Investment Report: Transnational Corporations,*

- Extractive Industries and Development*. New York-Geneva: United Nations, 290 p.
- _____ (2008). *World Investment Report 2008. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. New York-Geneva: United Nations, 411 p.
- UNDP (United Nation Development Program) (1997). "Governance for sustainable human development. A UNDP policy document". New York: UNDP, mimeo. Disponible [01/2010] en el URL: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>
- _____ (2002). "Roundtable on Energy for Sustainable Development: Partnerships for Action". Bruxelles: UNDP, mimeo, 44 p.
- _____ (2007). *Human Development Report 2007-2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. New York: PNUD-Mundi Prensa, 384 p.
- UNDP (United Nations Development Program), UNDESA (United Nation Department of Economic and Social Affairs), World Energy Council (2000), "World Energy Assessment. Energy and the Challenge of Sustainability – Overview". New York: UNDP, mimeo, 42 p. Disponible [01/2010] en el URL: http://www.undp.kz/library_of_publications/start.html?redir=center_view&id=111
- _____ (2004). "World Energy Assessment. Overview 2004 Update". New York: UNDP, mimeo, 88 p. Disponible [01/2010] en el URL: <http://www.undp.org/energy/weaover2004.htm>
- UNO (United Nations Organisation) (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: UNO. Disponible [01/2010] à l'URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- USAID (United States Agency for International Development) (1998). "Democracy and Governance: a Conceptual Framework". New York: USAID, 36 p. Disponible [01/2010] en el URL: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacd395.pdf
- _____ (2002). "Analysis of the Relationship Between Improved Energy Sector Governance and the Attraction of Foreign Direct Investment". Washington D. C.: USAID-PA Consulting Group, 41 p.

- Vega, Esteban, ed. (1996). *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, 330 p.
- Villegas, Quiroga Carlos (2004). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*. La Paz: Plurales, 297 p.
- Wallerstein, Immanuel (1984). *The Politics or the World-Economy. The States, the Movements, and the Civilizations*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 190 p.
- Weber, Max (1995). *Economie et société. T I Les catégories de la sociologie*. Paris: Pocket/Agora, 412 p.
- Willems, Stéphane, Jonathan Pershing (2002). "Climate-relevant Policy Assessment. Recent work in OECD, IEA, NEA and ECMT". Serie *Information Paper*. Paris: OECD-IEA, 60 p. Disponible [01/2010] en el URL: www.oecd.org/dataoecd/10/4/1953009.pdf
- Wise, Carol (2007). "Peru". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, ed. S. Weintraub, A. Hester, V. R. Prado, 302-335. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Worcman, Nira Broner (1990). Brazil's thriving environmental movement. *Technology Review* 93 (7): 42-51.
- Yearley, Steven (1994). "Social Movements and Environmental Change". En *Social Theory and the Global Environment*, M. Redclift, T. Benton, 151-168. London: Routledge.
- Young, Oran R. (1992). "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. En *Governance without government: order and change in world politics*, ed. J. Rosenau, E. O. Czempiel, 160-194. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca-Londres: Cornell University Press, 224 p.
- Zarzar, Alonso (1987). Radiografía de un contacto: los nahua y la sociedad nacional. *Amazonía Peruana* 8 (14): 91-114.
- Zittoun, Philippe (2008). "Référentiels et énoncés de politiques publiques: les idées en action". En *Politiques publiques et démocratie*, dir. O. Giraud y P. Warin, 73-92. Paris: La Découverte.

Anexos

Anexos estadísticas

I.1. Reservas de petróleo de los países andinos

Tabla. Reservas de petróleo					
	1998		2008		Evolution 2008/1998 (%)
	Volúmen (10 ⁹ barriles)	Participación en el total mundial (%)	Volúmen (10 ⁹ barriles)	Participación en el total mundial (%)	
Total mundial	1.068,50	100,00	1.258,00	100,00	17,74
Total ALC*	117,20	10,97	135,10	10,74	15,27
Total zona andina	83,60	7,82	105,70	8,40	26,44
Venezuela	76,10	7,12	99,40	7,90	30,62
Colombia	2,50	0,23	1,40	0,11	-44,00
Ecuador	4,10	0,38	3,80	0,30	-7,32
Perú	0,90	0,08	1,10	0,09	22,22
Bolivia	nd		nd		

*Incluido México.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*. 2009.

I.2. Reservas de gas de los países andinos

Reservas de gas natural					
	1998		2008		Evolution 2008/1998 (%)
	Volúmen (10 ¹² m ³)	Participación en el total mundial (%)	Volúmen (10 ¹² m ³)	Participación en el total mundial (%)	
Total mundial	148,01	100,00	185,02	100,00	25,01
Total ALC*	7,20	4,86	7,81	4,22	8,47
Total zona andina	4,75	3,21	5,99	3,24	26,11
Venezuela	4,15	2,80	4,84	2,62	16,63
Colombia	0,20	0,14	0,11	0,06	-45,00
Ecuador	nd	nd	nd	nd	nd
Perú	0,25	0,17	0,33	0,18	32,00
Bolivia	0,15	2,08	0,71	0,38	373,33

*Incluido México.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*. 2009.

II.1. Producción de petróleo de los países andinos

	1998		2008		Evolution 2008/1998 (%)
	Volúmen (10 ³ barriles/día)	Participación en el total mundial (%)	Volúmen (10 ³ barriles/día)	Participación en el total mundial (%)	
Total mundial	75.538,00	100,00	81.820,00	100,00	108,32
Total ALC*	10.402,00	13,77	9.842,00	12,03	94,62
Total zona andina	4.756,00	6,30	3.818,00	4,67	80,28
Venezuela	3.480,00	4,61	2.566,00	3,14	-26,26
Colombia	775,00	1,03	618,00	0,76	-20,26
Ecuador	385,00	0,51	514,00	0,63	33,51
Perú	116,00	0,15	120,00	0,15	3,45
Bolivia	nd		nd		

*Incluido México.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*. 2009.

II.2. Producción de gas de los países andinos

	1998		2008		Evolución 2008/1998 (%)
	Volúmen (10 ⁹ m ³)	Participación en el total mundial (%)	Volúmen (10 ⁹ m ³)	Participación en el total mundial (%)	
Total mundial	2.273,00	100,00	3.065,60	100,00	34,87
Total ALC*	127,20	5,60	213,80	6,97	68,08
Total zona andina	41,40	1,82	54,50	1,78	31,64
Venezuela	32,30	1,42	31,50	1,03	-2,48
Colombia	6,30	0,28	9,10	0,30	44,44
Ecuador	nd	nd	nd	nd	nd
Perú	nd	nd	nd	nd	nd
Bolivia	2,80	0,12	13,90	0,45	396,43

*Incluido México.
Elaboración: G. Fontaine. Fuente: BP, *Statistical Review of World Energy*. 2009.

Tabla III.1. Matriz energética de América Latina y el Caribe (10⁶ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Producción de energía primaria	421,78	426,12	443,70	447,72	452,53	455,46	456,08	462,97	487,15	500,42	524,18	550,38
Carbón	20,16	21,70	21,96	20,95	21,21	20,27	20,19	21,22	22,50	23,09	21,51	22,60
Petróleo crudo	234,67	240,52	247,28	252,11	253,02	262,73	257,06	245,32	268,02	271,03	284,00	286,29
Productos petroleros	-31,53	-35,59	-34,13	-34,46	-38,43	-44,99	-42,06	-35,66	-45,43	-44,07	-51,14	-40,08
Gas	72,14	74,23	81,41	81,47	86,72	86,98	86,50	91,19	96,53	100,76	103,82	107,47
Hidroelectricidad	41,99	43,98	44,80	44,80	47,42	44,41	46,62	48,75	50,65	53,25	55,88	57,54
Geotérmica, solar, etc.	1,30	1,07	1,01	1,36	1,70	1,94	1,97	2,00	2,03	2,21	2,53	2,69
Combustibles renovables & desechos	80,79	77,30	78,57	78,61	77,83	78,63	80,81	84,93	87,65	89,52	101,53	108,06
Electricidad	-0,32	0,01	0,01	-0,01	-0,13	-0,07	-0,13	-0,32	0,01	0,17	0,31	0,34
Calor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,11	0,10	0,15	0,37
Nuclear (a)	2,58	2,90	2,79	2,89	3,19	5,56	5,12	5,45	5,08	4,36	5,59	5,10
Consumo de energía final	318,90	333,69	345,97	348,43	354,30	353,47	356,30	363,99	382,62	393,41	408,48	423,64
Carbón	8,17	9,59	10,09	9,01	9,65	9,35	9,20	9,70	10,40	10,49	10,06	10,56
Petróleo crudo	2,48	2,78	2,59	2,46	2,58	2,35	0,11	0,01	0,20	0,13	0,19	0,11
Productos petroleros	158,49	171,41	177,07	177,10	179,40	177,13	173,22	169,96	180,32	183,79	190,48	197,89
Gas	33,62	33,41	35,22	37,80	39,41	41,57	47,17	51,67	54,40	57,61	60,81	61,08
Hidroelectricidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Geotérmica, solar, etc.	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,17	0,14
Combustibles renovables & desechos	71,09	68,51	70,88	70,64	69,34	70,10	72,13	75,15	76,64	78,26	80,54	84,59
Electricidad	45,05	47,99	50,09	51,40	53,87	52,92	54,42	57,44	60,60	63,07	66,23	69,27

*Cifras no-consolidadas. (a) Argentina y Brasil.
Fuentes: International Energy Agency, *Energy Balance of non-OECD countries*, 1997-2009.

Tabla III.2. Consumo de energía por sector de actividad en América Latina y el Caribe (1996-2006) (10⁶ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Consumo total	318,91	333,69	345,97	348,43	354,30	353,48	356,30	363,99	382,63	393,41	408,41	423,65
Hidrocarburos	200,28	214,40	222,41	223,90	228,45	228,06	229,58	231,34	245,14	251,89	261,34	269,53
Carbón	8,17	9,58	10,09	9,01	9,64	9,36	9,19	9,71	10,40	10,49	10,06	10,55
Industrias	7,80	9,20	9,82	8,81	9,45	9,17	9,02	9,49	10,19	10,28	9,80	10,30
Transporte	0,00	0,01	0,01									
Sector agrícola y servicios	0,00	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02						
Sector residencial	0,23	0,21	0,12	0,09	0,08	0,08	0,08	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06
Usos no-energéticos	0,14	0,17	0,15	0,11	0,11	0,11	0,09	0,14	0,13	0,13	0,16	0,16
Productos petroleros	158,49	171,41	177,10	177,08	179,40	177,13	173,22	169,96	180,33	183,79	190,48	197,89
Industrias	29,45	37,40	37,58	38,15	38,80	37,49	34,95	25,10	26,20	26,18	30,18	32,34
Transporte	90,67	96,10	100,88	99,91	100,95	100,35	100,12	99,98	106,49	108,87	108,87	113,75
Sector agrícola y servicios	0,00	13,54	14,77	14,69	14,05	14,44						
Sector residencial	29,23	29,12	29,06	29,47	29,49	29,19	28,40	13,91	14,40	14,71	15,35	14,73
Usos no-energéticos	9,14	8,79	9,58	9,55	10,16	10,10	9,75	17,43	18,47	19,34	22,03	22,63
Gas	33,62	33,41	35,22	37,81	39,41	41,57	47,17	51,67	54,41	57,61	60,80	61,09
Industrias	24,87	24,39	25,78	25,91	26,82	28,29	33,18	27,84	29,17	29,95	29,79	30,68
Transporte	0,99	1,24	1,49	2,42	2,73	3,09	3,54	4,43	5,07	6,49	6,06	5,68
Sector agrícola y servicios	0,00	2,93	3,11	3,19	2,49	2,60						
Sector residencial	7,76	7,78	7,95	9,48	9,86	10,19	10,45	7,90	8,06	8,61	8,92	10,16
Usos no-energéticos	0,00	8,57	9,00	9,37	13,54	11,97						

(Continúa)

Tabla III.2. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Combustibles renovables y desechos	71,10	68,51	70,88	70,65	69,34	70,11	72,14	75,16	76,65	78,26	80,54	84,59
Industrias	31,85	30,64	32,97	34,54	33,93	34,98	35,43	37,61	38,93	39,48	41,91	43,32
Transporte	7,06	6,99	6,84	6,86	6,19	5,39	6,07	5,76	6,43	6,97	6,65	9,13
Sector agrícola y servicios	0,00	4,06	3,87	4,03	3,95	4,01						
Sector residencial	32,19	30,88	31,07	29,25	29,22	29,74	30,64	27,26	26,89	27,42	28,03	28,13
Usos no-energéticos	0,00	0,47	0,53	0,36	0,00	0,00						
Electricidad	45,06	47,99	50,09	51,40	53,87	52,92	54,41	57,44	60,61	63,07	66,23	69,27
Industrias	20,47	22,19	22,64	22,97	24,39	23,94	25,26	27,04	28,88	29,98	31,23	32,38
Transporte	0,17	0,18	0,19	0,19	0,21	0,20	0,17	0,18	0,20	0,21	0,25	0,26
Sector agrícola y servicios	0,00	2,96	15,39	15,89	16,97	17,74						
Sector residencial	24,42	25,62	27,26	28,24	29,27	28,78	28,98	27,26	16,14	16,99	17,78	18,89
Usos no-energéticos	0,00											
Otras fuentes**	2,47	2,79	2,59	2,48	2,64	2,39	0,17	0,05	0,23	0,19	0,30	0,26

*Cifras no-consolidadas. **petróleo crudo, nuclear, hidroelectricidad, geotermia, solar, calor etc.

Fuentes: International Energy Agency. *Energy Balances of non-OECD Countries*. 1997-2009.

Tabla IV.1. Importaciones de petróleo de la China (10³ barriles/día)

Procedencia	Promedio anual	%	1996	1997	1998	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hemisferio occidental	22,69	0,82	38,30	42,90	49,50	31,15	12,80	14,20	6,90	7,70	2,90	24,30	18,90
Europa	203,92	7,41	35,00	101,70	39,90	95,65	151,40	141,00	233,30	261,50	127,40	358,00	698,30
Oriente Medio	604,69	21,98	421,60	345,80	339,60	554,95	770,30	690,10	711,14	797,40	743,90	558,70	718,12
África	304,05	11,05	138,30	118,10	44,20	193,30	342,40	274,00	318,90	298,10	633,20	387,20	596,80
Asia y el Pacífico	1.557,28	56,62	162,00	579,90	511,40	501,10	490,80	518,90	529,10	576,50	2.707,30	3.754,10	6.799,00
Total	2.750,64	97,89	795,20	1.188,40	984,60	1.376,15	1.767,70	1.798,20	2.039,34	2.179,30	4.214,70	5.082,30	8.831,12

*Promedio calculado a partir de las cifras de 1998 y 2000. Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: *World Oil Trade*. Vol. 19-29. 1997-2007.

Tabla IV.2. Importaciones de petróleo de los Estados Unidos(10³ barriles/día)

Procedencia	Promedio anual	%	1996	1997	1998	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hemisferio occidental	5.554,65	44,35	4.712,10	5.424,70	5.705,70	5.495,10	5.732,80	5.905,40	6.131,00	5.070,80	2.989,00	7.016,70	6.917,80
Europa	2.575,61	20,56	846,00	818,70	900,50	1.045,90	1.269,50	1.242,50	1.592,40	4.828,70	1.368,00	6.578,50	7.841,00
Oriente Medio	2.238,84	17,88	1.478,90	1.771,40	2.069,20	2.346,40	2.381,10	2.757,00	2.299,40	418,60	2.972,00	3.074,10	3.059,10
África	1.733,47	13,84	1.755,20	1.985,60	1.977,80	1.718,70	1.874,00	1.856,50	1.562,00	320,70	1.706,90	2.072,40	2.238,40
Asia y Pacífico	422,19	3,37	232,40	254,50	350,50	323,10	336,80	326,00	288,30	1.808,20	118,80	400,00	205,50
Total	12.524,75	100,00	9.024,60	10.254,90	11.003,70	10.929,20	11.594,20	12.087,40	11.873,10	12.447,00	9.154,70	19.141,70	20.261,80

*Promedio calculado a partir de las cifras de 1998 y 2000. Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: *World Oil Trade*. Vol. 19-29. 1997-2007.

Tabla IV.3. Exportaciones de petróleo crudo y productos derivados de Venezuela, Colombia y el Ecuador (10³ b/d)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Venezuela	2.682,60	2.944,30	2.968,80	2.882,90	2.817,50	2.819,00	2.171,40	2.431,60	2.190,90	1.716,10	2.700,10
Hemisferio occidental	2.281,50	2.615,00	2.762,00	2.685,80	2.597,20	2.548,10	2.008,50	2.249,20	2.155,50	1.660,90	2.493,60
<i>Estados Unidos</i>	1.648,00	1.841,40	1.863,50	1.673,50	1.725,90	1.741,70	1.618,40	1.812,50	1.624,70	1.527,30	1.835,20
Europa no-OCDE	9,50	10,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Europa OCDE	251,70	204,50	180,60	191,00	196,10	243,40	147,00	164,60	0,00	16,80	159,60
Oriente Medio	2,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,30	4,80	15,70	16,80	0,00
África	18,00	1,00	23,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Asia	9,90	7,40	3,20	6,10	24,20	27,50	11,60	13,00	19,70	21,60	46,90
Otros	110,00	105,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
%Hemisferio	85,05	88,82	93,03	93,16	92,18	90,39	92,50	92,50	98,38	96,78	92,35
%EEUU	61,43	62,54	62,77	58,05	61,26	61,78	74,53	74,54	74,16	89,00	67,97
Colombia	379,00	410,30	522,20	620,90	511,00	647,00	995,80	827,30	124,00	127,40	135,60
Hemisferio occidental	276,70	410,30	522,20	620,90	430,00	364,90	322,00	105,90	73,60	109,70	119,00
<i>Estados Unidos</i>	261,00	304,70	427,30	532,20	369,90	324,40	318,00	77,60	24,00	56,10	61,40
Europa no-OCDE	2,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,30	1,20
Europa OCDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,10	362,30	11,90	0,00	0,00	0,00
Oriente Medio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,20	0,00	0,00
África	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,60	0,00	0,00	0,00	0,00
Asia	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48,20	14,40	15,40
Otros	100,00	0,00	0,00	0,00	80,00	280,00	300,90	709,50	0,00	0,00	0,00
%Hemisferio	73,01	100,00	100,00	100,00	84,15	56,40	32,34	12,80	59,35	86,11	87,76
%EEUU	68,87	74,26	81,83	85,71	72,39	50,14	31,93	9,38	19,35	44,03	45,28

(Continúa)

Tabla IV.3. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ecuador	307,00	262,40	262,80	308,90	283,70	289,40	270,50	465,20	195,40	277,00	474,20
Hemisferio occidental	258,40	225,70	232,70	181,50	215,50	240,00	127,40	142,70	165,80	261,40	448,10
<i>Estados Unidos</i>	110,00	106,40	98,30	91,50	125,00	131,10	124,50	201,60	3,60	146,40	250,00
Europa no-OCDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Europa OCDE	0,00	0,40	0,00	3,10	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10
Oriente Medio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00
África	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Asia	48,60	31,80	24,40	44,30	37,80	46,80	43,10	48,30	29,10	15,60	26,00
Otros	0,00	4,50	5,70	80,00	30,00	2,60	100,00	274,20	0,00	0,00	0,00
%Hemisferio	84,17	86,01	88,55	58,76	75,96	82,93	47,10	30,67	84,85	94,37	94,50
%EEUU	35,83	40,55	37,40	29,62	44,06	45,30	46,03	43,34	1,84	52,85	52,72

Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: *World Oil Trade*. Vol. 19-29, 1997-2007.

Tabla V.1. Balanza energética de la zona andina por fuente de energía (1996-2007) (10³ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Producción de energía primaria	112.563	108.796	115.491	110.634	111.141	111.957	108.353	107.484	112.737	119.116	119.600	124.114
Carbón	3.640	3.729	4.667	2.948	3.409	3.344	3.365	3.718	3.147	3.701	3.298	3.464
Petróleo crudo	93.473	95.100	96.262	100.010	98.553	100.785	96.900	85.026	100.670	103.685	102.061	102.453
Productos petroleros	-39.818	-46.588	-44.183	-45.337	-45.459	-44.886	-41.608	-31.394	-42.031	-41.507	-41.443	-38.190
Gas	32.069	34.921	37.162	33.264	34.747	32.946	30.063	30.235	30.845	32.598	33.444	33.522
Hidroelectricidad	9.523	9.471	9.512	10.131	10.375	10.243	10.430	10.758	11.792	12.399	13.341	13.622
Geotérmica, solar, etc.	35	0	0	52	53	54	55	55	56	56	61	11
Combustibles renovables & desechos	13.640	12.145	12.068	9.562	9.459	9.483	9.194	9.085	8.258	8.186	8.786	9.134
Electricidad	1	18	3	4	4	-12	-46	1	0	-2	52	98
Consumo de energía final	80.951	82.073	84.135	78.211	78.736	80.296	78.354	79.421	83.272	87.257	87.868	90.450
Carbón	2.396	2.372	3.397	2.249	2.436	2.288	2.245	2.379	2.159	2.357	1.926	2.267
Petróleo crudo	867	925	847	585	282	3	0	0	188	118	109	109
Productos petroleros	42.536	43.991	44.054	42.501	43.416	44.334	43.904	42.546	46.495	49.019	48.217	49.804
Gas	12.067	13.025	13.834	13.454	12.961	13.478	12.193	14.295	14.639	15.609	16.187	16.278
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	52	53	54	55	55	56	55	56	7
Combustibles renovables & desechos	13.101	11.525	11.579	9.177	9.011	9.030	8.733	8.618	7.577	7.438	8.070	8.327
Electricidad	9.984	10.235	10.424	10.193	10.577	11.109	11.224	11.528	12.158	12.661	13.303	13.658

*Cifras no-consolidadas. Fuentes: International Energy Agency. *Energy Balances of non-OECD countries*. 1997-2009.

Tabla V.2. Producción de los países andinos por fuentes de energía primaria (1996-2007) (10³ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Venezuela	54.963	51.348	56.543	56.321	56.683	58.116	55.882	53.105	57.075	60.935	60.962	63.746
Carbón	202	34	969	37	131	49	18	43	0	38	38	45
Petróleo crudo	60.786	60.751	61.926	66.254	63.885	65.834	63.721	50.864	65.144	67.448	65.581	64.928
Productos petroleros	-37.454	-43.590	-41.469	-41.663	-40.346	-38.792	-35.835	-26.197	-36.948	-36.738	-35.682	-31.805
Gas	26.270	28.687	29.592	25.944	27.069	25.285	22.317	22.640	22.324	23.194	23.395	22.798
Hidroelectricidad	4.631	4.925	4.984	5.208	5.403	5.199	5.120	5.214	6.014	6.452	7.018	7.143
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	541	541	541	541	541	541	541	541	541	541	541	541
Electricidad	-13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	71	96
Colombia	31.393	30.271	30.979	28.083	28.646	28.426	27.470	28.165	27.551	28.583	29.621	29.047
Carbón	3.132	3.344	3.263	2.505	2.648	2.723	2.564	2.903	2.240	2.700	2.467	2.391
Petróleo crudo	15.877	16.021	16.043	15.999	16.194	16.380	15.304	16.237	16.416	15.900	16.651	16.822
Productos petroleros	-1.895	-1.908	-1.690	-3.477	-3.677	-4.421	-3.993	-4.464	-4.318	-3.515	-3.652	-4.489
Gas	4.343	4.805	5.578	4.894	5.456	5.793	5.787	5.539	5.831	6.119	6.130	6.056
Hidroelectricidad	3.034	2.725	2.647	2.902	2.758	2.735	2.921	3.111	3.447	3.423	3.676	3.822
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	4
Combustibles renovables & desechos	6.888	5.267	5.136	5.259	5.264	5.231	4.939	4.935	4.076	4.106	4.498	4.513
Electricidad	14	17	2	1	3	-15	-52	-96	-141	-150	-154	-72
Ecuador	8.565	7.999	8.939	8.666	8.188	8.810	8.667	10.045	9.936	10.441	10.969	11.805
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo crudo	7.841	7.937	7.566	8.098	8.443	8.429	8.198	8.113	8.682	8.105	8.545	8.709
Productos petroleros	-1.029	-1.627	-611	-1.111	-1.887	-1.244	-1.200	98	-520	612	461	862
Gas	0	0	274	258	281	286	289	476	417	456	636	655

(Continúa)

Tabla V.2. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Hidroelectricidad	537	552	563	617	654	608	647	618	637	592	613	777
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	1.216	1.137	1.147	802	697	729	728	644	579	528	579	728
Electricidad	0	0	0	2	0	2	5	96	141	148	135	74
Perú	14.009	14.834	14.335	12.826	12.694	12.114	12.024	11.719	13.197	13.850	13.217	14.078
Carbón	306	351	435	406	630	572	783	772	907	963	793	1.028
Petróleo crudo	7.131	8.361	8.570	7.612	7.616	8.069	7.673	7.581	7.969	9.535	9.329	9.682
Productos petroleros	439	318	-702	631	161	-813	-803	-1.081	-439	-2.152	-2.844	-3.217
Gas	731	344	477	647	610	458	501	554	866	1.461	1.672	2.336
Hidroelectricidad	1.146	1.136	1.188	1.250	1.390	1.514	1.551	1.594	1.507	1.717	1.848	1.681
Geotérmica, solar, etc.	35	0	0	52	53	54	55	55	56	56	56	7
Combustibles renovables & desechos	4.221	4.324	4.367	2.228	2.234	2.260	2.264	2.244	2.331	2.270	2.363	2.561
Electricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolivia	3.633	4.344	4.695	4.738	4.930	4.491	4.310	4.450	4.978	5.307	4.831	4.979
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo crudo	1.838	2.030	2.157	2.047	2.415	2.073	2.004	2.231	2.459	2.697	1.955	2.312
Productos petroleros	121	219	289	283	290	384	223	250	194	286	274	459
Gas	725	1.085	1.241	1.521	1.331	1.124	1.169	1.026	1.407	1.368	1.611	1.677
Hidroelectricidad	175	133	130	154	170	187	191	221	187	215	186	199
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	774	876	877	732	723	722	722	721	731	741	805	791
Electricidad	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0

*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: International Energy Agency. *Energy Balances of non-OECD countries*. 1997-2009.

Tabla V.3. Consumo de los países andinos por fuentes de energía primaria (1996-2007) (103 TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Venezuela	33.462	35.297	36.698	34.785	35.247	36.996	34.893	35.356	37.794	41.511	42.396	43.201
Carbón	202	34	969	37	132	49	18	43	0	38	38	45
Petróleo crudo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Productos petroleros	17.604	18.350	18.075	17.597	18.341	19.823	19.275	17.614	19.725	22.623	23.251	24.254
Gas	10.337	11.357	12.000	11.542	10.984	11.080	9.592	11.594	11.637	12.119	12.078	11.948
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	526	526	526	526	525	525	525	525	525	525	525	525
Electricidad	4.793	5.030	5.128	5.083	5.265	5.519	5.483	5.580	5.907	6.206	6.504	6.429
Colombia	26.046	24.784	24.821	23.277	23.142	22.999	22.714	22.930	22.884	23.038	23.151	22.861
Carbón	1.979	2.025	2.041	1.851	1.856	1.841	1.739	1.867	1.625	1.716	1.438	1.523
Petróleo crudo	867	925	847	585	282	3	0	0	188	118	109	109
Productos petroleros	12.013	12.490	12.560	11.475	11.489	11.095	10.972	10.840	11.628	11.398	10.605	10.108
Gas	1.420	1.318	1.440	1.537	1.624	2.045	2.236	2.367	2.526	2.828	3.212	3.151
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	6.653	4.983	4.967	5.072	5.024	4.989	4.696	4.689	3.600	3.630	4.293	4.338
Electricidad	3.114	3.043	2.966	2.757	2.867	3.026	3.071	3.167	3.317	3.348	3.494	3.632
Ecuador	6.693	6.683	6.701	5.995	6.516	6.737	7.048	7.465	7.483	7.738	7.647	8.369
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo crudo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Productos petroleros	4.873	4.919	4.849	4.531	5.141	5.311	5.624	6.096	6.156	6.432	6.479	7.102
Gas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(Continúa)

Tabla V.3. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	1.216	1.137	1.147	802	697	729	728	644	579	528	346	401
Electricidad	604	627	705	662	678	697	696	725	748	778	822	866
Perú	12.084	12.286	12.363	11.122	10.956	10.594	10.768	10.552	11.711	11.284	11.267	12.057
Carbón	215	313	387	361	448	398	488	469	534	603	450	699
Petróleo crudo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Productos petroleros	6.601	6.628	6.484	7.193	6.868	6.454	6.441	6.179	7.029	6.466	6.201	6.223
Gas	54	3	4	1	1	0	5	18	43	136	300	482
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	52	53	54	55	55	56	55	56	7
Combustibles renovables & desechos	3.983	4.070	4.120	2.097	2.096	2.119	2.116	2.093	2.197	2.069	2.163	2.333
Electricidad	1.231	1.272	1.368	1.418	1.490	1.569	1.663	1.738	1.852	1.955	2.097	2.313
Bolivia	2.666	3.023	3.552	3.032	2.875	2.970	2.931	3.118	3.400	3.686	3.407	3.962
Carbón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Petróleo crudo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Productos petroleros	1.445	1.604	2.086	1.705	1.577	1.651	1.592	1.817	1.957	2.100	1.681	2.117
Gas	256	347	390	374	352	353	360	316	433	526	597	697
Hidroelectricidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geotérmica, solar, etc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Combustibles renovables & desechos	723	809	819	680	669	668	668	667	676	686	743	730
Electricidad	242	263	257	273	277	298	311	318	334	374	386	418

*Cifras no-consolidadas.
Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: International Energy Agency, *Energy Balances of non-OECD countries, 1997-2009*.

V.4. Consumo de energía final de los países andinos por sector de actividad (1996-2007) (10³ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Venezuela	33.463,00	35.297,00	36.697,00	34.784,00	35.250,00	36.996,00	34.893,00	35.355,00	37.795,00	41.513,00	42.396,00	43.199,00
Industrias	15.009,00	17.468,00	18.358,00	15.702,00	15.647,00	16.191,00	14.623,00	16.074,00	17.233,00	17.762,00	17.778,00	17.733,00
Transportes	11.250,00	11.422,00	11.669,00	11.679,00	12.009,00	12.903,00	12.527,00	12.785,00	13.380,00	15.840,00	14.912,00	15.357,00
Sector agrícola y servicios	3.214,00	1.992,00	2.104,00	2.138,00	2.092,00	2.201,00	2.153,00	1.956,00	2.073,00	1.871,00	2.095,00	2.105,00
Sector residencial	2.554,00	2.682,00	2.740,00	3.588,00	3.509,00	3.647,00	3.560,00	3.303,00	3.827,00	4.189,00	4.447,00	4.240,00
Uso no-especificado	1.436,00	1.733,00	1.826,00	1.677,00	1.993,00	2.054,00	2.030,00	1.237,00	1.282,00	1.851,00	3.164,00	3.764,00
Colombia	26.045,00	24.785,00	18.821,00	23.278,00	23.142,00	22.999,00	22.714,00	22.931,00	22.883,00	23.038,00	23.152,00	22.861,00
Industrias	6.361,00	6.388,00	6.62,00	6.321,00	6.713,00	6.876,00	7.180,00	7.273,00	6.775,00	7.145,00	6.942,00	7.086,00
Transportes	7.990,00	8.196,00	7.992,00	7.193,00	6.940,00	6.471,00	6.503,00	6.586,00	7.446,00	7.325,00	7.165,00	7.272,00
Sector agrícola y servicios	3.069,00	2.939,00	3.092,00	3.009,00	2.979,00	2.970,00	2.897,00	2.919,00	2.810,00	2.777,00	2.433,00	2.393,00
Sector residencial	6.005,00	4.513,00	4.434,00	4.465,00	4.424,00	4.871,00	4.435,00	4.462,00	3.953,00	4.051,00	4.869,00	5.047,00
Uso no-especificado	2.620,00	2.749,00	2.641,00	2.290,00	2.086,00	1.811,00	1.699,00	1.691,00	1.899,00	1.740,00	1.743,00	1.063,00
Ecuador	6.694,00	6.682,00	6.700,00	5.995,00	6.518,00	6.739,00	7.048,00	7.465,00	7.482,00	7.738,00	7.646,00	8.068,00
Industrias	1.180,00	1.270,00	1.238,00	1.295,00	1.323,00	1.355,00	1.332,00	1.581,00	1.438,00	1.508,00	1.065,00	866,00
Transportes	2.805,00	2.680,00	2.594,00	2.806,00	3.279,00	3.405,00	3.646,00	3.821,00	3.912,00	3.861,00	3.873,00	4.265,00
Sector agrícola y servicios	815,00	887,00	927,00	412,00	391,00	365,00	392,00	420,00	408,00	495,00	523,00	597,00
Sector residencial	1.767,00	1.737,00	1.799,00	1.295,00	1.297,00	1.334,00	1.402,00	1.373,00	1.385,00	1.508,00	1.538,00	1.713,00
Uso no-especificado	127,00	108,00	142,00	187,00	228,00	280,00	276,00	270,00	339,00	366,00	627,00	627,00
Perú	12.083,00	12.287,00	12.358,00	11.121,00	10.956,00	10.594,00	10.767,00	10.552,00	11.711,00	11.410,00	11.268,00	12.203,00
Industrias	2.480,00	2.759,00	3.013,00	2.991,00	3.035,00	2.858,00	3.063,00	3.006,00	3.380,00	3.444,00	3.358,00	3.903,00
Transportes	3.341,00	3.50,00	3.398,00	3.485,00	3.388,00	3.199,00	2.997,00	3.084,00	3.795,00	3.617,00	3.424,00	3.597,00
Sector agrícola y servicios	1.466,00	1.238,00	855,00	991,00	852,00	760,00	901,00	715,00	847,00	696,00	669,00	595,00
Sector residencial	4.744,00	4.794,00	4.930,00	3.456,00	3.507,00	3.584,00	3.579,00	3.528,00	3.421,00	3.425,00	3.547,00	3.848,00
Uso no-especificado	52,00	146,00	162,00	198,00	174,00	193,00	227,00	219,00	268,00	228,00	270,00	270,00

(Continúa)

Tabla V.4. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Bolivia	2.667,00	3.022,00	3.551,00	3.033,00	2.876,00	2.969,00	2.930,00	3.117,00	3.400,00	3.684,00	3.406,00	3.961,00
Industrias	608,00	816,00	826,00	875,00	849,00	873,00	881,00	844,00	966,00	1.003,00	1.097,00	1.184,00
Transportes	1.006,00	1.172,00	1.175,00	1.049,00	953,00	966,00	947,00	1.110,00	1.208,00	1.219,00	1.320,00	1.554,00
Sector agrícola y servicios	94,00	76,00	558,00	376,00	383,00	432,00	436,00	440,00	454,00	659,00	170,00	402,00
Sector residencial	948,00	946,00	980,00	720,00	678,00	685,00	653,00	709,00	757,00	787,00	807,00	795,00
Uso no-especificado	11,00	12,00	12,00	13,00	13,00	13,00	13,00	14,00	15,00	16,00	12,00	26,00
Zona andina	80.952,00	82.073,00	78.127,00	78.211,00	78.742,00	80.297,00	78.352,00	79.420,00	83.271,00	87.383,00	87.868,00	90.292,00
Industrias	25.638,00	28.701,00	24.097,00	27.184,00	27.567,00	28.153,00	27.079,00	28.778,00	29.792,00	30.862,00	30.240,00	30.772,00
Transportes	26.392,00	26.820,00	26.828,00	26.212,00	26.569,00	26.944,00	26.620,00	27.386,00	29.741,00	31.862,00	30.694,00	32.035,00
Sector agrícola y servicios	8.658,00	7.132,00	7.536,00	6.926,00	6.697,00	6.728,00	6.779,00	6.450,00	6.592,00	6.498,00	5.890,00	6.092,00
Sector residencial	16.018,00	14.672,00	14.883,00	13.524,00	13.415,00	14.121,00	13.629,00	13.375,00	13.343,00	13.960,00	15.228,00	15.643,00
Uso no-especificado	4.246,00	4.748,00	4.783,00	4.365,00	4.494,00	4.351,00	4.245,00	3.431,00	3.803,00	4.201,00	5.816,00	5.750,00

Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: International Energy Agency, Energy Balances of non-OECD countries, 1997-2009.

Tabla V.5. Consumo de productos petroleros de los países andinos por sector de actividad (1996-2007) (10³ TEP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Venezuela	17.604	18.350	18.074	17.597	18.341	19.823	19.275	17.614	19.725	22.624	23.252	24.253
Industrias	2.537	4.118	3.568	3.119	3.199	3.696	3.585	2.811	3.817	4.296	3.678	3.735
Transporte	11.243	11.308	11.507	11.540	11.889	12.774	12.397	12.650	13.252	14.860	14.781	15.221
Sector agrícola y servicios	1.359	95	93	203	190	208	203	111	150	148	124	174
Sector residencial	1.029	1.096	1.080	1.058	1.070	1.091	1.060	805	1.224	1.469	1.505	1.359
Usos no-energéticos	1.436	1.733	1.826	1.677	1.993	2.054	2.030	1.237	1.282	1.851	3.164	3.764
Colombia	12.013	12.489	12.561	11.475	11.491	11.095	10.972	10.840	11.628	11.397	10.604	10.108
Industrias	747	884	1.131	1.028	1.208	1.280	1.298	1.105	1.021	1.113	1.042	1.062
Transporte	7.942	8.147	7.941	7.140	6.879	6.400	6.418	6.477	7.288	7.082	6.650	6.804
Sector agrícola y servicios	822	885	903	809	791	793	790	847	920	892	608	622
Sector residencial	748	749	792	793	805	814	767	720	688	690	687	682
Usos no-energéticos	1.754	1.824	1.794	1.705	1.808	1.808	1.699	1.691	1.711	1.620	1.617	938
Ecuador	4.873	4.918	4.849	4.530	5.141	5.312	5.624	6.096	6.156	6.432	6.478	7.101
Industrias	682	748	732	742	823	839	835	1.092	958	1.030	805	651
Transporte	2.805	2.680	2.594	2.806	3.279	3.405	3.646	3.821	3.912	3.861	3.873	4.265
Sector agrícola y servicios	633	698	694	181	141	111	136	148	122	189	195	254
Sector residencial	626	684	687	614	670	677	731	765	825	986	978	1.003
Usos no-energéticos	127	108	142	187	228	280	276	270	339	366	627	928

(Continúa)

Tabla V.5. (Continuación)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Perú	6.601	6.629	6.483	7.193	6.869	6.454	6.441	6.179	7.029	6.467	6.202	6.222
Industrias	1.253	1.229	1.352	1.815	1.742	1.566	1.626	1.529	1.755	1.637	1.521	1.531
Transporte	3.341	3.350	3.398	3.485	3.388	3.199	2.997	3.084	3.795	3.493	3.418	3.546
Sector agrícola y servicios	1.016	977	612	757	591	490	603	411	581	505	417	387
Sector residencial	939	927	959	990	1.026	1.059	1.042	991	687	659	631	644
Usos no-energéticos	52	146	162	146	122	140	173	164	211	173	215	114
Bolivia	1.446	1.604	2.085	1.705	1.578	1.650	1.591	1.816	1.957	2.100	1.680	2.117
Industrias	86	68	56	43	20	28	27	28	32	35	49	64
Transporte	1.006	1.172	1.169	1.032	931	943	926	1.092	1.183	1.108	1.164	1.343
Sector agrícola y servicios	51	14	488	298	304	352	350	354	359	555	54	292
Sector residencial	292	338	360	319	310	314	275	328	368	386	401	404
Usos no-energéticos	11	12	12	13	13	13	13	14	15	16	12	14

Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: International Energy Agency, *Energy Balances of non-OECD countries, 1997-2009*.

	2006			2007		
	Volúmen (10 ⁶ USD)	Participación en el PIB (%)	Participación en el total ALC (%)	Volúmen (10 ⁶ USD)	Participación en el PIB (%)	Participación en el total ALC (%)
Mundo	12.470.085	25,50		15.210.560	27,90	
ALC	945.029	30,30		1.140.007	32,40	
Zona andina	125.059		13,23	140.523		12,33
Venezuela	45.445	24,60	4,81	43.957	19,30	3,86
Perú	19.356	20,80	2,05	24.744	22,70	2,17
Ecuador	10.132	24,50	1,07	10.310	23,20	0,90
Colombia	45.007	33,20	4,76	56.189	32,70	4,93
Bolivia	5.119	44,70	0,54	5.323	40,60	0,47

Elaboración: G. Fontaine.
Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2008. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. 2008.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
América Latina	74.503	89.045	80.964	73.346	53.692	44.420	65.894	72.449	71.476	102.531
Zona andina	11.277	7.996	9.401	9.402	6.529	6.162	7.017	15.611	9.889	14.567
Bolivia	949	1.011	734	703	674	195	83	-291	278	164
Colombia	2.829	1.508	2.437	2.542	2.134	1.721	3.016	10.240	6.464	9.028
Ecuador	870	648	720	1.330	783	872	837	493	271	679
Perú	1.644	1.940	810	1.144	2.156	1.335	1.599	2.579	3.467	5.343
Venezuela	4.985	2.890	4.701	3.683	782	2.040	1.483	2.589	-590	-646

*Cifras no-consolidadas.
Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América latina y el Caribe*. 2008.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Zona andina	10.562	7.457	11.362	9.216	5.709	5.853	5.636	14.118	7.669	11.000
Recursos naturales	3.419	3.285	2.489	4.830	2.724	1.435	2.082	5.082	2.683	4.593
Manufacturas	1.567	836	1.319	972	1.705	633	646	6.077	1.775	2.677
Servicios	5.576	3.336	7.554	3.414	1.280	3.785	2.908	2.959	3.211	3.730
Bolivia	1.025	1.010	833	877	999	567	384	404	582	739
Recursos naturales	582	472	441	566	721	356	168	288	390	431
Manufacturas	16	152	93	87	91	62	90	58	52	89
Servicios	427	386	299	224	187	149	126	58	140	219
Colombia	2.829	1.507	2.437	2.541	2.133	1.720	3.015	10.241	6.463	9.028
Recursos naturales	85	-47	123	1.044	915	905	1.741	3.282	3.585	4.476
Manufacturas	785	505	556	261	308	289	188	5.518	803	1.516
Servicios	1.959	1.049	1.758	1.236	910	526	1.086	1.441	2.075	3.036
Ecuador	870	649	721	1.330	784	871	837	493	271	179
Recursos naturales	769	605	682	1.139	503	198	458	222	-69	-396
Manufacturas	30	8	10	59	67	79	115	75	90	369
Servicios	71	36	29	132	214	594	264	196	250	206
Perú	853	1.401	2.670	785	1.011	52	-118	23	1.493	520
Recursos naturales	193	336	37	65	53	1	244	283	735	262
Manufacturas	132	130	70	162	713	22	-82	13	429	30
Servicios	528	935	2.563	558	245	29	-280	-273	329	228
Venezuela	4.985	2.890	4.701	3.683	782	2.643	1.518	2.957	-1.140	534
Recursos naturales	1.790	1.919	1.206	2.016	532	-25	-529	1.007	-1.958	-180
Manufacturas	604	41	590	403	526	181	335	413	401	673
Servicios	2.591	930	2.905	1.264	-276	2.487	1.712	1.537	417	41

*Cifras no-consolidadas.
Fuente: CEPAL, *La inversión extranjera en América latina y el Caribe*. 2008.

VII.1. Indicadores macroeconómicos de los países andinos (2007)

Indicador	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
	bolívares constantes de 1997	pesos constantes de 2000	USD constantes de 2000	nuevos soles constantes de 1994	bolívianos constantes de 1990
PIB en moneda local	55.650.086.000.000	273.710.257.000.000	22.126.622.000	174.329.120.000	28.524.027.000
PIB petrolero en moneda local	6.802.074.000.000	8.313.607.000.000	2.375.185.000	857.000.000	1.948.276.000
Sector público en moneda local	6.145.855.000.000	18.177.020.000.000	1.012.701.000	10.487.000.000	2.559.290.000
Tasa de cambio del USD (compra)	2.144,60	2.200,00	1,00	3,13	7,79
PIB (10 ⁶ USD)	25.948,93	124.413,75	22.126,62	55.696,20	3.660,05
PIB petrolero (10 ⁶ USD)	3.171,72	3.778,91	2.375,19	273,80	249,99
Participación de los hidrocarburos en el PIB (%)	12,22	3,04	10,73	0,49	6,83
Exportaciones totales (10 ⁶ USD)	69.165	29.381	14.863.500.000	27.882	4.458
Exportaciones de hidrocarburos (10 ⁶ USD)	62.555	7.318	8.332.500.000	2.306	2.263
Participación los hidrocarburos en las exportaciones (%)	90,44	24,91	56,06	8,27	50,76
Presupuesto del Estado (10 ⁶ USD)	2.865,73	8.262,28	1.012,70	3.350,48	328,39
Participación del sector público en el PIB (%)	11,04	6,64	4,58	6,02	8,97
Deuda pública externa (10 ⁶ USD)	37.179	21.667	10.633	20.081	2.189
Participación de la deuda pública externa en el PIB (%)	143,28	17,41	48,06	36,05	59,81

Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: Bancos centrales de los países citados (2009).

Tabla VII.2. Conversión del PIB de los países andinos en USD

Colombia*	PIB en moneda local (10 ⁶ pesos constantes de 1994)	Tasa de cambio oficial del USD (promedio anual)+C29	Índice de tasa de cambio real (base 100 = 1994)	Tasa de cambio actualizada	PIB real (10 ⁶ USD)
1997	74.994.021	2.180.00	85,97	1.874,15	40.015,04
1998	75.421.325	2.180.00	91,62	1.997,32	37.761,34
1999	72.250.601	2.180.00	101,36	2.209,65	32.697,79
2000	74.363.831	2.180.00	110,10	2.400,18	30.982,61
2001	75.458.108	2.180.00	113,44	2.472,99	30.512,88
2002	76.917.222	2.180.00	116,49	2.539,48	30.288,55
2003	79.884.490	2.180.00	129,46	2.822,23	28.305,47
2004	83.772.433	2.180.00	118,60	2.585,48	32.401,11
2005	87.727.925	2.180.00	104,41	2.276,14	38.542,45
2006	93.730.891	2.180.00	106,20	2.315,16	40.485,71
2007	100.777.524	2.180.00	95,13	2.073,83	48.594,79
Venezuela					
Venezuela	PIB en moneda local (10 ⁶ bolívares constantes de 1997)	Tasa de cambio oficial del USD (promedio anual)	PIB real (10 ⁶ USD)		
1997	41.943.151.00	487,59	86.021,35		
1998	42.066.487.00	546,55	76.967,32		
1999	39.554.925.00	604,69	65.413,56		
2000	41.013.293.00	678,93	60.408,72		
2001	42.405.381.00	722,67	58.678,76		
2002	38.650.110.00	1.158,93	33.349,82		
2003	35.652.678.00	1.604,68	22.217,94		
2004	42.172.343.00	1.880,78	22.422,79		
2005	46.523.649.00	2.104,55	22.106,22		
2006	51.337.579.00	2.144,60	23.938,07		
2007	55.650.086.00	2.144,60	25.948,93		

(Continúa)

Tabla VII.2. (Continuación)

Perú			
1997	117.293,99	2,66	44.029,47
1998	116.522,25	2,93	39.777,08
1999	117.587,42	3,38	34.742,97
2000	121.056,94	3,49	34.687,81
2001	121.317,09	3,51	34.581,87
2002	127.398,07	3,52	36.216,74
2003	132.544,84	3,48	38.096,28
2004	139.141,24	3,41	40.758,22
2005	148.639,98	3,30	45.087,65
2006	160.145,46	3,28	48.899,38
2007	174.329,11	3,13	55.714,71
Bolivia			
	PIB en moneda local (10 ⁶ de Bolivianos constantes de 1990)	Tasa de cambio oficial del USD (promedio anual)	PIB real (10 ⁶ USD)
1997	20.676,72	5,25	3.938,42
1998	21.716,62	5,50	3.948,48
1999	21.809,33	5,80	3.760,23
2000	22.356,27	6,19	3.611,67
2001	22.732,70	6,62	3.433,94
2002	23.297,74	7,18	3.244,81
2003	23.929,42	7,67	3.119,87
2004	24.928,06	7,95	3.135,61
2005	26.030,24	8,09	3.217,58
2006	27.278,91	8,06	3.384,48
2007	28.524,03	7,90	3.610,64

(Continúa)

Tabla VII.2. (Continuación)

Ecuador**	
	PIB en millones de USD constants de 2000
1997	16.198,55
1998	16.541,25
1999	15.499,24
2000	15.933,67
2001	16.784,10
2002	17.496,67
2003	18.122,31
2004	19.572,23
2005	20.747,18
2006	21.555,47
2007	22.126,62

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: Bancos Centrales de los países citados (2009).
 *En ausencia de fuente confiable por el historial de la tasa de cambio, se usa el valor de 2.180 pesos por 1 USD, al cual se afectó el índice de tasa real calculado por el FMI (base 100 = 1994).
 **Desde 2000 el USD es la moneda oficial del Ecuador. Por esta razón, se usa el valor del PIB en USD en todo el período de referencia.

Tabla VII.3. Intensidad energética del PIB de los países andinos (1.000 USD/TEP)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Venezuela											
PIB real (10 ⁶ USD)	86.021,35	76.967,32	65.413,56	60.408,72	58.678,76	33.349,82	22.217,94	22.422,79	22.106,22	23.938,07	25.948,93
Consumo de energía final (10 ³ TEP)	35.297,00	36.698,00	34.785,00	35.247,00	36.996,00	34.893,00	35.356,00	37.794,00	41.551,00	42.396,00	43.201,00
Intensidad energética	0,41	0,48	0,53	0,58	0,63	1,05	1,59	1,69	1,88	1,77	1,66
Consumo de productos petroleros (10 ³ TEP)	18.350,00	18.075,00	17.597,00	18.341,00	19.823,00	19.275,00	17.614,00	19.725,00	22.623,00	23.151,00	24.254,00
Intensidad petrolera	0,21	0,23	0,27	0,30	0,34	0,58	0,79	0,88	1,02	0,97	0,93
Colombia											
PIB real (10 ⁶ USD)	40.015,04	37.761,34	32.697,79	30.982,61	30.512,88	30.288,55	28.305,47	32.401,11	38.542,45	40.485,71	48.594,79
Consumo de energía final (10 ³ TEP)	24.784,00	24.821,00	23.277,00	23.142,00	22.999,00	22.714,00	22.930,00	22.884,00	23.038,00	23.151,00	22.861,00
Intensidad energética	0,62	0,66	0,71	0,75	0,75	0,75	0,81	0,71	0,60	0,57	0,47
Consumo de productos petroleros (10 ³ TEP)	12.490,00	12.560,00	11.475,00	11.489,00	11.095,00	10.972,00	10.840,00	11.628,00	11.398,00	10.605,00	10.108,00
Intensidad petrolera	0,31	0,33	0,35	0,37	0,36	0,36	0,38	0,36	0,30	0,26	0,21
Ecuador											
PIB real (10 ⁶ USD)	16.198,55	16.541,25	15.499,24	15.933,67	16.784,10	17.496,67	18.122,31	19.572,23	20.747,18	21.555,47	22.126,62
Consumo de energía final (10 ³ TEP)	6.683,00	6.701,00	5.995,00	6.516,00	6.737,00	7.048,00	7.465,00	7.483,00	7.738,00	7.647,00	8.365,00
Intensidad energética	0,41	0,41	0,39	0,41	0,40	0,40	0,41	0,38	0,37	0,35	0,38
Consumo de productos petroleros (10 ³ TEP)	4.919,00	4.849,00	4.531,00	5.141,00	5.311,00	5.624,00	6.096,00	6.156,00	6.432,00	6.479,00	7.102,00
Intensidad petrolera	0,30	0,29	0,29	0,32	0,32	0,32	0,34	0,31	0,31	0,30	0,32

(Continúa)

Tabla VII.3. (Continuación)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Perú											
PIB real (10 ⁶ USD)	44.029,47	39.777,08	34.742,97	34.687,81	34.581,87	36.216,74	38.096,28	40.758,22	45.087,65	48.899,38	55.714,71
Consumo de energía final (10 ³ TEP)	12.286,00	12.363,00	11.122,00	10.956,00	10.594,00	10.768,00	10.552,00	11.711,00	11.284,00	11.267,00	12.057,00
Intensidad energética	0,28	0,31	0,32	0,32	0,31	0,30	0,28	0,29	0,25	0,23	0,22
Consumo de productos petroleros (10 ³ TEP)	6.628,00	6.484,00	7.193,00	6.868,00	6.454,00	6.441,00	6.179,00	7.029,00	6.466,00	6.201,00	6.223,00
Intensidad petrolera	0,15	0,16	0,21	0,20	0,19	0,18	0,16	0,17	0,14	0,13	0,11
Bolivia											
PIB real (10 ⁶ USD)	3.938,42	3.948,48	3.760,23	3.611,67	3.433,94	3.244,81	3.119,87	3.135,61	3.217,58	3.384,48	3.610,64
Consumo de energía final (10 ³ TEP)	3.023,00	3.552,00	3.032,00	2.875,00	2.970,00	2.931,00	3.118,00	3.400,00	3.686,00	3.407,00	3.962,00
Intensidad energética	0,77	0,90	0,81	0,80	0,86	0,90	1,00	1,08	1,15	1,01	1,10
Consumo de productos petroleros (10 ³ TEP)	1.604,00	2.086,00	1.705,00	1.577,00	1.651,00	1.592,00	1.817,00	1.957,00	2.100,00	1.681,00	2.117,00
Intensidad petrolera	0,41	0,53	0,45	0,44	0,48	0,49	0,58	0,62	0,65	0,50	0,59

Elaboración: G. Fontaine. Fuentes: Bancos Centrales de los países citados (2009); IEA, *Non OECD Countries Energy Balances, 1997-2009*.

Lista de los acrónimos

AIDSESEP	Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana
AIE	Agencia internacional de energía
ALBA	Alternativa bolivariana para los pueblos de las Américas
ALCA	Asociación de libre cambio de las Américas
ANCAP	Administración nacional de combustibles, alcohol y Portland (Uruguay)
ANH	Agencia nacional de hidrocarburos (Colombia)
API	American Petroleum Institute (Estados Unidos)
ARPEL	Asociación regional para la energía latinoamericana
ASPO	Asociación para el estudio del pico petrolero
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CECONAMA	Central de comunidades nativas matsigüengas (Perú)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Corporación Estatal Petrolera del Ecuador
CIADI	Centro Internacional de arbitraje de diferentes relativos a las inversiones
CIDH/OEA	Comisión interamericana de derechos humanos de la OEA
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas
COICA	Coordinación de organizaciones indígenas de la cuenca amazónica
COMARU	Consejo matsigüenga del río Urubamba (Pérou)
CONAIE	Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador
CONAP	Confederación de nacionalidades amazónicas del Perú
Ecopetrol	Empresa Colombiana de Petróleos
ECORAE	Instituto de ecodesarrollo de la región amazónica ecuatoriana
ELN	Ejército de liberación nacional (Colombia)
ENARSA	Energía Argentina Sociedad Anónima
FARC	Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia

FDA	Frente de defensa de la Amazonía (Ecuador)
FECONAYY	Federación de comunidades nativas yine yami (Perú)
FEIREP	Fondo de estabilización, inversión social y productiva y de reducción de la deuda (Ecuador)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOB	Free on board
FOCAM	Fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea (Perú)
GEF	Fondo mundial para el medio ambiente
GTCI	Grupo técnico de cooperación interinstitucional (Perú)
IDE	Inversión directa extranjera
IDH	Impuesto directo sobre los hidrocarburos (Bolivia)
IIG	Instituto Internacional de Gobernabilidad (España)
IPCC	Panel intergubernamental sobre el cambio climático
ITT	Ishpingo, Tiputini y Tambococha (Ecuador)
Mercosur	Mercado común del Sur
NYMEX	New York Mercantile Exchange
OCDE	Organización de cooperación económica y de desarrollo
OCP	Oleoducto de crudo pesado (Ecuador)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OLADE	Organización latinoamericana de energía
ONG	Organización no-gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de los países exportadores de petróleo
OTC	Over the counter
PdVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PEMEX	Petróleos Mexicanos
Petroecuador	Petróleos del Ecuador
PIB	Producto interno bruto
PMAC	Programa de monitoreo ambiental comunitario (Perú)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente
SINOPEC	China Petroleum and Chemical Corporation
SPDA	Sociedad peruana de derecho ambiental
TEP	Tonelada de equivalente de petróleo
UICN	Unión mundial de conservación de la naturaleza

US-AID	Agencia de ayuda internacional de desarrollo de los Estados Unidos
USD	Dólar de los Estados Unidos
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina)
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

Lista de autores citados

Aguilar Villanueva 79	Coppedge	Giddens
Albala-Bertrand 85	Cordonnier	Gore
Alcántara Sáez 86	Costa Benavides	Graham
Alcorn 43	Cotler	Gray
Alegrett 226	Crozier	Grosse
Altman 85, 86, 225	Cruz	Gudynas
Álvarez	Czempiel	Guha
Amic	Chapin	Guido Bejar
Amos	Chicchón	Haas
Andersen	Christen	Habermas
Arato	Christensen	Hassenteufel
Araúz	Dagnino	Hausmann
Arriagada Herrera	Dargay	Herculano
Auty	Darmois	Hermet
Azar	De La Vega	Hernández
Barbier	De Lestrangle	Hewitt de Alcántara
Barbosa	Deferrari	Hochstetler
Beck	Del Campo	Huntington
Becker	DeShazo	Inglehart
Beltrán	Diehl	Isbell
Berkes	Dore	Jancovici
Betancourt	Dubois	Jeffery
Bevir	Dunning	Jenkins-Smith
Blom-Hansen	Durand	Jessop
Bodmer	Eisenberg	Jobert
Boladeras	El Khatib	Kanie
Bourdieu	Escobar	Karl
Breyman	Faucher	Kaufmann
Bridge	Favennec	Kazancigil
Brodie	Feldman	Keck
Brush	Fernández-Arias	Keohane
Burbano de Lara	Fisher	Kérébel
Burhenne-Guilmin	Fleischer	Klare
Calame	Folchi	Kooiman
Camou	Folke	Kopelman
Campodónico	Fontaine	Kraay
Castells	Fraser	Kupfer Schneider
Castiglioni	Friedman	Labastida
Cerrillo	Furfari	Lafargue
Cloudsey	Gadgil	Laherrère
Cohen D.	Galtung	Lasagna
Cohen J.	García Guadilla	Lascoumes
Colchester	García Samaniego	Le Billon
Colonomos	Gaudin	Le Calvez

Le Galès	Patrón	Stoker
Le Treut	Patton	Stolowicz
Leff	Peres	Surel
Lester	Pérez Liñán	Tarrow
Lohmann	Perreault	Terborgh
López Maya	Pershing	Thatcher
Lovejoy	Peters	Tilly
Lowi	Petrella	Timmons
Luján Ponce	Philip	Tissot
Lynch	Pía Lara	Tobasura Acuña
MacLean	Pierre	Torregrosa
Malamud	Plumptre	Torres-Rivas
March	Poupeau	Torrijos
Marinetto	Prats	Touraine
Marsh	Prell	Ulloa
Martin-Amouroux	Price	Ury
Martin-Brulé	Puyana	Vega
Martínez-Alier	Redford	Villegas
Marx	Reyes Otto	Wallerstein
Massardier	Rhodes	Watanuki
Mathur	Rivera	Watson
Maurice	Robert	Weber
Mayntz	Rohrshneider	Weller
Mayorga	Rojey	Willems
McAdam	Rosales	Wirpsa
McCarthy	Rosenau	Wise
Medinaceli	Ross	Worcman
Messner	Roth Deubel	Yearley
Molina	Ruiz-Caro	Yepes
Mommer	Sabatier	Young
Moog Rodríguez	Sabatini	Zald
Mora Contreras	Sagasti	Zapater
Moreira	Saldomando	Zarzar
Muller	Salgado	Zelenko
Murphy	Sanderson	Zimmerman
Nepstad	Santandreu	Zittoun
Neveu	Santiso	Zoido-Lobatón
Nogueira	Scanlon	
North	Schwartzman	
Odell	Sébillé-López	
Offe	Sikkink	
Olsen	Skelcher	
Ortega	Smith	
Oszlak	Smouts	
Pachano	Solà	
Paillard	Sosa Martínez	
Palacios	Stabindky	
Panfichi	Stearman	

Índice temático

Acción pública	Instrumentos de política
Actor	Integración
Apertura petrolera	Intensidad energética
Balance energético	Inversión directa extranjera
Cambio climático	Maldición de los recursos
Conflicto ambiental	Matriz energética
Choque petrolero	Medio ambiente
Dependencia energética	Mercado
Ecología política	Movimientos sociales
Ecologismo	Nacionalismo
Energía renovable	Políticas públicas
Estado	Precios petroleros
Ética discursiva	Regulación
Globalización	Renta petrolera
Gobernabilidad	Resolución de conflicto
Gobernanza	Sistema institucional
Gobierno	Sociedad civil
Institucionalización de arreglos	Territorio indígena
Instituciones	



¿Estamos preparados para la transición energética? No. Como prueba de ello, este libro expone la creciente dependencia a los hidrocarburos en América Latina y el Caribe, en particular en los países andinos.

A pesar de esta preocupante constatación, *Petropolítica* libera algunas claves para salir del callejón sin salida. En particular, muestra que el paso a un modelo de desarrollo "post-petrolero" implica pensar –más allá de las consecuencias ambientales de esta dependencia– en los factores exógenos y endógenos que explican ciertas características de las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Entre aquellos factores, el autor hace hincapié en la evolución de la demanda interna de energía, el rol del petróleo y el gas en la integración regional y la evolución de los precios en los mercados internacionales.

A partir de la refutación de las tesis de la ecología política que pretenden que los conflictos ambientales son el producto estructural de una conciencia colectiva, proclive al desarrollo sostenible, Guillaume Fontaine propone analizar las políticas energéticas como el resultado de las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Esto permite superar el determinismo postulado por la economía política, que ve en la abundancia de recursos naturales una "maldición" y a mostrar que la gestión de la abundancia es un problema de gobernanza.

De esta manera, se ubica al Estado en el centro de la acción pública y no a la sociedad civil como suele hacerlo la teoría crítica. Sin embargo, el autor advierte que la eficiencia de las políticas energéticas no dependerá tanto del voluntarismo propio de los modos verticales o jerárquicos de regulación de aquellas interacciones, como de la adaptación del Estado a su complejidad, dinamismo y diversidad, mediante modos específicos de gobernanza.