

LAS POLÍTICAS ENERGÉTICAS DE CARA AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN PERÚ Y ECUADOR

*Facing sustainability: energy policies and environmental crisis in Peru
and Ecuador*

Guillaume FONTAINE

FLACSO, Ecuador

✉ gfontaine@flacso.org.ec

BIBLID [1130-2887 (2009) 53, 103-126]

Fecha de recepción: diciembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: septiembre del 2009

RESUMEN: Perú y Ecuador son dos productores medianos de hidrocarburos, a escala de América Latina: el primero es exportador de gas natural y el segundo de petróleo, lo que genera una renta significativa para el financiamiento de las políticas públicas en ambos casos. Sin embargo, los conflictos ambientales relacionados con la extracción, el transporte y la comercialización de estos recursos naturales evidencian tensiones entre las necesidades de financiamiento para el desarrollo económico y social, por un lado, y para la protección del medio ambiente, por el otro. A partir de esta hipótesis, el presente artículo analiza los factores endógenos y exógenos que resultarán determinantes para definir un modelo de desarrollo sostenible y políticas energéticas eficientes en ambos países.

Palabras clave: energía, política pública, ambientalismo, cambio climático.

ABSTRACT: Peru and Ecuador are both middle-range carbon fuel producers in Latin America: one exports natural gas and the other oil, which means a significant rent for the financing of public policies in both cases. Nevertheless, environmental conflicts related to these natural resources extraction, transportation and commercialization show some tensions between financing necessities of economic and social development, on the one hand, and environmental protection on the other. Starting with such a hypothesis, this paper analyzes endogenous and exogenous factors which, in the long run, should prove to be decisive in the definition of a sustainable development model and efficient energy policies in both countries.

Key words: energy, public policy, ecology, climate change.

I. INTRODUCCIÓN¹

La década de 1980 dio lugar a una multiplicación de organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales de defensa del medio ambiente que pretendían crear una suerte de conciencia ecologista global. A partir de la premisa según la cual la población mundial constituía una comunidad global de riesgo, algunos autores formularon la hipótesis de una «sociedad civil global» (Beck, 1988). Sin embargo, los movimientos ecologistas europeos, primero, y luego los estadounidenses y latinoamericanos —en particular mexicano y brasileño— no habían logrado, hasta la fecha, dar un salto de la acción social al movimiento político, mediante el cual convertir la incidencia política en producción de normas. Este problema encontró una modalidad particular en los Países Andinos, donde la explotación de hidrocarburos genera muchos conflictos con las comunidades amazónicas.

Con las reformas constitucionales introducidas en todos los países andinos en la década de 1990, los bienes comunes y los derechos de los pueblos indígenas llegaron a formar parte de los derechos fundamentales, aunque la puesta en práctica de los derechos de tercera generación se haya enfrentado con una serie de problemas sistémicos, que acumulaban los efectos de la crisis de la deuda y la crisis de gobernabilidad democrática. Ello constituyó un cambio comparable con aquel introducido en Europa occidental con el reconocimiento de los derechos sociales en la década de 1950. Ahora bien, la administración de aquellos derechos de segunda generación fue cuestionada por la crisis del Estado de bienestar, iniciada hacia 1970.

En ciertos países, el financiamiento de la política social depende en gran parte de la renta generada por las exportaciones de hidrocarburos. Tal es el caso de Perú y Ecuador, productores medianos a escala de América Latina. Ahora bien, existe una tensión entre el desarrollo económico basado en la extracción de hidrocarburos y la protección del medio ambiente, especialmente en la cuenca amazónica, donde se ubican las principales reservas de petróleo ecuatoriano y de gas natural peruano. Asociado con los «déficits de democracia» que caracterizaron a ambos países en la década de 1990, este modelo desembocó en conflictos locales, en los que se combinan indicadores de bajo desarrollo humano y alta inequidad social, con impactos ambientales negativos.

En ese contexto, uno puede preguntarse en qué medida las políticas petroleras en Ecuador y Perú responden a los desafíos del desarrollo sostenible. La hipótesis planteada aquí es que, a pesar de que ambos países se beneficien del alza tendencial de los precios de hidrocarburos en los mercados mundiales, la orientación de sus respectivas políticas petroleras sigue vías distintas, no sólo por razones ideológicas, sino también porque cada uno enfrenta condiciones geológicas y contextos históricos diferentes. Para

1. Versiones preliminares de este texto fueron presentadas en las Jornadas de estudios internacionales en América Latina, el Caribe y la Unión Europea: «Cohesión social y desarrollo sostenible» (Universidad San Martín de Porres, Lima, 28-30 de abril de 2008), luego en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) 2008 «¿Gobernanza sin desarrollo? Repensar el bienestar en América Latina» (Universidad de Costa Rica, 5-7 de agosto 2008).

sustentar esta tesis se propone establecer una relación entre los factores endógenos y exógenos que inciden en las políticas petroleras.

En una primera parte, se presenta la evolución reciente de las políticas petroleras tanto en Perú como en Ecuador. En un primer momento se exponen datos básicos de reservas, producción y consumo de hidrocarburos, así como una estimación de los ingresos estatales por las exportaciones. En segundo lugar, se resumen las principales innovaciones institucionales desde el año 2000. Por último, se analizan los cambios recientes en la matriz energética de ambos países.

En la segunda sección, se analizan los impactos de tres tipos de factores exógenos: los ciclos de precios, la diplomacia venezolana y la lucha contra el cambio climático. Se recordará que los ciclos de precios inciden en la alternancia de políticas nacionalistas y de apertura a los capitales privados, desde la década de 1990. Se verá en qué medida la importancia regional de Venezuela ha afectado a la integración energética y las políticas comerciales de los países andinos desde el 2006. Finalmente, se esbozará una interpretación de las implicaciones que conlleva la lucha global contra el cambio climático en la evolución futura de la matriz energética y la intensidad de ésta en el producto interno bruto (PIB) de Perú y Ecuador.

En la tercera parte, se examinarán dos tipos de factores endógenos: los conflictos ambientales y la incidencia del ecologismo en las políticas públicas. Se observará que los conflictos ambientales relacionados con las actividades petroleras en la Amazonía desembocan en soluciones y arreglos institucionales contrastados. Se relacionará la convergencia de algunos actores sociales presentes en esta región (indígenas, ecologistas y campesinos) con dos formas de institucionalización del ecologismo.

II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS POLÍTICAS PETROLERAS

Ecuador y Perú ocupan un lugar comparable a nivel regional por sus reservas de hidrocarburos, no obstante, las políticas petroleras en cada país siguen orientaciones distintas.

II.1. Dos productores medianos a nivel regional

América Latina ocupa un rango secundario en el mercado internacional de hidrocarburos. Sus reservas probadas de petróleo representan alrededor del 10,74% de las reservas mundiales, con unos 135.100 millones de barriles; y sus reservas de gas representan el 4,30% del total mundial, con unos 7,81 billones de metros cúbicos (10^{12} m³). La producción de petróleo se acerca al 13%, con 3.690 millones de barriles por año, contra un 8,5% para aquella de gas (240.700 millones de m³ por año) (BP, 2009).

El país latinoamericano que juega el rol más significativo es Venezuela, que ocupa el quinto rango internacional, con el 7,9% de las reservas probadas (99.400 millones de barriles). Le siguen Brasil y México (en los 16.º y 18.º rangos), cuyas respectivas

reservas representan el 1% del mundo (12.600 y 11.900 millones de barriles). Luego aparecen Ecuador (28.º rango), Argentina (33.º), Colombia (38.º), Perú (40.º) y Trinidad y Tobago (44.º) (BP, 2009: 6).

La producción de Venezuela, que representó 3,4% del total mundial en el 2008 (con 2,57 millones de barriles por día [b/d]), es muy superior a su consumo, que alcanzó entonces 719.000 barriles diarios. Aunque en menor medida, la balanza petrolera es también positiva en México (+1,12 millones de b/d), Ecuador (+0,31 millones de b/d) y Colombia (+0,38 millones de b/d). En cambio, a pesar de una producción de 1,90 millones de b/d, Brasil sigue siendo un importador neto de petróleo (-0,50 millones de b/d), mientras que Perú equilibra prácticamente su balanza petrolera (-0,05 millones de b/d) (BP, 2009: 8 y 11).

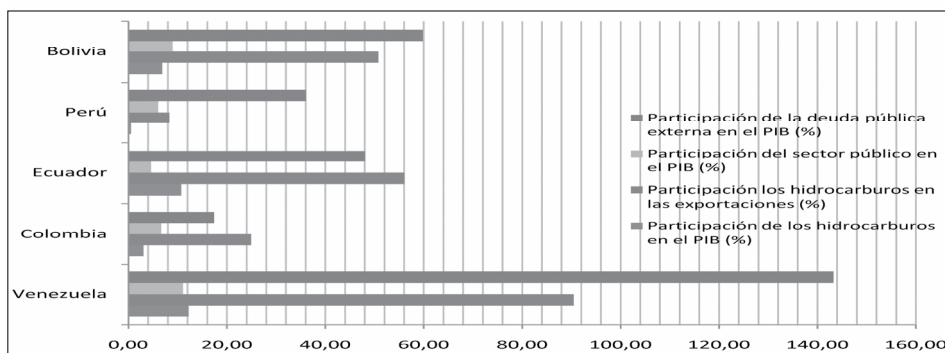
Estas cifras indican que los grandes y medianos productores de América Latina y el Caribe –a excepción de Brasil– son también exportadores. Sus excedentes de producción deben suplir parcialmente la demanda de los pequeños productores y de países sin petróleo, en el mercado regional, además de aquella de los mercados norteamericano, asiático y europeo. A escala mundial, Perú y Ecuador son productores marginales y representan menos del 1% tanto por su producción cuanto por sus reservas de hidrocarburos. No obstante, el descubrimiento de importantes hallazgos de gas en Perú, en la década de 1980, y de petróleo pesado en Ecuador, en la década 1990, podría dar lugar a un incremento sustancial de la producción en los años venideros. En Ecuador, la explotación de los campos petrolíferos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) permitiría además compensar a mediano plazo el decrecimiento de la rentabilidad de los campos maduros operados por Petroecuador. Por otro lado, en Perú la explotación de los campos de gas del Bajo Urubamba en la Amazonía, adyacentes al lote 88 conocido como proyecto «Camisea», le otorga un excedente de producción por no menos de tres décadas.

En el 2008, los ingresos por exportaciones de hidrocarburos alcanzaron 10.565 millones de dólares (USD) en Ecuador y 2.663 millones de USD en Perú². Más allá de las ventajas que implican estos ingresos para la economía de ambos países, su importancia relativa en el producto interno bruto y en las exportaciones de cada uno es bastante diferente. En primer lugar, el producto de las exportaciones de hidrocarburos representa más de la mitad de las exportaciones totales de Ecuador en valor (57%), mientras no pasa del 8,4% de las exportaciones peruanas. En segundo lugar, la participación de los ingresos procedentes de los hidrocarburos en el PIB sigue marginal en Perú (0,5%) mientras que es sustancial en Ecuador (10,7%). A nivel de la región andina, esto coloca al primero en una situación comparable con Colombia, mientras que el segundo ocupa una situación similar a aquella de Bolivia y Venezuela. Eso no se puede asimilar a una «maldición de los recursos» (Auty, 2001; Ross, 2003), en la medida en que es imposible establecer una correlación entre la importancia de los hidrocarburos en la economía nacional y otros indicadores macroeconómicos. Tampoco se puede ver en Ecuador –ni menos aún en Perú– un Estado petrolero como Venezuela (Karl, 1997: 189-221).

2. Fuentes: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2009); BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2009).

Cierto es que la deuda se ubica a un nivel intermedio, por un lado, el gasto público de Ecuador se ubica al nivel más bajo de la región (con el 4,6% del PIB), incluso detrás de Perú (6,0% del PIB) y de Colombia (6,6% del PIB), mientras que la participación de este gasto es relativamente alto en Venezuela (11,0% del PIB) y Bolivia (9,0% del PIB). Por el otro, la participación de la deuda pública externa de Ecuador (48,1% del PIB) ocupa un nivel intermedio entre dos países andinos muy endeudados (Venezuela y Bolivia, respectivamente con el 143,3% y el 59,8% del PIB) y dos menos endeudados (Colombia y el Perú, respectivamente con el 17,4% y el 36,0% del PIB) (ver Gráfico 1).

GRÁFICO I
 SELECCIÓN DE INDICADORES MACROECONÓMICOS PARA LOS PAÍSES ANDINOS (2007)



Elaboración: G. FONTAINE. Fuente: Bancos centrales de los países mencionados; IEA (2008).

II.2. Innovaciones institucionales

Las orientaciones ideológicas que definen las políticas petroleras desde el 2000 divergen. Mientras que Ecuador lleva a cabo una nueva forma de nacionalismo petrolero, desde 2005, Perú continúa su política de apertura a las inversiones directas extranjeras (IDE) para intensificar la exploración y explotación de hidrocarburos. En el primer caso, la política del gobierno descansa actualmente en el postulado por el que la nacionalización de las ganancias y la renegociación de los contratos de asociación deberían coadyuvar a preservar el nivel de la renta y se debería postergar –o hasta renunciar– a la explotación de nuevos yacimientos. En el segundo caso, se privilegia la apertura a los capitales privados y el incremento de producción para intensificar los efectos de la bonanza de precios y de cantidad.

Es preciso volver sobre los acontecimientos de la transición que siguió a la caída de Alberto Fujimori en 2000, para ubicar el punto de partida de la actual política energética peruana. En efecto, aunque los yacimientos del Bajo Urubamba fueron descubiertos en 1985, el contrato para la construcción del gasoducto y la explotación del lote 88 se firmó en el año 2000 en plena crisis política. Aquella política fue asumida por los

sucesores de Fujimori, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo, que hicieron del «proyecto Camisea» la piedra de toque de su administración; y lo sigue siendo para Alan García en su administración actual.

El arranque del «proyecto Camisea» con dos consorcios internacionales liderados por las empresas argentinas Pluspetrol (para el *upstream*) y Techint (para el *downstream*), en asociación con Huntoil, Repsol-YPF, Petrobras y Petróleos del Perú, consagró la alianza entre el Estado y el sector privado. Inauguró una ola de nuevos contratos con Repsol-YPF y Petrobras, para la exploración y explotación de los lotes 57 y 58, adyacentes a los lotes 56 y 88 (operados por Pluspetrol). Antecedió además el lanzamiento de nuevas rondas de licitaciones para la exploración y explotación de campos petrolíferos en la cuenca amazónica y a lo largo de la costa norte del Pacífico.

Esto dio lugar a importantes innovaciones en el ámbito administrativo, como la creación del Grupo de Trabajo y Cooperación Interinstitucional (GTICI), encargado de coordinar la política del gobierno con las demandas del sector empresarial y la sociedad civil, con el apoyo del BID. También ayudó a dar un nuevo impulso a la descentralización, en particular, gracias a la creación del sistema nacional de inversiones públicas (SNI), que canaliza el canon de gas hacia las regiones y los municipios mediante procedimientos que permiten una rendición de cuentas continua. En la actualidad, se debate si es oportuno exportar el gas de Camisea hacia Estados Unidos, puesto que el volumen de reservas probadas de este yacimiento ha sido revisado a la baja. Inicialmente evaluadas en unos 11,15 billones de pies cúbicos (10^{12} p³), estas últimas alcanzarían en realidad 8,8 billones de p³ (Gaffney, Cline y Asociados, citado en Propuesta Ciudadana, 2009: 16).

En Ecuador, la política petrolera actual fue inaugurada tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez en 2004, por el gobierno de transición de Alfredo Palacio, en el que participó el actual presidente Rafael Correa como ministro de Economía y Finanzas. La reforma a la Ley de Hidrocarburos dio lugar a la nacionalización parcial (del 50%) de las ganancias extraordinarias realizadas por las empresas multinacionales desde 2003, a través de los contratos de participación que reducían la participación de la renta a menos del 20% de la producción. Esta medida fue acompañada, además, por la declaración de caducidad del contrato entre Occidental Petroleum y Petroecuador, en mayo de 2006. Antecedió también la decisión de renegociar todos los contratos de asociación o de nacionalizar integralmente (en un 99%) aquellas ganancias extraordinarias en el 2007.

La adopción de la Ley 42-2006, reformadora de la Ley de Hidrocarburos, llevó a algunas empresas multinacionales que operaban entonces en Ecuador a demandar a este país ante el Centro Internacional de Arbitraje de los Diferentes Relativos a las Inversiones (CIADI), en 2008. En este contexto, el gobierno impulsó la renegociación de los contratos, con el afán de revisar al alza la participación del Estado en la producción. Si las empresas aceptaban renegociar su contrato, el reparto de las ganancias extraordinarias sería entonces del 70% para el Estado y el 30% para las empresas. En pocos meses los contratos de los principales bloques en explotación fueron revisados, bajo la modalidad de «contratos de participación modificados». Algunas anularon su contrato, como City Oriente (operadora del bloque 27), Petrobras (de los bloques 18 y 31) o Perenco

(de los bloques 7 y 21), mientras otras llegaron a un acuerdo, como Petroriental y Repsol-YPF en 2008, luego Ecuador TLC³.

La reorientación de la política pública fue ante todo el producto del apoyo del movimiento ecologista, recibido por el movimiento Alianza País, mientras el movimiento indígena seguía dividido como consecuencia de su participación a la administración de Gutiérrez. En el ámbito estrictamente energético, esta reorientación consistió en postergar la explotación de los campos ITT, mientras se buscaba un mecanismo de compensación por un monto de 3.500 millones de USD en la comunidad internacional. El gobierno de Correa pretende renunciar a la explotación del mayor yacimiento del país a cambio de una contribución financiera por concepto de «pago por servicios ambientales»⁴. Anunciada en junio 2007, esta iniciativa encontró un eco favorable en la opinión pública nacional e internacional. Este interés no se concretó hasta la fecha por un compromiso firme de parte de los organismos financieros ni de los países industrializados.

En el ámbito administrativo, las reformas lanzadas rebasan el marco de un análisis de política energética, aunque inciden directa e indirectamente en su desenvolvimiento. La gestión del gobierno de Correa se caracteriza por su centralismo burocrático, encarnado en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y por el creciente control de esta última sobre el Ministerio de Energía y Minas, reestructurado en 2007 entre un Ministerio de Minas y Petróleo y otro de Electricidad y Energías Renovables. Finalmente, vale resaltar el papel determinante que juega la Asamblea Constituyente convocada a finales de 2007, en la que se observó una nueva modalidad de la convergencia entre los sectores ecologistas e indígenas. En cambio, la reforma de la empresa estatal Petroecuador, anunciada desde hace varios años, sigue pendiente, incluso tras la creación de una nueva entidad de economía mixta a través de Petroamazonas, encargada de las operaciones de varios bloques devueltos al Estado, tras la caducidad del contrato de Occidental y la salida de Petrobras del bloque 31.

II.3. Evolución de la matriz energética

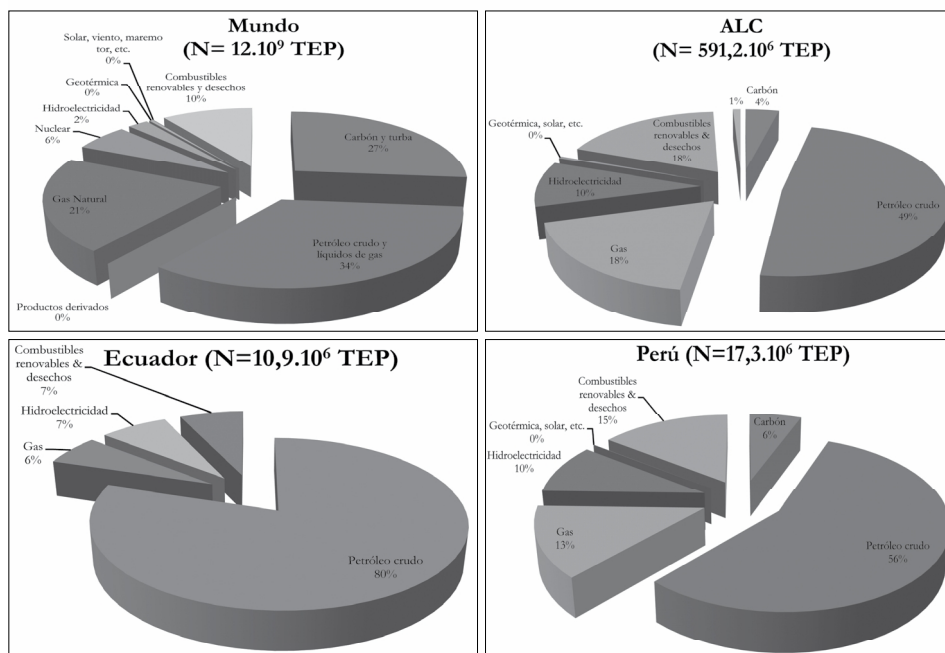
La matriz energética mundial muestra una fuerte dependencia hacia los hidrocarburos en el consumo de energía primaria: el consumo global de energía primaria depende en un 88% del petróleo, el carbón y el gas natural. La matriz energética de América Latina y el Caribe difiere ligeramente del modelo, ya que depende en un 77% de hidrocarburos.

3. La participación del Estado en los bloques 14 y 17 operados por Petroriental se incrementó respectivamente del 25,4% al 57,4% y del 26,2% al 56,5%; la participación del Estado en el bloque 16 operado por Repsol-YPF pasó del 17% al 36%; la participación del Estado en el bloque 18 operado por Ecuador TLC subió del 25,8% al 40%. Fuentes: Varios boletines de prensa del Ministerio de Minas y Petróleo, 2009.

4. Estos servicios son de dos tipos: por un lado se trata de preservar la diversidad biológica y cultural de la zona de influencia de estos campos petrolíferos; por el otro, se trata de «sacar» un volumen de petróleo crudo del mercado mundial y, así, evitar las emisiones de gases a efecto invernadero.

En Ecuador y Perú, la estructura es comparable con aquella del subcontinente, aunque Perú ocupa, al parecer, una situación ligeramente mejor que su vecino del Norte con una dependencia del 72% frente al 79% para Ecuador (ver Gráfico II).

GRÁFICO II. MATRIZ ENERGÉTICA (2007)



Elaboración: G. FONTAINE. Fuente: IEA, 2009.

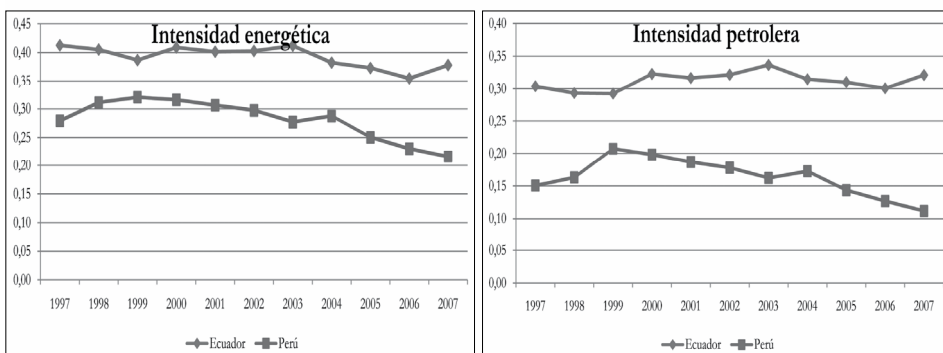
Puesto que el consumo de petróleo varía en función del crecimiento del PIB, la tasa de crecimiento es un buen indicador a mediano plazo de la evolución de la demanda de petróleo. Esta relación es alterada por dos factores: el incremento en la intensidad petrolera del PIB (es decir, el volumen de petróleo necesario para generar una unidad de PIB) y la eficacia energética (es decir, la cantidad de energía consumida para las actividades humanas). En este sentido, a medio plazo, la participación de los hidrocarburos en el consumo de energía final es relativamente estable, pero la geografía de la demanda sí está cambiando, teniendo en cuenta las diferencias entre países en desarrollo y países industrializados (De Lestrangle *et al.*, 2005: 36-38). Por lo tanto, a pesar de las reformas emprendidas por los países de la Unión Europea, la estructura del consumo energético global no debería alterarse de manera significativa a medio plazo (20 años) (Furfari, 2007: 41). En estos últimos, en particular en aquellos importadores de petróleo, los altos precios del crudo provocados por el doble choque petrolero de la década de 1970 fueron un estímulo para mejorar la eficiencia energética. En la siguiente

década, el proceso de reducción de la intensidad petrolera se aceleró, en particular con el aumento relativo del sector terciario en el PIB, a costa de las industrias pesadas.

La intensidad energética del PIB en muchos países en desarrollo tan sólo empezó a decrecer en la década de 1990 y sigue siendo muy superior a aquella de los países industrializados (Rojey, 2008: 87)⁵. Tal es el caso de China, empeñada en diversificar su consumo energético y sustituir poco a poco el carbón por el petróleo y el gas –irónicamente– para reducir sus emisiones de CO₂ y tratar de lograr los objetivos del Protocolo de Kioto (De Lestrangle *et al.*, 2005: 175).

Al respecto, Perú muestra mejores resultados que Ecuador. No sólo este indicador es inferior al de Ecuador, sino que en el periodo 1997-2006 tendió a bajar más rápido. Así es como la intensidad energética del PIB peruano se acerca a la media mundial y se ubica por debajo de 0,25 toneladas de equivalente de petróleo (TEP) por 1.000 USD, mientras que la intensidad del PIB ecuatoriano sigue superior a 0,37 TEP por 1.000 USD. La evolución de la intensidad petrolera del PIB sigue una tendencia aún más distinta entre ambos países. En efecto, mientras este indicador ha bajado en forma continua entre 1999 y 2006 en el Perú, es casi constante en Ecuador. En el primer caso, la intensidad petrolera se ubica hoy alrededor de 0,14 TEP por 1.000 USD, mientras que en el otro sigue superior a 0,31 TEP por 1.000 USD (Gráfico III).

GRÁFICO III
 EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD ENERGÉTICA Y PETROLERA DEL PIB (1997-2007)



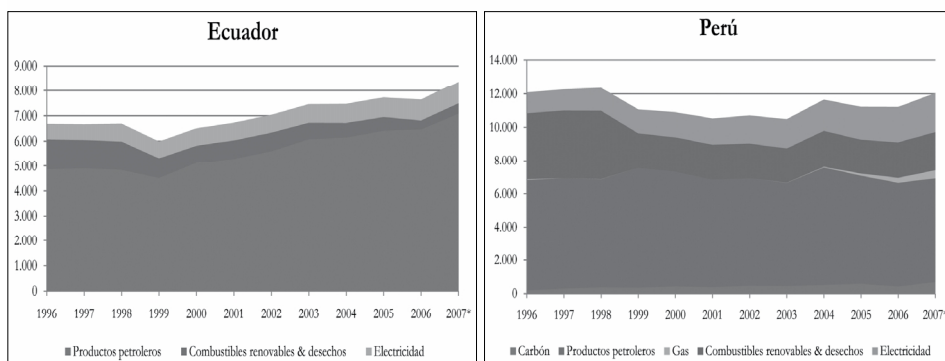
Elaboración: G. FONTAINE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2009); BANCO DE RESERVAS DEL PERÚ (2009); IEA (1998-2009).

En otros términos, para producir 1.000 USD de PIB, es necesario 2,2 veces más petróleo y 1,5 veces más energía final en Ecuador que en Perú. El análisis del consumo sectorial ayuda a profundizar la lectura de esta información y muestra que las políticas energéticas tienen resultados distintos en cada país en términos de consumo. En

5. La intensidad energética (I_e) mide la cantidad de energía (C_e) en TEP, necesaria a la producción de 1.000 USD de PIB. $I_e = C_e / \text{PIB} \times 1.000$.

primer lugar, en Ecuador, se observa un crecimiento total de energía final, que se debe principalmente al incremento del volumen de productos petroleros (que pasó de 6,87 a 7,42 millones de TEP) y, en menor medida, de la hidroelectricidad (de 1,2 millones a 2,1 millones de TEP), mientras que los combustibles renovables y los desechos disminuían (de 4,0 millones a 2,2 millones de TEP). En Perú, en cambio, el consumo total de energía final es relativamente estable durante el periodo de referencia, debido a la estabilidad del consumo de productos petroleros (entre 6,9 millones y 7,4 millones de TEP) y a la reducción del consumo de biomasa y desechos (de 4,0 millones a 2,2 millones de TEP), que compensó el incremento de la electricidad (de 1,2 millones a 2,1 millones de TEP). En ambos casos, las otras energías renovables (solar, eólica y geotérmica) siguen incipientes en el consumo total (Gráfico IV).

GRÁFICO IV
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE ENERGÍA FINAL POR FUENTES
(1997-2007)

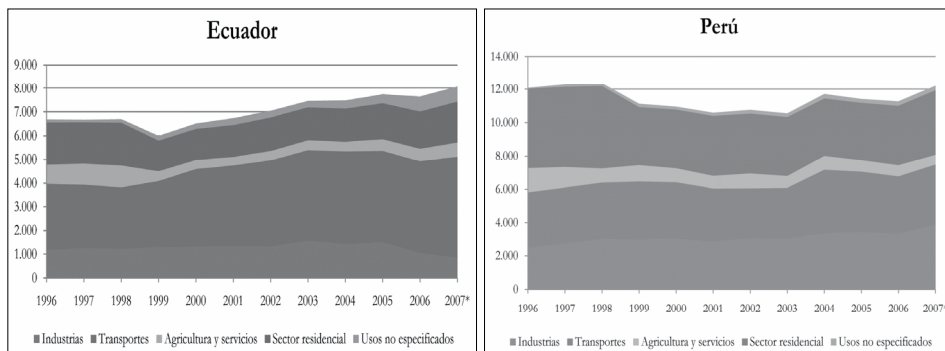


Elaboración: G. FONTAINE. Fuente: IEA (1997-2009).

La evolución del consumo en Ecuador está estimulada por el sector de los transportes (de 2,8 millones a 4,2 millones de TEP), mientras que el consumo del sector residencial disminuía levemente (de 1,8 millones a 1,6 millones de TEP), así como las industrias (de 1,2 millones a 1,1 millones de TEP) y la agricultura (de 0,8 millones a 0,5 millones de TEP). En cambio, en Perú, el consumo de las industrias aumentó (de 2,5 a 3,4 millones de TEP) más que los transportes (de 3,3 millones a 3,9 millones de TEP), mientras el consumo residencial disminuía (de 4,7 millones a 3,6 millones de TEP), así como la agricultura (de 1,5 millones a 0,7 millones de TEP) (Gráfico V).

La evolución del consumo de productos petroleros muestra nuevamente una diferencia entre ambos países. Ciertamente es que, en los dos casos, el consumo de éstos en el sector agrícola disminuyó (de 0,6 a 0,2 y de 1,1 a 0,4 millones de TEP en Perú). Sin embargo, a lo largo del periodo, el consumo del sector de transportes se incrementó más en Ecuador (al pasar de 2,8 millones a 4,2 millones de TEP), que en Perú (donde varió de 3,3 millones a 3,9 millones de TEP). Por otro lado, el consumo de la industria

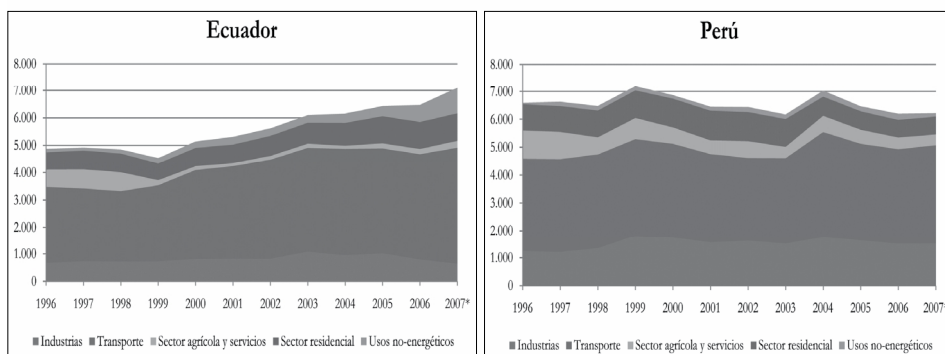
GRÁFICO V
 EVOLUCIÓN DEL CONSUMO SECTORIAL DE ENERGÍA FINAL (1997-2007)



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

se mantuvo en un nivel inferior al millón de TEP en el Ecuador (entre 0,7 millones y 0,8 millones de TEP), mientras que se incrementaba levemente en Perú (de 1,2 a 1,5 millones de TEP). Asimismo, el consumo residencial siguió tendencias contrapuestas en ambos países, subiendo en Ecuador (de 0,6 millones a 1,0 millones de TEP) mientras disminuía en Perú (de 0,9 millones a 0,6 millones de TEP) (Gráfico VI).

GRÁFICO VI
 EVOLUCIÓN DEL CONSUMO SECTORIAL DE PETRÓLEO (1997-2007)



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

En el contexto de alza tendencial a mediano plazo de los precios de hidrocarburos, tanto Ecuador como Perú salen beneficiados: el primero por disponer de una capacidad de producción de petróleo excedente respecto de sus necesidades internas; el segundo por disponer de una capacidad abundante de gas natural. Teniendo en cuenta los descubrimientos de los últimos años y del incremento de las IDE en exploración y explotación, se puede anticipar un efecto de doble bonanza, comparable con

aquel observado en la década de 1970, provocado por el alza acumulada de los precios y de la producción. Sin embargo, esta evolución queda sometida a la influencia de factores exógenos y endógenos, como se verá a continuación.

III. FACTORES EXÓGENOS QUE INCIDEN EN LAS POLÍTICAS PETROLERAS

Tres tipos de factores exógenos inciden en las políticas petroleras de Perú y Ecuador. En primer lugar, los ciclos de precios las orientaron hacia la apertura del sector petrolero en ambos países durante la década de 1990, luego hacia la nacionalización de la producción en Ecuador. En segundo lugar, la «diplomacia petrolera» del presidente de Venezuela tiene consecuencias sobre el proceso de integración energética regional, e indirectamente, sobre las políticas externas de ambos países. Por último, la lucha contra el calentamiento global tiene efectos sobre los esfuerzos consentidos por los gobiernos de turno para reformar la matriz energética.

III.1. Los ciclos de precios internacionales

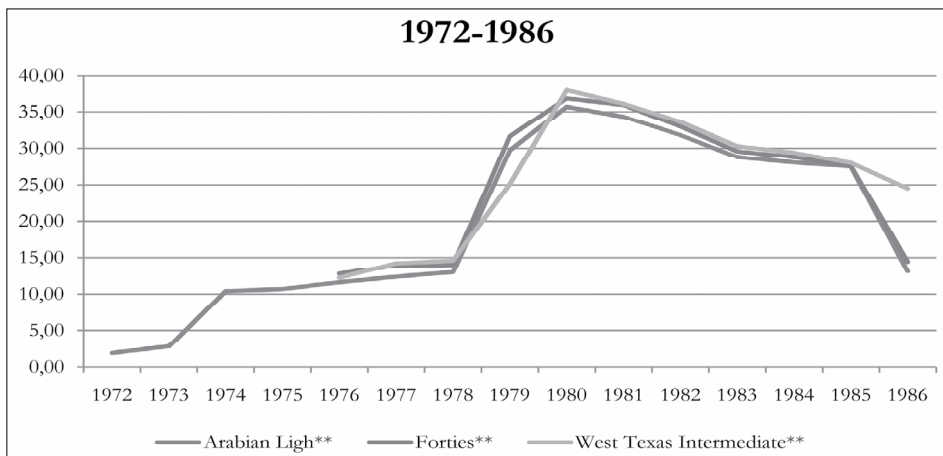
Desde la década de 1970, la vulnerabilidad de los países importadores ante la política de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ha dado lugar a importantes reformas en las políticas petroleras de los países industrializados. Así es como, para diversificar sus fuentes de abastecimiento en energía primaria, éstos incrementaron sus inversiones en la exploración de nuevos espacios (especialmente en alta mar) y en el desarrollo de tecnologías necesarias para el uso de fuentes de energía alternativas, renovables (como la hidroelectricidad) o no (como la nuclear). También se apoyaron en agencias internacionales para coordinar sus políticas energéticas y facilitar el intercambio de información, no sólo con la Agencia Internacional de Energía (AIE) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino también con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Por su lado, los países exportadores se esforzaron por sacar el mejor provecho posible del control que ellos ejercían sobre las reservas mundiales más accesibles y rentables. Dos productores latinoamericanos –Venezuela y el Ecuador– participaron así al fortalecimiento de la OPEP e impulsaron la nacionalización del sector petrolero. Mientras tanto, la cooperación entre empresas estatales –a la que pronto se sumaron las principales multinacionales presentes en América Latina– se apoyó en la Asociación Regional para la Energía Latinoamericana (ARPEL). De esta manera, además de ser un arma política en la diplomacia de los países árabes, especialmente con relación al conflicto israelí-palestino, el petróleo se volvió generador de una renta sustancial para aquellos países que disponían de una capacidad de producción superior a la demanda en sus mercados internos.

El fracaso de la política oligopólica de la OPEP se volvió patente en 1984, cuando Arabia Saudita decidió unilateralmente incrementar su producción y abandonar la

política de cuotas aplicada por esta organización desde hace unos diez años atrás. Ello tuvo el efecto de acelerar el decrecimiento de los precios del petróleo crudo, que ya se vislumbraba como consecuencia de las nuevas políticas energéticas de los países importadores, en particular de la entonces Comunidad Europea (Furfari, 2007). De tal modo que, en pocos meses, estos precios habían vuelto a un nivel inferior al de 1978, es decir, antes del segundo choque petrolero (Gráfico VIIA).

GRÁFICO VIIA
 EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO ENTRE 1972 Y 1986 (USD/BARRIL)



**USD corrientes.

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

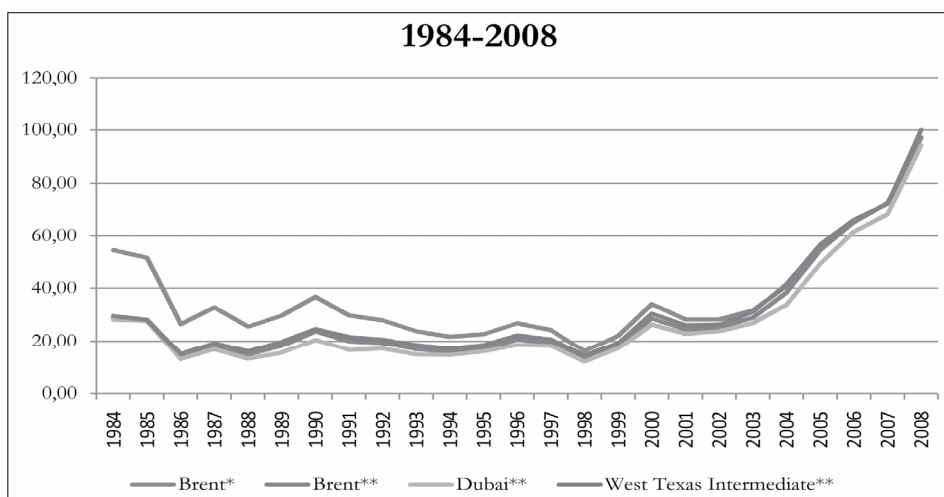
Como consecuencia indirecta de este fenómeno, se redujo el excedente comercial de los pequeños y medianos productores, en particular latinoamericanos. La «crisis de la deuda» que estalló en 1982-1984 se intensificó con el hecho de que algunos países, como México y Ecuador, se habían beneficiado tanto del aumento de los precios del petróleo como de la explotación de nuevos yacimientos y de préstamos internacionales a tasas de interés relativamente bajas. Esta crisis se tradujo por la renegociación de los términos del reembolso de la deuda externa y la emisión de los «bonos Brady», luego la adopción de planes de ajuste estructural elaborados con base en un modelo monetarista de equilibrios macroeconómicos.

Para los pequeños productores de petróleo y gas natural, como Perú y Bolivia en ese momento, las medidas de ajuste estructural incluyeron la privatización total o parcial (o la capitalización) de las actividades del *upstream* y del *downstream* (Campodónico, 1996). En cuanto a los productores medianos, como Colombia y Ecuador, intentaron atraer nuevas inversiones mediante una política de apertura a los capitales privados, que consistió básicamente en reducir los impuestos y liberalizar las condiciones de repatriación de los capitales de las compañías multinacionales. Por último,

entre los grandes productores, sólo México pudo conservar el control del sector petrolero; Venezuela y Brasil (entonces un importador neto de hidrocarburos), tuvieron que proceder a la apertura parcial de su industria, mediante contratos de asociación entre las empresas estatales PDVSA y Petrobras, por un lado, y las multinacionales por el otro.

La caída de los precios petroleros, que se observó durante 14 años, se debió principalmente a la liberalización de los precios en el mercado *spot* y a la capacidad de producción excedente de Arabia Saudita. Entre 1998 y 2007, los principales precios de referencia en los mercados internacionales se multiplicaron por cinco (caso del WTI y el Brent) y 5,6 (en el caso del Dubái) (BP, 2009; 2008: 16) (Gráfico VIIIB). Más allá de la «burbuja» especulativa que afectó a los mercados petroleros en el 2008, esta tendencia puede ser considerada como estructural, por varias razones, entre las cuales el alza sostenida de la demanda en países con alta tasa de crecimiento económico, como es el caso de China o India.

GRÁFICO VIIIB
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO ENTRE 1984 Y 2006 (USD/BARRIL)



*USD constantes de 2006.

**USD corrientes.

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

La CVII conferencia de la OPEP (organizada el 23 de marzo de 1999) concluyó con un acuerdo sobre la disciplina de precios –que habían tocado el piso en 1998 con una cotización de 8,5 USD por barril– con los principales productores no miembros de la organización: Rusia, Omán, México y Noruega. Este acuerdo permitió reducir la producción de 2,1 millones de barriles por día, para lograr a corto plazo una estabilización de los precios entre 22 y 28 USD (De Lestrangle *et al.*, 2005: 106).

El estancamiento, luego la baja temporal de los precios en 2000 y 2001 no revirtió la tendencia al alza. Ciertamente es que factores coyunturales como la crisis del sector aeronáutico

tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, o la falta de respeto de las cuotas que la OPEP intentó imponer en varias oportunidades, provocaron una reducción de precios a corto plazo. Estos últimos volvieron a subir en el 2002, siguiendo una tendencia estructural que se confirmó en 2008, cuando el precio del crudo de referencia superó la vara simbólica de los 100 USD por barril.

Se puede ubicar el inicio de la crisis energética actual en 1999, fecha que coincide con tres elementos estructurales en el mercado mundial. En primer lugar, el rumor en torno al hecho de que la producción mundial de hidrocarburos podría haber alcanzado su «pico» histórico anunció el agotamiento a mediano o largo plazo de las reservas mundiales, desencadenando una ola de especulación que había de culminar en el segundo semestre de 2008, con el anuncio de la crisis del sector inmobiliario en Estados Unidos y la recesión que siguió. La falta de inversiones en el *downstream* en las décadas de 1980 y 1990 creó una tensión en la capacidad de oferta, especialmente en Estados Unidos. Finalmente, el aumento repentino de la demanda mundial de energía primaria, en particular debido al crecimiento económico de China, consecutivo al plan de 1998, escapó a cualquier tipo de entendimiento mutuo entre exportadores e importadores, reduciendo aún el margen de incidencia de estos últimos sobre las decisiones de los primeros (Séville-López, 2006: 31-32).

III.2. La diplomacia venezolana

El papel de Venezuela puede incidir en la posibilidad de dar continuidad a las reformas emprendidas en Perú y Ecuador, entre otras cosas en lo que atañe a la integración energética regional. Esta influencia se debe a la importancia de Venezuela en la geopolítica mundial del petróleo, no sólo por la importancia de sus reservas, que representan cerca de 100 millones de barriles (BP, 2009), sino también por las relaciones comerciales que mantiene con Estados Unidos, primer consumidor mundial de petróleo.

Desde 1998, la política petrolera de este país sigue una orientación nacionalista, sancionada en 2001 y 2006 por dos reformas a la Ley de Hidrocarburos, que impusieron el control estatal sobre la explotación de los yacimientos convencionales y aquellos de crudo ultrapesado por empresas mixtas, y aumentó sustancialmente las regalías (Isbell, 2007). Este neonacionalismo inspiró a su vez la diplomacia de Hugo Chávez en la propuesta de integración regional, a través de proyectos que contemplan acuerdos de suministro subsidiado a países importadores (en particular en Centroamérica y el Caribe), alianzas estratégicas entre PDVSA y empresas públicas (como YPF en Bolivia, Petrobras en Brasil, Enarsa en Argentina o ANCAP en Uruguay), y la construcción de infraestructuras (en el corto plazo, refinerías, y en el largo plazo un gasoducto de unos nueve mil kilómetros hacia el Sur) (Ruiz-Caro, 2006).

El resultado más significativo de esta política fue contrarrestar el modelo de integración hemisférico, impulsado en particular por Estados Unidos a través de la «Iniciativa para las Américas», en 1989. Ello llevó al lanzamiento de la «Iniciativa Petroamérica», en 2005, que contraponía al espíritu neoliberal de la propuesta estadounidense, una

redefinición del papel central de los Estados y las empresas estatales nacionales en el proceso de integración energético. Esta iniciativa fue seguida por la creación de Petrocaribe, por la que Venezuela garantiza el abastecimiento de los países del Caribe con pago diferido.

La diplomacia venezolana tiene más efectos divisionistas que integradores en la región andina, como lo ilustra la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en 2006. Oficialmente, esta decisión pretendía sancionar la intención de Perú de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, ratificó, más que todo, el hecho de que la política comercial peruana priorizaba el abastecimiento del mercado interno y las exportaciones de gas natural licuado al mercado estadounidense (Arriaga-Herrera, 2006). Desde luego, Perú no había mostrado mucho interés por el proyecto de «anillo energético» anunciado por el presidente Chávez.

Las relaciones con Ecuador son más cercanas, debido a las evidentes afinidades ideológicas entre los equipos de gobierno de ambos países. La perspectiva de una alianza estratégica entre Petroecuador y PDVSA para la construcción de una refinería en Ecuador y eventualmente la explotación de los campos ITT descansa en esta cercanía, aunque no cabe subestimar los posibles conflictos de intereses entre ambas empresas ni con Petrobras –ya presente en este país–. De hecho, la decisión simbólica de reintegrar la OPEP tras 15 años de distanciamiento, anunciada por el presidente Correa en junio de 2007, fue también alentada por su homólogo venezolano. Con esta reintegración, Venezuela cuenta con un aliado más en el grupo de los países de la OPEP (junto con Irán, Irak y Argelia) interesados en mantener cuotas de producción suficientemente bajas como para que los precios sigan altos. En el mismo sentido, Ecuador se adhirió al proyecto de integración política Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), rebautizado en 2009 como Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, tras Cuba, Nicaragua, Bolivia y Honduras, proclamando su adhesión al «Socialismo del siglo XXI» promovido por Hugo Chávez.

Para bien o para mal, la diplomacia venezolana tendrá una incidencia creciente en las políticas petroleras de los países latinoamericanos, incluso para productores medianos como son Perú y Ecuador. Si se confirma la orientación nacionalista y antineoliberal de la política petrolera venezolana, lo más probable es que se condicionen los acuerdos bilaterales –y con mayor razón aquellos de integración regional– a las opciones ideológicas de los gobiernos. Las políticas petroleras se separarían entonces bajo la influencia de actores externos y por el juego de una «ideologización» de las políticas públicas.

III.3. La lucha contra el cambio climático

En la actualidad, las políticas petroleras en Perú y Ecuador están sometidas a un nuevo tipo de factores exógenos: la creciente toma de conciencia a nivel internacional de los efectos del cambio climático y de la importancia de los combustibles fósiles en la emisión de gases con efecto invernadero. Los impactos del cambio climático sobre

el desarrollo humano se pueden medir en cinco ámbitos: la pérdida de seguridad alimentaria por los trastornos en la producción agrícola, el acceso inseguro al agua por cambios en los ecosistemas, la exposición a desastres meteorológicos por el aumento del nivel del mar, la pérdida de biodiversidad y la vulnerabilidad a epidemias agravada por la ineficacia de los sistemas de salud pública (PNUD, 2007: 9).

Se asiste a un doble efecto de difusión política y de convergencia de intereses, que pretende paliar las insuficiencias de la cooperación internacional en materia ambiental. Este fenómeno tiene a su vez consecuencias sobre la incidencia política de los movimientos ecologistas locales. Por un lado, el ecologismo adquiere una legitimidad nueva ante la opinión pública, a través de un discurso crítico hacia el modelo de desarrollo capitalista posindustrial, que sostiene la globalización económica y financiera (esta misma defendida por la ideología neoliberal, sobre la base de la economía neoclásica). La internacionalización del ecologismo descansa en la toma de conciencia por los actores sociales e institucionales de los riesgos transnacionales para el medio ambiente, como la contaminación y la desaparición de ecosistemas y especies.

Por otro lado, aparece un sistema internacional de normas y organizaciones dedicadas a la protección del medio ambiente, un régimen de gobernanza ambiental global, cuya legitimidad descansa en la universalidad del derecho a vivir en un ambiente sano. Por cierto, no existe una política ecológica global, así como existe una política económica de esa dimensión. En otros términos, con la comunidad global de riesgo, no corresponde ninguna comunidad global de interés.

La emergencia del discurso político sobre el calentamiento global –en particular gracias a la acción del panel intergubernamental sobre el cambio climático (IPCC, por sus siglas en inglés), y la posterior campaña de Albert Gore, que les llevaron a ganar el Premio Nobel en 2007– modifica esta situación. La búsqueda de soluciones al problema del calentamiento global coincide con la crisis energética y la reactivación de políticas sobre la energía que valoran los recursos renovables y aquellos no renovables que generen menos emisiones de gases invernadero, como el gas natural, en particular en los países importadores netos de petróleo.

A nivel mundial, ni las políticas oligopólicas de la OPEP ni el papel de las agencias de energía de los países importadores lograron ordenar los ciclos de precios en los mercados mundiales de petróleo. En el ámbito regional, ni las iniciativas de integración regional ni el papel de la OLADE y ARPEL lograron regular los intercambios en países con producciones excedentes y aquellos importadores. Se puede concluir que, pese a la existencia de un «régimen internacional» energético y de un marco institucional propicio a la coordinación de políticas petroleras (Keohane, 1988), la noción de nuevo «orden energético mundial» (Sánchez Albavera, 2007) no evoca un sistema estable de intercambios regulados.

Aunque tampoco parece apropiado hablar de un «sistema anárquico» (Rosenau, 1992), cabe destacar que en el funcionamiento actual del régimen energético, la lógica imperante es aquella de un mercado entrenado por el crecimiento acelerado de la demanda desde hace una década. Paradójicamente, el carácter estructural de esta tendencia se revela en el momento en que se hacen más visibles los efectos del calentamiento global

y la incidencia política de los movimientos ecologistas. El efecto de estos factores exógenos es acumulativo con los factores endógenos que inciden en las políticas petroleras de Perú y Ecuador, como lo veremos a continuación.

IV. FACTORES ENDÓGENOS QUE INCIDEN EN LAS POLÍTICAS PETROLERAS

Dos tipos de factores endógenos inciden en las políticas petroleras de Perú y Ecuador. Se analiza en primer lugar la naturaleza de los arreglos, productos de la multiplicación de los conflictos ambientales en ambos países desde finales de la década de 1980. Posteriormente, se intenta relacionar la convergencia de distintos sectores sociales con la institucionalización del ecologismo, entendido a la vez como un discurso y una práctica política.

IV.1. Los conflictos ambientales

Las políticas extractivas intensivas no logran producir los efectos distributivos esperados, como lo muestra el contraste entre la heterogeneidad entre las situaciones nacionales en cuanto a la situación energética y la relativa homogeneidad de los indicadores de desarrollo humano (IDH) elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶. En comparación con los países industrializados (por ejemplo Noruega, exportador neto de petróleo, cuyo IDH encabeza la lista al nivel mundial, con 0,968), los Países Andinos productores de gas natural y petróleo exhiben IDH medianos o bajos, cualquiera que sea el volumen de sus exportaciones de hidrocarburos.

Esta falta de retroalimentación del desarrollo humano por las políticas petroleras es particularmente preocupante, si se toma en cuenta que los IDH siguen relativamente bajos en la región andina, pese al alza de la renta petrolera en el último decenio. Entre 1995 y 2005, subieron de 0,751 a 0,791 en Colombia, de 0,768 a 0,792 en Venezuela, de 0,733 a 0,773 en el Perú, de 0,719 a 0,772 en el Ecuador y de 0,635 a 0,695 en Bolivia. Los países de la región siguen en el grupo de países con desarrollo humano medio, no sólo lejos detrás de Francia, Estados Unidos y España (cuyo IDH se ubica alrededor de 0,950), sino también de exportadores de hidrocarburos como México (0,829) y Argentina (0,869), o aun de importadores netos como Cuba (0,838), Costa Rica (0,846), Uruguay (0,852) y Chile (0,867) (PNUD, 2007: 231-233; 2004: 143-146).

6. «El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el avance promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: vida larga y saludable, acceso a conocimientos y nivel de vida digno. Estas dimensiones básicas se miden, respectivamente, según esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria y producto interno bruto (PIB) per cápita en paridad del poder adquisitivo en dólares de Estados Unidos (PPA en US\$)» (PNUD, 2008: 227).

En este contexto, las políticas petroleras de Perú y Ecuador enfrentan la oposición de una parte de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Aquella oposición, amparada por actores sociales y políticos organizados en redes internacionales, se materializó en la multiplicación de los conflictos ambientales hacia finales de la década de 1980 para luego desembocar en importantes reformas institucionales y legales en la década de 1990. La multiplicación de estos conflictos se debe en gran parte a la difusión de informaciones sobre los impactos negativos ocasionados por las actividades petroleras, que pueden agruparse en dos tipos: directos, como la deforestación y la contaminación; e indirectos, como la colonización agrícola y la pérdida de autonomía de las poblaciones indígenas en sus territorios ancestrales.

El principal factor endógeno que incide en la política petrolera ecuatoriana es la oposición radical de varias organizaciones indígenas (quichua, shuar y achuar) a la explotación petrolera en las provincias amazónicas de Pastaza y Morona Santiago. Eso llevó al bloqueo de las actividades exploratorias en los bloques 24 (operado por Burlington) y 23 (operado por CGC San Jorge), desde el 2000. Cabe mencionar también el conflicto legal entre las organizaciones indígenas y campesinas del Frente de Defensa de la Amazonía (FDA) y Chevron- Texaco, en torno a los impactos ambientales y sociales ocasionados por la explotación petrolera en las provincias del norte, entre 1967 y 1992 (Fontaine, 2007a). Es menos conocido pero tan largo como el anterior, el conflicto que opone al movimiento ecologista nacional y un sector importante del movimiento indígena con el Estado ecuatoriano y las empresas que operan en el ámbito del Parque Nacional Yasuní, en particular en contra de la explotación del bloque 31 y los campos ITT (Fontaine, 2007b).

En Perú, la polarización de los conflictos no es tan fuerte. La razón se debe más a las dificultades de organización de los actores locales y de comunicación entre las regiones (siendo la Amazonía peruana cinco veces más grande que la ecuatoriana)⁷, que a la ausencia de impactos sociales y ambientales negativos generados por la explotación de hidrocarburos. Pese a ello, muchos conflictos locales oponen a los grupos indígenas amazónicos con las empresas que intervienen en el norte (por ejemplo en la región de Loreto y la reserva nacional Pacaya Samiria) y el este del país (en Madre de Dios), o aun a lo largo del oleoducto Norperuano (La Torre, 1998). El mismo «proyecto Camisea» fue objeto de una fuerte resistencia desde el anuncio del descubrimiento de las reservas del lote 88, en 1985, hasta la transición que siguió tras la caída del presidente Fujimori, en 2000. El inicio de la explotación de este yacimiento sólo fue posible gracias a una intensa negociación entre los gobiernos de Paniagua y Toledo con organizaciones indígenas y ecologistas, nacionales e internacionales, y entre otras cosas con la mediación del BID (Ross, 2008).

7. La Amazonía peruana cubre unos 651.000 km², frente a 131.000 km² para el Ecuador (PERZ *et al.*, 2003: 20-21).

IV.2. La institucionalización del ecologismo

La multiplicación de conflictos fue posible mediante la convergencia de dos movimientos sociales: el indígena y el ecologista. En Perú, eso se observa con una alianza estratégica entre la principal organización indígena nacional, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), y sus afiliadas locales y regionales, y algunas ONG de defensa de los derechos humanos (como Racimos de Ungurahui) y ecologistas (como la Sociedad Nacional del Ambiente o el Instituto del Bien Común). En Ecuador, esta convergencia se observa con la alianza entre un sector importante de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) y sus afiliadas locales, y organizaciones como Acción Ecológica, el Centro de Derechos Económicos y Sociales o Pachamama, además del FDA. Estas alianzas cuentan con el respaldo de importantes ONG internacionales como Oxfam América y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés), y se articulan con redes transnacionales como Oilwatch y Amazon Watch, a través de campañas de incidencia política.

La institucionalización de estos movimientos sociales sigue caminos distintos en cada país. En ambos casos un gran número de conflictos locales recibieron un tratamiento amigable, con la negociación de acuerdos coyunturales con las empresas para el pago de compensaciones e indemnizaciones –en particular por contaminación y adquisición de un derecho de vía por las empresas–. La radicalización de ciertos conflictos en Ecuador (que oponen al FDA con Chevron-Texaco, o a los quichuas de Sarayacu con Burlington) contrasta con la institucionalización de los arreglos logrados en Perú (como en el caso de Camisea). Ello no excluye la posibilidad de enfrentamientos violentos entre las comunidades indígenas peruanas, las empresas petroleras y el Estado, como aquellos ocurridos entre abril y junio de 2009, en la provincia de Bagua. En este caso, comunidades de base de la AIDSESP protestaron en contra de una serie de decretos legislativos promulgados tras la firma del Acuerdo de promoción comercial entre Perú y Estados Unidos por el gobierno de Alan García. Exigían en particular la abrogación de los decretos 1.064 y 1.090, que se sospechaban iban a «facilitar pautas de actividad comercial, privatización y explotación de tierras y recursos naturales que atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas sobre las mismas tierras y recursos» (Anaya, 2009: 3). Al fin y al cabo, estos decretos fueron abrogados por el Congreso, dos semanas después de unos enfrentamientos violentos que dejaron a 33 fallecidos y 200 heridos en Bagua, el 5 de junio.

Si bien es cierto que los movimientos ecologistas han logrado conquistar importantes espacios de participación directa en el sistema estatal en ambos países, las modalidades de esta participación divergen. En efecto, en Ecuador, la institucionalización del ecologismo desembocó en la ejecución de una política de Estado que postergó toda nueva ronda de licitación, incluso para la explotación de los campos ITT. En cambio, en Perú, este fenómeno llevó a la creación del Ministerio del Ambiente en 2008 y el desarrollo de instrumentos legales para facilitar la participación de los afectados en

los procesos de toma de decisión, sin detener el proceso de nuevas licitaciones de lotes para la exploración y explotación de petróleo y gas natural.

La multiplicación de los conflictos ambientales en las dos últimas décadas, en particular en la cuenca subandina, siguió la evolución de los conflictos sociales hacia un tipo de conflictos más culturales, en los que lo que está en juego es un estilo de vida más que el poder que lo controla. En esta evolución, actores organizados en comunidades, movimientos sociales y redes transnacionales desarrollan distintas lógicas de acción racional, para articular un ecologismo de tipo NIMBY (que significa «no en mi patio trasero», por sus siglas en inglés) con un ecologismo de tipo «postmaterialista» o «comunitarista», según el caso (Fontaine, 2007c).

Los conflictos ambientales de la década de 1990 sirvieron para organizar los movimientos sociales –en particular ecologistas– presentes en la cuenca amazónica, antes de llevar a una institucionalización de los arreglos en ambos países. A partir del 2000, en ambos países se impuso un modelo de incidencia basado en la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, la incidencia política sigue modalidades diferentes en cada caso: mientras en Perú domina una orientación tecnócrata que permite institucionalizar los arreglos, en Ecuador la orientación activista conlleva a la polarización de los conflictos. Una consecuencia de esta evolución es que las políticas petroleras responden de manera distinta a demandas sociales parecidas.

V. CONCLUSIONES

Con este trabajo se ha retratado una divergencia en cuanto a las reformas políticas, entre Ecuador y Perú. No sólo las innovaciones institucionales obedecen a propósitos ideológicos contrastados y expresan prioridades diferentes, también son el producto de condiciones geofísicas y contextos históricos diferentes. Para reducir los costos transaccionales, las innovaciones institucionales pueden privilegiar una mayor flexibilidad y la descentralización de competencias, acompañada por la desconcentración de recursos, como en el caso de Perú, u optar por una mayor rigidez en el control y un centralismo burocrático, acompañado por la concentración de los recursos al servicio de la planificación plurianual, como en el caso de Ecuador. Ello evidencia que, en contextos políticos diferentes, las orientaciones en las elecciones públicas divergen y ofrecen respuestas contradictorias a problemas similares, planteados por el desarrollo sostenible.

Se ha visto que la definición y la evolución de las políticas públicas en Perú y Ecuador quedan sometidas a la influencia de la geopolítica mundial y regional. Por un lado, las políticas de hoy son respuestas, no sólo ante las expectativas generadas por el alza contemporánea de los precios, sino también por las consecuencias de los choques petroleros de la década de 1970. Por otro lado, el papel hegemónico de Venezuela puede volverse un factor crítico para la orientación de los modelos de decisión. Finalmente, se evidencia una cada vez mayor incidencia de las preocupaciones ambientales en las

políticas energéticas, como consecuencia de la creciente advertencia de la comunidad internacional en contra de los efectos del cambio climático.

Se ha mostrado que las políticas públicas peruanas y ecuatorianas se enfrentan con demandas sociales insatisfechas y reclamos difusos por los impactos ambientales negativos ocasionados por las actividades petroleras desde la década de 1960. En ambos países, los movimientos ecologistas e indígenas lograron articular la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales a través de conflictos ambientales que desembocaron en arreglos con varios niveles de institucionalización. Es así como el ecologismo incide en las reglas de juego, la elección de los actores políticos y los procesos de toma de decisión en el ámbito energético.

La combinación de factores exógenos y endógenos descritos aquí incide en el plano político, puesto que tanto Perú como Ecuador comparten una inestabilidad política notoria y déficits de democracia que llevaron a severas crisis políticas, a lo largo de una década que se anunciaba como aquella de la consolidación institucional. Las elecciones de los gobiernos actuales, la ejecución de políticas públicas y la gestión de sus impactos económicos, sociales y ambientales derivan, entonces, tanto de las reformas institucionales de la década de 1990, como de la capacidad de organización y negociación de los actores sociales organizados, como los movimientos ecologistas, indígenas y campesinos.

La profundización de la democratización implica, por lo tanto, la continuación de las reformas institucionales lanzadas en el último decenio, en particular para garantizar la viabilidad y la equidad en los arreglos consecutivos de los conflictos ambientales, así como la participación de las poblaciones interesadas en la elaboración de las políticas de desarrollo sostenible. Ciertamente es que la política ambiental se vuelve un problema global desde el punto de vista normativo, a medida que se difunden las informaciones sobre los riesgos derivados de un desarrollo económico mundializado, basado en el crecimiento industrial.

No obstante, no es tan fácil dar a la «comunidad de riesgo global» una representación política, puesto que los intereses privados no encuentran una expresión directa en términos de interés general. Esto se debe a las tensiones entre unos intereses difusos y unas lógicas de acción racional a menudo contradictorias. Así como puede existir una tensión entre la fundamentación de la libertad y la igualdad como derechos universales, asimismo el derecho a vivir en un ambiente sano puede entrar en conflicto con los argumentos de la libertad o de la soberanía nacional.

Sea lo que fuere, el estudio comparado de las políticas petroleras en Perú y Ecuador demuestra la importancia de incidir en la estructura del consumo de energía primaria y, por lo que atañe más al desarrollo sostenible, la importancia relativa de los hidrocarburos en este último. Más aún cuando se confirma el carácter estructural del alza de precios que provocó la crisis energética de 2008. Al respecto, es sensible la divergencia entre ambos países, ante todo por razones geofísicas que determinan la abundancia de petróleo en un caso y de gas natural en el otro.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, James. *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*. Genève: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2009.
- ARRIAGADA HERRERA, Genaro. *Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana*. Documentos de trabajo, 20. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2006.
- AUTY, Richard. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE). *Cuentas nacionales anuales*. Quito: BCE/Dirección General de Estudios, 2009. En <http://www.bce.fin.ec>.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP). *Cuadros anuales históricos*. Lima: BCRP, 2009. En <http://www.bcrp.gob.pe>.
- BECK, Ulrich. *La Sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BRITISH PETROLEUM (BP). *BP Statistical Review of World Energy*. London: BP, 2009.
- CAMPODÓNICO, Humberto. *El ajuste petrolero: políticas empresariales en América Latina de cara al 2000*. Lima: Desco, 1996.
- DE LESTRANGE, Cedric; PAILLARD, Christophe-Alexandre y ZELENKO, Pierre. *Géopolitique du pétrole: un nouveau marché, des nouveaux risques, des nouveaux mondes*. Paris: Technip, 2005.
- FONTAINE, Guillaume. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. 2.ª edición. Quito: FLACSO-IFEA, 2007a.
- FONTAINE, Guillaume. Los conflictos ambientales y los límites de la cooperación institucional. En FONTAINE, Guillaume y NARVÁEZ, Iván (coords.). *Yasuní en el siglo XXI: El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala-Petrobras-CEDA-WCS, 2007b, pp. 75-127.
- FONTAINE, Guillaume. Verde y negro: Ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. En FONTAINE, Guillaume; VAN VLIET, Geert y PASQUIS, Richard (coords.). *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007c, pp. 223-256.
- FURFARI, Samuele. *Le monde et l'énergie: enjeux géopolitiques. 1. Les clefs pour comprendre*. Paris: Technip, 2007.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Energy Balances for non-OECD Countries*. Paris: IEA, 1998-2008.
- ISBELL, Paul. Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, ARI, 14, 2007.
- KARL, Terry Lynn. *The Paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley: UCA Press, 1997.
- KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- LA TORRE LÓPEZ, Lily. *¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*. Copenhague: IWGIA-Racimos de Ungurahui, 1998.
- PERZ, Stephen G.; ARAMBURÚ, Carlos E. y BREMNER, Jason. Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En ARAMBURÚ, Carlos E. y BEDOYA GARLAND, Eduardo (eds.). *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*. Lima: Consorcio de Investigación económica y social, 2003, pp. 11-52.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre el desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. New York: PNUD-Mundi Prensa, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre el desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. New York: PNUD-Mundi Prensa, 2007.
- PROPUESTA CIUDADANA, CAMISEA. *¿Para quién es el gas? Entre el consumo interno y la exportación*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.
- ROJAY, Alexandre. *Énergie et climat: réussir la transition énergétique*. Paris: Technip, 2008.
- ROSENAU, James N. Governance, Order and Change in World Politics. En ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst Otto (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.
- ROSS, Catherine. El caso del proyecto Camisea: logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente. En SCURRAH, Martin (eds.). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam-IBC-IEP, 2008, pp. 199-268.
- ROSS, Michael. The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor. En BANNON Iany, COLLIER, Paul (eds.). *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington D.C.: World Bank, 2003: 17-42.
- RUIZ-CARO, Ariela. *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos naturales e infraestructura, 106. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial. *Nueva Sociedad*, 2006, 204: 38-49.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. *Géopolitique du pétrole*. Paris: Armand Colin, 2006.