

La cooperación internacional y la transición hacia un nuevo orden energético mundial

Fernando Sánchez Albavera*

Existe consenso respecto a que estamos en la etapa final de la civilización energética sustentada en los combustibles fósiles y ésta se caracteriza por un alza vertiginosa en el precio de dichos combustibles, derivada de la incertidumbre política en algunas fuentes de abastecimiento; de la inestabilidad monetaria internacional y de la desvalorización del dólar pero también, que duda cabe, de la fuerte especulación financiera internacional.

La transición empieza a ser traumática. Las protestas se suceden, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollo. Estamos viviendo una globalización de la protesta como lo prueba la coordinación que se dió recientemente en las redes sociales para convocar a una jornada mundial de los “indignados” el pasado 15 de octubre de 2011. Esta convocatoria dio origen a una protesta global que acumuló 951 manifestaciones en 82 países del mundo. Dentro de los puntos que motivaron esta “indignación globalizada” tiene un papel importante el cuestionamiento de las externalidades negativas de la explotación de los recursos naturales y el aprovechamiento no sostenible de nuestras ventajas naturales. Cabe indicar que los países desarrollados con sólo el 43% de la población mundial darán cuenta, en el 2025, de nada menos que del 43% del total de la energía que se consumirá en el mundo (Ver Tabla 1).

* Vicepresidente del Directorio de PETROPERU. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Universidad Ricardo Palma. Director del Centro de Asuntos Públicos y Empresariales. Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL y Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue Ministro de Energía y Minas y Diputado al Congreso Nacional del Perú y miembro del Directorio del Programa ALURE de la Comisión Europea, consultor de diversos organismos internacionales, entre otros cargos importantes. Ha sido docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica y en la Universidad del Pacífico en Perú. Ha sido profesor visitante en varias universidades españolas y latinoamericanas. Tiene numerosas publicaciones editadas por la CEPAL y editoriales de América Latina y España.

Esto se ve claramente cuando se observa el intercambio mundial de petróleo (ver Mapas 1 a 4). Los Países del Sur abastecen a los del Norte. Estos intercambios no expresan otra cosa que los desequilibrios mundiales en la distribución de los niveles de vida o de prosperidad. Estamos, sin duda, frente a un consumo que viene siendo cada vez mas irracional y dispendioso.

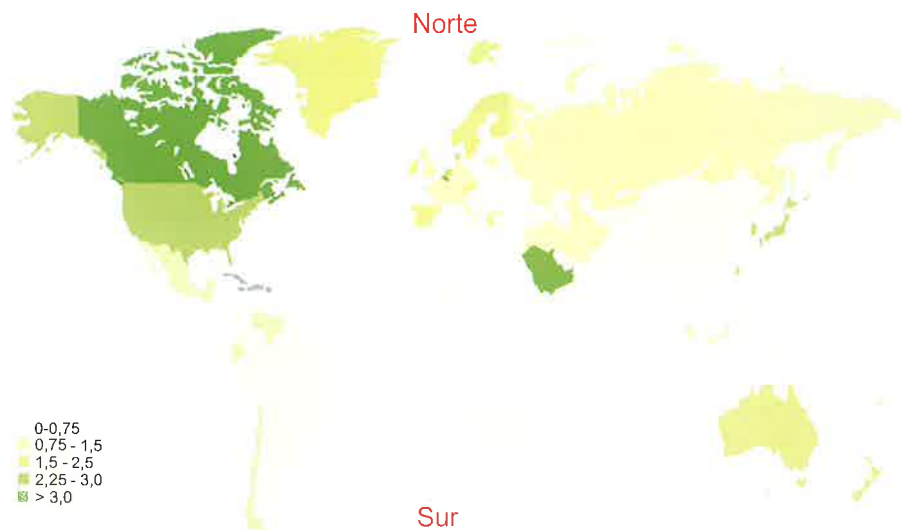
Tabla 1
Concentración de la población y del consumo de energía en el 2025

Poblacion	Países desarrollados	Países en desarrollo
Población mundial	14%	86%
Consumo de energía	43%	47%

Fuente: Agencia Internacional de Energía, World Energy Outlook, 2010.

El crecimiento de los precios del petróleo (ver Gráfico 1 debería favorecer un uso mas eficiente de la energía y patrones de consumo que sean realmente sostenibles en el tiempo. El diálogo entre las naciones es indispensable para mitigar los efectos de la elevación de los precios de los combustibles fósiles y para tomar las precauciones que la transición hacia un nuevo orden energético mundial amerita. La cooperación internacional es indispensable, en primer lugar, para que la transición no sea dominada por la especulación financiera, tal como viene ocurriendo al momento de escribir este ensayo.

Mapa 1
AÑO 2010: Distribución del consumo per cápita de petróleo (toneladas)

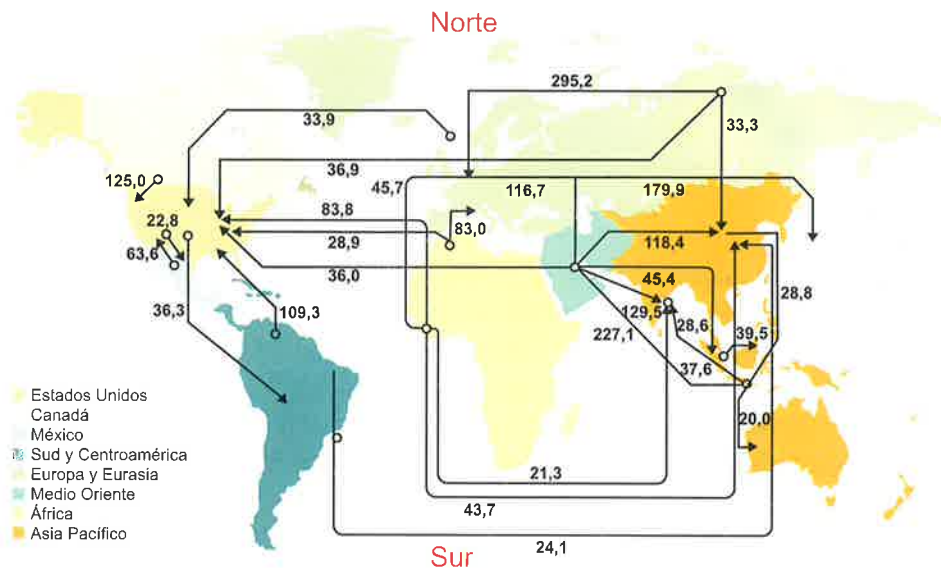


Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La lógica de la transición tiene que ser energética y no financiera. La acumulación de grandes recursos financieros en manos de los estados productores y de las corporaciones públicas y privadas, está propiciando una transición traumática. Los costos de la energía son cada vez más elevados y su impacto explicará, en el caso de muchos países en desarrollo importadores de petróleo, el incumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

Nuestros gobiernos parecen no haberse percatado de la importancia de esta discusión. Sorprende la indiferencia, así como la ausencia de una concertación regional, considerando que la cuestión energética se encuentra, cada vez más, en el centro de la geopolítica y las relaciones internacionales.

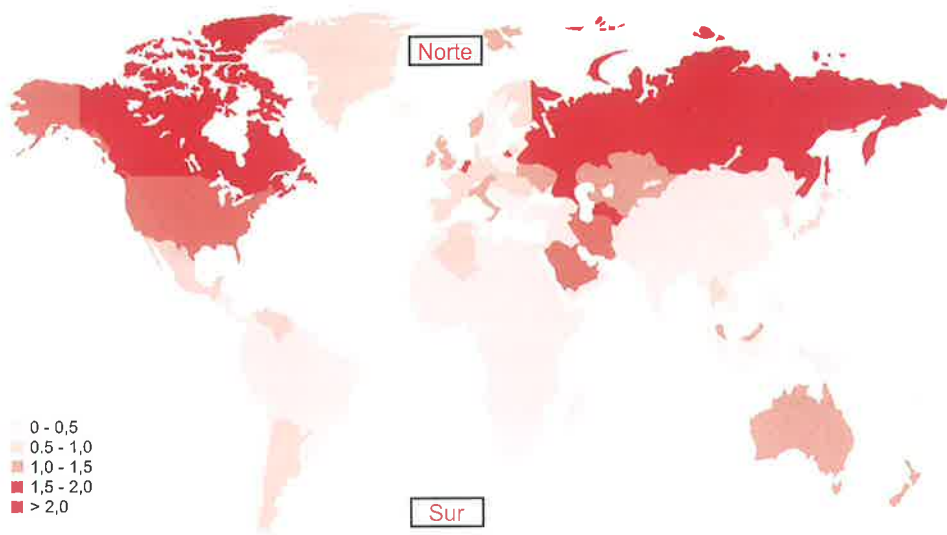
Mapa 2
Intercambio mundial de petróleo (millones de toneladas)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

En materia energética los países de América Latina - a pesar de todo lo predicado en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) – no solamente hemos avanzado poco sino que hemos diseñado políticas energéticas que cuestionan la esencia de la cooperación regional, lo que quedó en evidencia en las frustradas negociaciones, hacia mediados de la primera década de este siglo, para constituir el denominado “Anillo Energético”.

Mapa 3
Año 2010: Consumo per cápita de gas (toneladas equivalentes de petróleo)



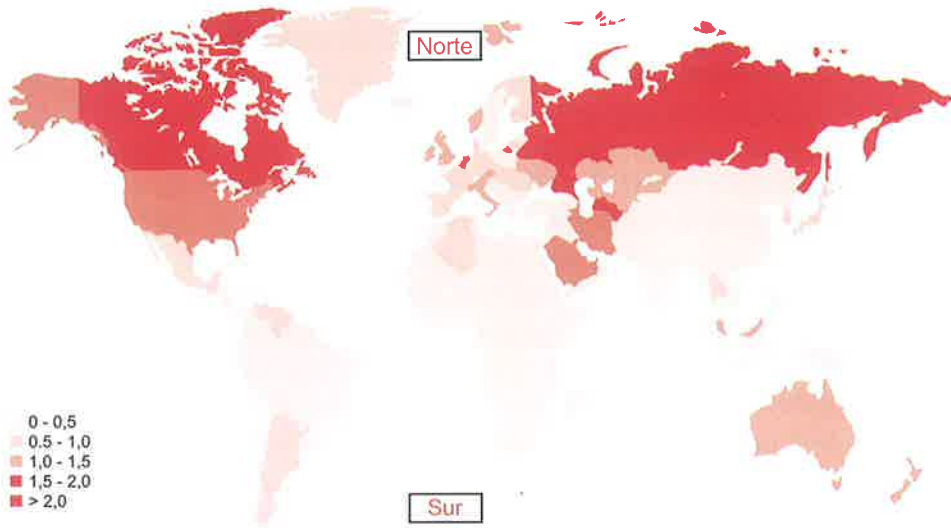
Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La cuestión energética debería preocupar a nuestros gobiernos ya que no hemos sido capaces de construir un discurso común, en momentos en que la energía y particularmente el petróleo y el gas, son los dos ejes más relevantes de la geopolítica mundial. Y esta incapacidad para articular una política energética regional común ocurre a pesar que, con las disponibilidades energéticas de petróleo y gas, América Latina puede autoabastecerse. Sin embargo, todavía hay tiempo para que nuestros países busquen un consenso energético que les permita asumir un papel más activo en la transición a un Nuevo Orden Energético Mundial (NOEM).

Civilización y orden energético

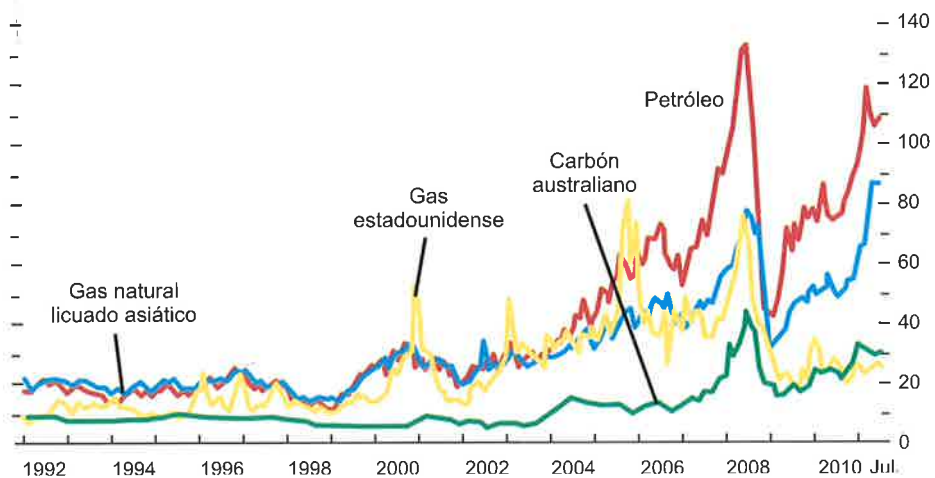
El estudio de la evolución de las civilizaciones del planeta revela que la organización social y el desarrollo de las fuerzas productivas condicionan el bienestar de la población a su capacidad de absorción y utilización, de un modo cada vez más eficiente y sostenible, de las fuentes energéticas. Toda civilización tiene un "orden energético", que implica una articulación entre productores y consumidores, que tiene como eje central de acción, conciliación y conflicto una fuente energética dominante.

Mapa 4
Intercambio mundial de gas (billones de metros cúbicos)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

Gráfico 1
Precios de las materias primas energéticas
(dólares de EE.UU. el barril equivalente al petróleo)



FUENTE: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, setiembre 2011.

El largo tránsito final de esta civilización energética, basada en los combustibles fósiles, se inició a comienzos de los setenta del pasado siglo XX. Desde esos años hasta lo que va del siglo XXI el orden energético basado en estos combustibles se ha ido transformando. Si bien siguen siendo la principal fuente de energía, la coalición de intereses ha venido experimentando cambios muy importantes. Ello ha sido muy claro en la guerra con Irak y la reciente caída de Gadafi en Libia así como respecto del papel que Arabia Saudita, Irán y Venezuela juegan dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En los mercados petrolero y gasífero, que quede bien claro, manda la economía política, y eso implica consideraciones que tienen que ver con el dominio de espacios geográficos, tanto de las reservas como de los campos de explotación, así como de las rutas para el tráfico comercial (Ver Mapas 2 y 4). Al ser un bien estratégico ligado a la seguridad nacional, el petróleo y el gas no están sujetos solamente a las fuerzas del mercado. Su comercio implica una compleja articulación de intereses, tanto de países como de empresas, para controlar las disponibilidades para el abastecimiento y apropiarse de las rentas de la explotación. La distribución de esta renta es motivo de permanente negociación, pero también de una presión que no está libre del poder político y también militar. Al mismo tiempo, los juegos de poder son muy asimétricos, ya que la distribución de las reservas hace que los países más grandes del mundo dependan de otros de pequeña dimensión.

La vieja coalición, apoyada en el predominio de las grandes empresas se desarrolló en un “espacio tiempo histórico” marcado por dos guerras mundiales y un amplio proceso de descolonización. Desde inicios de los setenta, esta coalición se fue transformando: hitos muy significativos fueron los embargos y alzas del precio del petróleo que se produjeron en el primer quinquenio de los años setenta del siglo pasado, que motivaron la formación del Grupo de Coordinación Energética, integrado por los países desarrollados e inspirado, entre otros, por Henry Kissinger; en 1974, que se transformó en la Agencia Internacional de Energía (AIE).

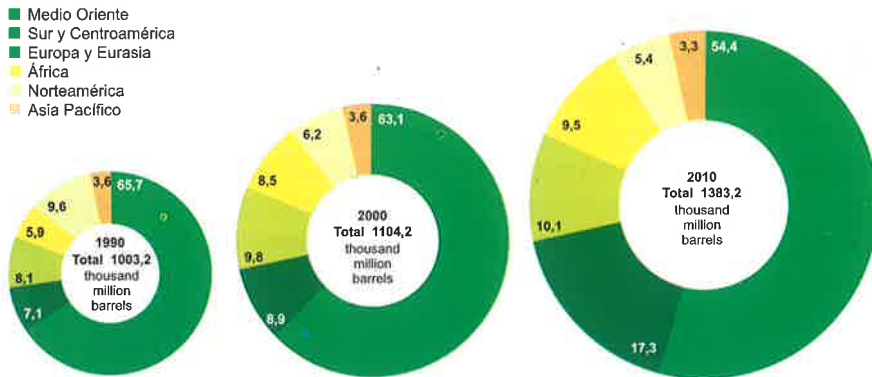
Desde aquellos años, quedó claro que el control de las reservas de petróleo y gas era fundamental dentro del “Sistema Mundo”. En este marco son hitos muy importantes la mayor capacidad de negociación de los países de Medio Oriente que preocupa por el significativo cambio en la correlación de poder que dicho espacio sufrió debido a la Revolución Iraní de 1979. Una vez más, se pusieron en evidencia los efectos generados por una eventual rigidez de la oferta de petróleo y la nacionalización de las empresas. Sin embargo, a fines de los setenta también se hizo evidente que los mayores excedentes financieros de los que disfrutaron las naciones productoras tuvieron que reciclarse en los mercados de Estados Unidos y Europa Occidental. Esto significa que cualquier bonanza derivada de la elevación de los precios del petróleo favorece, en definitiva, a unas pocas grandes empresas transnacionales petroleras y financieras y a los países productores de petróleo, a

través de la renta fiscal y/o las operaciones de sus empresas estatales, como está ocurriendo en la actualidad.

A inicios de los noventa, en el pasado siglo, el ataque de Irak a Kuwait mostró la sensibilidad de los Estados Unidos frente a las reservas ubicadas en la zona. Desde aquella época hasta hoy, es posible advertir las fuertes contradicciones entre los intereses de los países desarrollados, lo que ha quedado muy claro respecto a las invasiones de Irak y Libia.

Hemos vivido recientemente un ciclo de alza de las cotizaciones del petróleo que ha sido el más largo de la historia del Sistema Mundo. Hablar de 100 dólares el barril de petróleo parecía un poco exagerado en el 2006. La dinámica del consumo de los países emergentes como China junto con la crisis financiera internacional, que se inició a fines del 2007, estimularon el crecimiento de las cotizaciones y junto con ello se incubó una fuerte dinámica especulativa. En el 2011 la especulación con materias primas continúa pero se han reducido un poco los precios del petróleo por las presiones recesivas en la economía de los países desarrollados y por la necesidad de controlar las presiones inflacionarias en la China Popular.

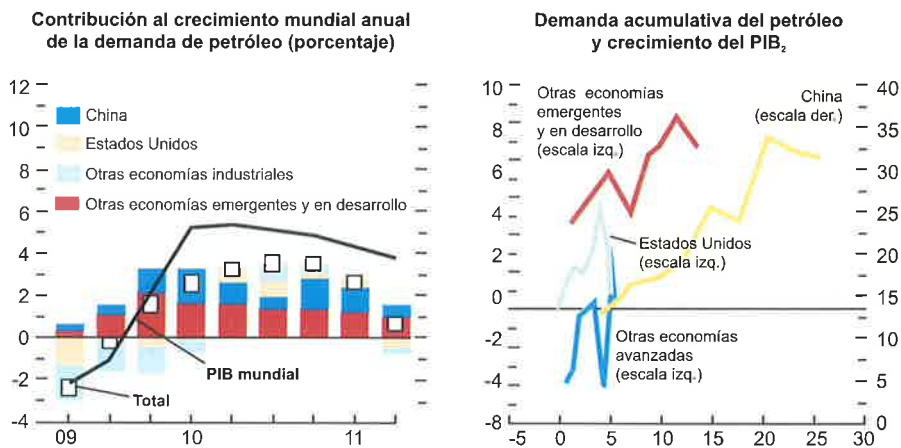
Gráfico 2
Distribución de las reservas probadas de petróleo (porcentajes)



Fuente: B.P. Statistical Review of World Energy, 2011.

La preocupación de los países desarrollados respecto del control de las reservas internacionales de petróleo es cada vez mayor. Se puede constatar que éstos han venido perdiendo participación en el control de las reservas mundiales de petróleo. Si a inicios de la década de los noventa, del pasado siglo, controlaban el 17% de las reservas mundiales de petróleo, a fines del 2010 dicha participación era de 15%. Cabe precisar que, respecto de dicha participación, la del Norte de América, en particular, ha declinado sensiblemente.

Gráfico 3
Papel de los países desarrollados y de las economías emergentes en el mercado petrolero mundial



FUENTE. FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, setiembre 2011.

En efecto, si en 1990, Estados Unidos y Canadá, controlaban casi el 10% de las reservas mundiales, en el 2010 dicha participación era de sólo 5%.

Las reservas de petróleo están todavía muy lejos de agotarse. En el periodo 1990-2010, las reservas pasaron de unos 1,000 a 1,382 millones de barriles, pudiéndose constatar el importante incremento de la participación de América del Sur, particularmente Venezuela, y de Euroasia (Ver Gráfico 2).

Cada día las grandes empresas petroleras buscan más depósitos fuera de sus países de origen pero cada vez encuentran menos espacio para sus operaciones. Se ha revitalizado con mucha fuerza el nacionalismo petrolero y en América Latina eso es más que evidente. Los países en desarrollo, abiertos a la inversión extranjera, son los que menos petróleo tienen, al menos por el momento.

La tendencia del mercado mundial es a un creciente desequilibrio entre los que tienen las reservas y los que registran una mayor demanda. El consumo de los países desarrollados y de economías emergentes como China Popular e India crece muy rápido (Ver Gráfico 3) y en ese contexto, de fuerte demanda y relativa rigidez de la oferta, por la inversión y el tiempo que demora descubrir nuevos depósitos, el precio tenderá a ser cada vez más elevado.

Controversia Norte-Sur y patrones de consumo energético

El escenario energético actual da cuenta de la clásica controversia Norte-Sur, caracterizada por una marcada disparidad en cuanto a la disponibilidad de fuentes

energéticas, concentradas en los países de menor desarrollo relativo y un acelerado consumo de energía por parte los países mas desarrollados. Esto ha puesto en el centro de la agenda internacional, desde hace dos decenios, el tema de las emisiones contaminantes y, por lo tanto, de la sostenibilidad ambiental del planeta.

La discusión, por eso, no debería estar centrada solamente en determinar hasta cuándo se prologará el predominio de los combustibles fósiles y cómo hacer para que aumente su disponibilidad y cómo promover la participación de energías alternativas. Esta línea de acción, que es parte esencial de la transición hacia una nueva civilización energética, debe ser acompañada por la creación de una instancia internacional que permita administrar dicha transición. Esto no puede dejarse a las fuerzas del mercado ni menos al casino financiero de los especuladores. Los altos costos del petróleo están generando más pobreza en una buena parte del mundo subdesarrollado, que a su vez esta sufriendo el alza del precio de los alimentos.

¿Ha llegado el momento de fijar los precios del petróleo y de controlar las maniobras especulativas? Las presiones políticas son cada vez más evidentes. Hay muchas posibilidades de manejar los precios pero por sobre todo de controlar las utilidades. Los precios actuales son casi veinte veces mayores que los costos de producción.

Claro está que los combustibles fósiles no pueden ser baratos, eso conspira contra los esfuerzos de mitigar las emisiones contaminantes y contra el uso eficiente de la energía. De lo que se trata es de perfilar una mezcla de fuentes energéticas con tendencia al predominio de las renovables. Para esto se requieren, por cierto, señales de precios de los combustibles fósiles que alienten las energías alternativas pero también se requiere manejar los efectos sociales de la transición a un nuevo orden energético y para eso hay que controlar las ganancias que genera la producción de combustibles fósiles.

El tema es complejo. El nuevo orden debería permitir, en primer lugar, un equilibrio de intereses entre los países productores y consumidores, poniendo especial atención en aquellos de menor desarrollo relativo.

Los cambios de civilización energética por los que ha atravesado la humanidad han implicado no sólo la disponibilidad de una nueva fuente de energía, sino también un uso más eficiente de las ya existentes, lo que implica mayor productividad para un mayor bienestar. La consigna es hacer más con menos energía y para eso hay que ir transformando los patrones de consumo. Esto nos va a llevar todo este siglo ya que requiere redefinir la naturaleza del trabajo, de las ciudades, del transporte, de la movilidad de las personas y de los bienes etc.

El panorama actual lleva a una polarización entre los países desarrollados y los que tienen las reservas (Ver Gráfico 4). Es muy difícil cubrir sustentablemente la intensidad del consumo derivado de la opulencia de las naciones más desa-

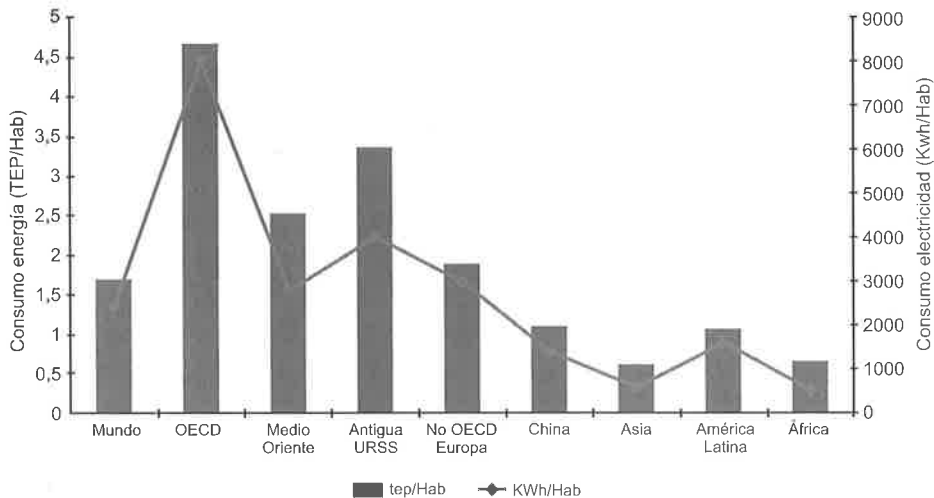
rolladas si es que éstas no transforman sus patrones de consumo y también es insostenible pensar que las naciones emergentes van a tener el mismo estilo de vida, dispendioso e irracional en cuanto al uso de los combustibles fósiles.

Es inevitable, por lo tanto, que durante la transición los mayores esfuerzos se concentren en el uso eficiente de estos combustibles ya que su sustitución, mediante una mayor incorporación de las fuentes nuevas y renovables, no alcanzaría para garantizar un mayor crecimiento y bienestar. Para lograrlo, además, será necesario esperar varias décadas y los combustibles fósiles van a seguir siendo indispensables dentro de la matriz energética mundial.

Para lograr más eficiencia es necesario emitir señales adecuadas de precios que contribuyan al uso eficiente de la energía, lo cual pone en el centro de la agenda el tremendo costo de las externalidades negativas de los combustibles fósiles. En este marco conceptual, cabría preguntarse si el mercado es capaz de internalizar las externalidades como dicen los economistas ambientales.

El asunto requiere del diseño de toda una estrategia de cooperación internacional por una razón muy simple. El nuevo orden energético no sólo tendría que mantener un nivel de bienestar que permita la cohesión política y social de los países desarrollados. También debería generar un incremento en el bienestar del mundo subdesarrollado y la reducción de la desigualdad mundial en la calidad de vida y por ende del Índice de Desarrollo Humano.

Gráfico 4
2010: Consumo per cápita de energía
(toneladas equivalentes de petróleo por habitante)



Fuentes: Agencia Internacional de Energía, Key World Energy Statistics, 2010. CEPAL, con datos de IEA, Key World Energy Statistics

Una mejora significativa del bienestar social de los países menos desarrollados no sería sostenible si los habitantes de las naciones más avanzadas continúan manteniendo su actual patrón de consumo energético y si es que las economías emergentes consideran que deben imitar los patrones de consumo energético de los países desarrollados. Rifkin puso el dedo en la llaga cuando señaló que “resulta ilusorio pensar que la población de los países en vías de desarrollo podrá tener acceso algún día a la cantidad de petróleo per cápita de la que ha disfrutado EEUU durante la “edad de oro” del petróleo”¹.

Esto es lo que hace sumamente compleja la discusión en los foros internacionales. Sería necesario realizar un esfuerzo muy grande en el uso eficiente de la energía y esto implica un drástico cambio en el modo de entender el bienestar. Como contraparte, en el espacio del mundo en subdesarrollo habría que combinar, simultáneamente, redistribución social de la riqueza con un uso cada vez más eficiente de la energía para lograr un mayor desarrollo humano.

Patrones de consumo energético y emisiones

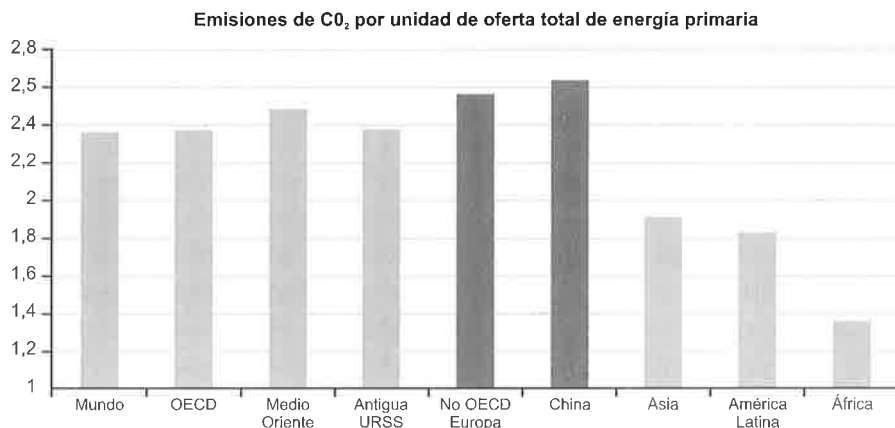
Los países del mundo subdesarrollado consumen poca energía. Los países de América Latina, por ejemplo, tienen un consumo de energía per cápita cinco veces menor que los países de la OCDE por habitante (Ver Gráfico 4). Por tanto cuando hablamos de emisiones derivadas del consumo de energía la responsabilidad del mundo desarrollado es muy clara. Los países de América latina contaminamos 25% menos que los países de la OCDE (Gráfico 5).

Todas las proyecciones indican que con justo derecho los países en desarrollo deben aumentar su consumo per cápita de energía para lograr un mayor bienestar para su población, pero bajo los patrones actuales de consumo y la predominancia de los combustibles fósiles el incremento de las emisiones contaminantes de estos países será cada vez mayor.

Países tan grandes y emergentes como la China avanzan en esta dirección. En los últimos diez años ha duplicado su consumo de petróleo, con más de 8 millones de barriles por día. En ese mismo lapso se aprecia que el consumo de los Estados Unidos que era casi seis veces mayor que el de China es ahora solamente un poco menos de tres veces. Si a esto se suman las expectativas de crecimiento de otros grandes países en vías de desarrollo, a la vez que las economías más importantes siguen creciendo, no es difícil concluir que la sostenibilidad ambiental del planeta está en cuestión.

¹ Rifkin Jeremy, “La economía del Hidrógeno”, Pag.69. PAIDOS, Estado y Sociedad 102, Barcelona, España, 2002. La fuente de este autor es W. Youngquist, “GeoDestines: The inevitable control of earth resources over nations and individual. Portland, OR, national book Company 1997, Pags. 22 y 32.

Gráfico 5.
Emisiones de CO₂ por regiones
(toneladas de CO₂/toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: CEPAL, con datos de IEA, Key World Energy Statistics

Hay que hacer más con menos energía

Los países que gozan de mayor bienestar consumen más energía que la que producen. No será posible sostener este ritmo en el tiempo. La intensidad de su consumo debe bajar ya que pondría en riesgo la estabilidad ambiental del planeta. Como indicamos al comienzo de este ensayo, las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) indican que, para 2025, los países desarrollados, con solo 14% de la población mundial, consumirán 43% de la energía disponible. Los países en desarrollo, que concentran 86% de los habitantes del planeta, alcanzarían a consumir apenas 47%.

El problema de fondo está en que los países en desarrollo deben consumir más energía para mejorar sus niveles de bienestar. En este caso se requiere de un nuevo enfoque conceptual sobre la energización del espacio del subdesarrollo. Este requiere de un mayor uso de su patrimonio natural pero para eso deben existir claras señales de precio en los combustibles fósiles para que se haga rentable la incorporación de más fuentes nuevas y renovables de energía. A los precios actuales eso ya es posible pero el problema es que debe reducirse el costo de esa energización para reducir también las brechas de la desigualdad entre los niveles de bienestar de las naciones. Si no es posible se requiere buscar fuentes de financiamiento que cubran la diferencia a favor de las naciones subdesarrolladas y esos recursos tienen que salir de los excedentes del comercio de los combustibles fósiles y de los que se generan en los movimientos financieros

ligados al mercado mundial de petróleo. El desarrollo y la innovación productiva en nuestros países tiene que ir de la mano de la renovabilidad de la oferta de energía y de una mayor eficiencia en su demanda, buscando que mejore la productividad por cada unidad de energía utilizada y que la cobertura social sea cada vez más amplia. Se trata por tanto de reducir la intensidad energética por cada unidad de producto o servicio que entregamos a nuestros mercados, hay que hacer cada vez más con menos energía.

Hay que introducir el concepto de “cotización sustentable”

Una condición para que la transición hacia un nuevo orden energético, dentro del Sistema Mundo, sea factible y menos traumática es que se administre el mercado de los combustibles fósiles y que exista un consenso internacional sobre el manejo de los excedentes. Un primer avance, en este sentido, sería negociar la aplicación de lo que se podría denominar la “cotización sustentable del barril de petróleo”. Esto implicaría incorporar al precio las externalidades negativas que ocasiona el consumo de petróleo, fijando un límite superior y otro inferior. Esta “cotización sustentable” debería fijarse en un nivel tal que permita que la explotación petrolera continúe siendo atractiva, de modo de no afectar a los países productores y garantizarles un margen de ganancia que no conspire contra la estabilidad de la economía mundial. Esta cotización debería, también, estimular la incorporación de fuentes nuevas y renovables y promover un uso más eficiente de la energía. Esto supondría necesariamente un período de transición, durante el cual debería aliviarse la carga financiera de las naciones importadoras del espacio del subdesarrollo. Para ello sería necesario crear un fondo de financiamiento que podría conformarse con un impuesto a las transacciones internacionales de petróleo.