



Política y empresas en la integración energética latinoamericana

Lic. Diego Mansilla¹

El objetivo de éste trabajo es analizar los procesos de integración energética latinoamericana desde la óptica de los diferentes actores que intervienen. En la práctica, la integración energética no depende sólo de los gobiernos sino que la clave es que los actores relevantes además de los propios estados, son sus empresas y las firmas privadas (nacionales y extranjeras). Estos participantes tienen diferentes intereses (que no siempre coinciden con los lineamientos de la política energética) y su participación y objetivos cambian según los países.

En ese contexto se estudiará potencialidades y problemas de la intervención de países y empresas en la integración energética, haciendo hincapié en el funcionamiento de las empresas estatales (especialmente las grandes petroleras).

La integración entre pueblos tiene diferentes niveles: Político, Social, Económico, Cultural. En los procesos de integración realizados en América Latina en los últimos tiempos, la dimensión económica fue preponderante.

A pesar de ser un territorio con historia y origen común, culturas similares y bajo apenas dos idiomas semejantes, la integración de los pueblos latinoamericanos no fue parte de las estrategias de las clases dominantes. La historia de la independencia americana remarca el origen común de los países, hasta el punto de que sus grandes próceres Simón Bolívar y José de San Martín plantearan claramente el objetivo de una América Latina Unida. Sin embargo desde la creación de los estados latinoamericanos modernos (algunos producto más de intereses extranjeros que de procesos internos), pocos fueron los procesos de integración real que se llevaron a la práctica.

En los pocos casos en que se avanzó, el componente económico de la integración fue preponderante. Es decir, el mercado es el mecanismo elegido para enmarcar la relación entre países, comenzando por el comercio internacional. Sin ir más lejos, el acuerdo regional de los países del Cono Sur muestra desde su nombre (MERCOSUR) que la integración buscada no es entre pueblos sino entre mercados.

Este origen común de los países latinoamericanos, no existió en Europa donde conviven diferentes culturas, idiomas y se arrastran siglos de enfrentamientos nacionales (incluyendo las 2 guerras mundiales). Sin embargo, la Unión Europea ha logrado avanzar mucho más que la Unión de Países Americanos.

En la integración latinoamericana, los recursos naturales (en especial los energéticos) tienen un papel preponderante. En cuanto a lo conseguido, las grandes obras de infraestructura como los gasoductos binacionales y la interconexión eléctrica son ejemplos de la importancia de la integración energética sudamericana. Pero el mayor desarrollo en cuanto a obras binacionales fue logrado mediante las grandes hidroeléctricas (Itaipú, Yaciretá, Salto Grande). Esto fue debido a que los ríos de mayor caudal se encuentran marcando las fronteras entre los países por lo que el aprovechamiento de su potencial energético debió hacerse mediante emprendimientos binacionales.

Sin embargo, existe un amplio margen para los recursos naturales en la integración latinoamericana.

Por sus características de insumo básico para la industria y el consumo, una integración energética efectiva debe ser parte de las políticas energéticas de cada país y ser parte de una integración profunda entre los países y sus pueblos.

En América Latina fueron las empresas estatales quienes llevaron adelante los acuerdos de integración energética entre los países. Por tanto, la relación entre los objetivos de cada país con los de sus empresas debe tenerse en cuenta para comprender las posibilidades de integración regional. Esto es particularmente importante en el sector energético, donde operan las empresas estatales más importantes y en el cual la integración fue más activa en toda América.

A pesar de lo que pareciera a simple vista, las relaciones entre las empresas estatales y los gobiernos de ninguna manera son armoniosas. En más de una oportunidad los intereses de las empresas difieren de las políticas diseñadas por los gobiernos. Además, bajo las denominaciones "gobierno" y "empresa estatal" se esconden personas, estructuras y tradiciones institucionales que no suelen ser homogéneas, lo que genera al interior de estas instituciones un sinnúmero de problemas de coordinación. Estos inconvenientes pueden ser superados de

¹ Centro Cultural de la Cooperación

manera tal de alinear la empresa estatal con las indicaciones de la política pública o las empresas pueden desoír el mandato, actuando de acuerdo de sus intereses corporativos. En líneas generales, se suelen dar puntos intermedios de acuerdo entre ambas estructuras de intereses donde la "autonomía relativa" de la empresa tiene en cuenta las políticas oficiales. El estudio de estas relaciones actualmente está en boga en la academia bajo el nombre de "problemas de *governance* o *gobernanza*".

Estos problemas de coordinación político-económica entre los agentes son particularmente importantes en el caso del sector energético. Por un lado por la importancia estratégica de la planificación de los recursos y el papel de las empresas estatales en la política oficial y por el otro por las grandes estructuras que suelen necesitar las grandes empresas energéticas (en especial las petroleras).

Por tanto, en un proceso de integración energética para los países de América Latina, la relación entre los estados y sus empresas no debe ser presumido ya que puede generar múltiples inconvenientes a la hora de planificar una política de integración, toda vez que las empresas públicas tienen un papel preponderante en la política energética de cada país.

Repasando la historia de las mayores empresas energéticas de la región (PDVSA y Petrobras) se puede distinguir diferentes momentos en esa relación de disputa de intereses². Como las mayores empresas de la región (y grandes jugadoras a nivel mundial), ambas firman tienen un papel preponderante en los proyectos de integración energética. En este trabajo se buscará analizar brevemente la trayectoria de ambas empresas para problematizar las potencialidades de integración energética en Latinoamérica.

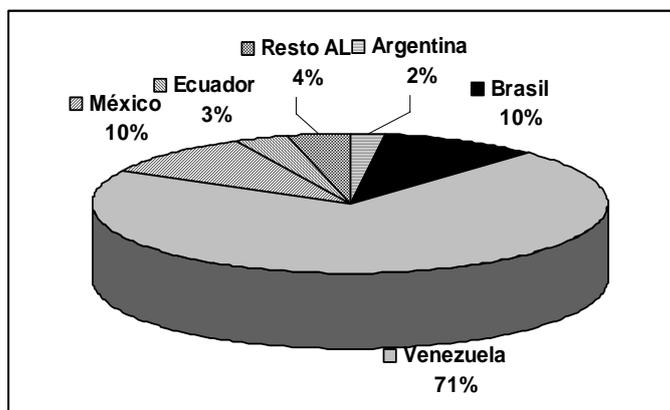
Potencialidad de integración energética de América Latina

América Latina cuenta con múltiples recursos naturales y a la vez, grandes diferencias a su interior tanto en la disponibilidad de esos recursos como en los diferentes tamaños y grados de desarrollo de los países. En este punto se van a remarcar las potencialidades que existen en Latinoamérica para una integración energética, en el marco de un verdadero proceso integrador de los pueblos.

La matriz energética de la región depende en su gran medida de los hidrocarburos. Si bien son una de las principales riquezas energéticas y estratégicas de la región, existen grandes asimetrías en su distribución. En el caso del petróleo, mientras que Venezuela se encuentra entre las potencias petroleras mundiales (a punto de certificar sus reservas de petróleo extra-pesado que la catapultarán como la mayor reserva petrolífera del mundo), Brasil (primer consumidor de la región) se encuentra entre los 10 mayores consumidores, superando a países desarrollados como Francia y Reino Unido³. En total, la región es exportadora neta de petróleo y combustibles. Así es como en el año 2007, América Latina exportó casi 2.600 miles de barriles diarios de petróleo crudo (algo más que 5 veces el consumo de Argentina). La mayor parte (3 de cada 4 barriles), se dirigió a los Estados Unidos.

América Latina cuenta con el 10% de las reservas mundiales, siendo la segunda región del mundo después de Medio Oriente y muy próxima a Europa Oriental. Su participación se redujo en los últimos 10 años ya que en 1997 la región contaba con el 13% de las reservas. Esta caída es producto de la disminución de reservas que sufrió México (75% en 10 años).

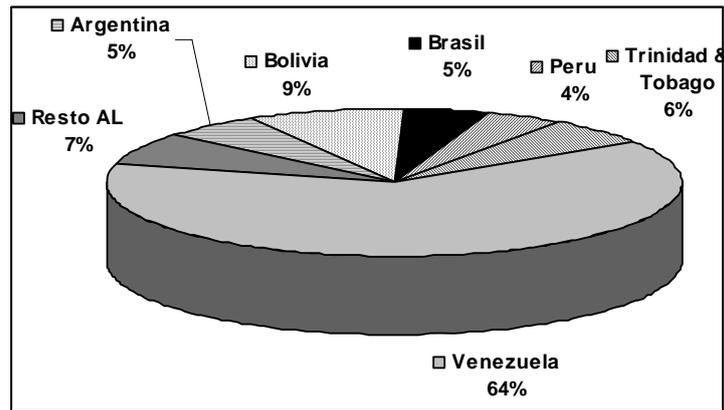
Reservas Petróleo América Latina



² Se está dejando fuera a Pemex, la tercera gran petrolera estatal de la región debido a que su funcionamiento se concentra casi exclusivamente a su mercado interno sin relacionarse con los países de la región.

³ Esto es producto tanto de su grado de industrialización como por su gran población. En término *per capita*, el consumo de Brasil no se compara con los niveles de los países de la OCDE.

Reservas Gas América Latina

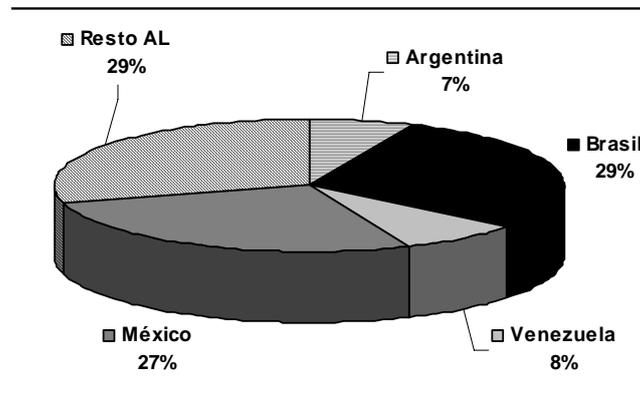


Elaboración Propia. Fuente BP

Como se observa, apenas tres países concentran el 91% de las reservas de petróleo de la región (Venezuela, Brasil y México) y el 80% de las reservas de gas natural (Venezuela, Bolivia y Trinidad & Tobago⁴). Estas reservas representan unos 40 años de extracción (lo que se conoce como "horizonte de reservas"), cifra que coincide con el promedio mundial. Si bien el horizonte está lejos de los 80 años de los países de Medio Oriente, supera al resto de las regiones.

Venezuela es el gran país en cuanto a hidrocarburos ya que posee una de las mayores reservas mundiales y su participación en el comercio mundial es importante. Por tanto no se puede analizar a este actor sólo desde la perspectiva regional sin tomar en cuenta las variables geopolíticas mundiales. En este sentido, cabe recordar que Venezuela es socio fundador de la OPEP y parte de su ala "dura" en constante confrontación con la fracción más "dialoguista" con los grandes consumidores (liderada por Arabia Saudita). Si bien Ecuador se reincorporó recientemente a la OPEP⁵, por su pequeño tamaño carece de poder político real en la organización.

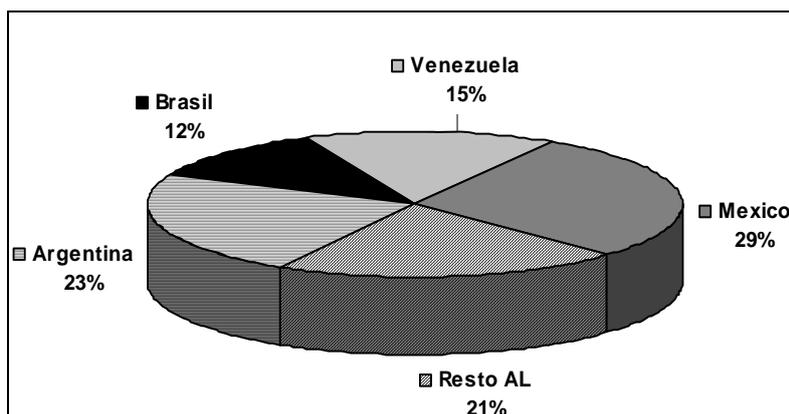
Consumo Petróleo América Latina



⁴ Aunque perteneciente al Caribe anglosajón, se considera a Trinidad & Tobago ya que las estadísticas suelen agrupar "América Latina y Caribe".

⁵ Ecuador se unió a la OPEP en el año 1973 hasta que, en medio de las reformas estructurales de los años noventa, pidió su baja en julio de 1992.

Consumo Gas América Latina



Elaboración Propia. Fuente BP

En cuanto al consumo de hidrocarburos, la participación es ampliamente distinta. Se observa a Brasil y México con un gran consumo de petróleo, agrupando el 56% de la región, producto de su mayor grado de industrialización y gran población. Lo siguen Venezuela (por los bajos costos de la energía en el mercado interno que provocan una economía energo-extensiva) y Argentina. No es casualidad que estos países se autoabastezcan de petróleo. Si bien Brasil dependió históricamente de la importación, en el año 2006 llegó a la autosuficiencia petrolera, con perspectivas de comenzar a exportar gracias a sus últimos descubrimientos offshore. Estos países representan el 70% del petróleo consumido, pero el 30% del consumo realizado por el resto de los países debe ser importado.

En el caso del Gas Natural, México y Argentina son los mayores consumidores, seguidos por Venezuela y Brasil. Actualmente, Brasil y México dependen de la importación de gas natural (de Bolivia y Estados Unidos, respectivamente). Argentina perdió su autoabastecimiento recientemente, importando pequeñas cantidades de Bolivia aunque exportando volúmenes similares a Chile⁶. Sin embargo, Brasil encontró grandes reservas para aspirar al autoabastecimiento en el mediano plazo. Si bien Venezuela importa gas natural de Colombia, se espera que luego del desarrollo de sus yacimientos gasíferos, se autoabastezca y comience a exportar al país caribeño.

Esta diferencia entre las reservas, la extracción y el consumo presenta un panorama favorable para la coordinación energética regional. Además en casi todos los países, tanto los exportadores como los importadores, el mercado petrolero está controlado por empresas estatales (con excepción de Argentina y los pequeños países caribeños) por lo que los acuerdos entre estados pasan a tener mayor relevancia que el "mercado" en esa integración energética. Así es como la energía se encuentra en primera plana en las discusiones sobre integración regional (tanto el ALBA como la nueva configuración del MERCOSUR con la entrada de Venezuela o la reciente UNASUR).

La integración energética latinoamericana no depende únicamente de los hidrocarburos, sino que la infraestructura de generación e interconexión eléctrica tienen amplios márgenes para avanzar. A diferencia del resto del mundo, la matriz de energía eléctrica de América Latina presenta una gran preponderancia de la generación hidroeléctrica. Mientras que el mundo produce el 16% de su electricidad mediante represas, América Latina lo hace en un 52% (llegando al caso de Brasil que mantiene un 76% de su capacidad instalada en hidroelectricidad). En cambio, el mundo utiliza mucho más carbón (40%) a pesar de ser no renovable y mucho más "sucio".

Esta dependencia de la hidroelectricidad, si bien permite la generación mediante un recurso renovable, hace sufrir las inclemencias meteorológicas ya que ante cuencas hidrológicamente pobres muchos países tienen dificultades para garantizar el suministro de electricidad. Entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela cuya generación hidroeléctrica supera el 60% (excepto Argentina con un 35%)⁷. Es decir, los mayores países América del Sur.

Sin embargo, por la complementariedad de las cuencas y el desfase de los picos de consumo, es posible un intercambio equilibrado entre los países mediante la interconexión de los sistemas eléctricos. Además, la Cuenca del Plata cuenta con varios emprendimientos hidroeléctricos con gran potencial generador, entre los que sobresalen Corpus entre Argentina y Paraguay, Garabí, Ronador y San Pedro entre Argentina y Brasil. Como se observa, los mayores aprovechamientos hidroeléctricos pendientes son binacionales. Por estos motivos, la integración energética latinoamericana, tanto en el transporte y como en la generación eléctrica tiene amplio margen para crecer y mejorar los sistemas nacionales.

Como se mencionó, para que esa integración energética tenga lugar, el papel de las petroleras estatales (fundamentalmente las más grandes) deberá ser primordial. En este punto se analizará brevemente los recorridos

⁶ Este invierno se importó gas natural licuado mediante un buque regasificador desde el puerto de Bahía Blanca.

⁷ OLADE (2006)

y características de Petrobras y PDVSA para poder problematizar este punto en una posible integración energética latinoamericana.

La “autonomía” de PDVSA

La historia petrolera moderna de Venezuela empezó en 1912, cuando fue perforado el primer pozo, transformándose rápidamente en potencia mundial. Para 1928 Venezuela era el primer exportador de petróleo del mundo, desplazando a México y el segundo extractor después de Estados Unidos. Sus exportaciones recién fueron superadas en 1970 por Arabia Saudita, Irán e Irak. Actualmente es el 7º exportador de petróleo crudo (en la misma posición en extracción)⁸. Además, es el país que más depende de la industria petrolera de la región (representa cerca del 75% de las exportaciones y 50% de los ingresos fiscales). Venezuela es la mayor potencia energética de Latinoamérica. Si bien México puede disputarle el liderazgo en cuanto extracción, sus menores reservas, el mayor consumo y su necesidad de importar subproductos le quitan poder de negociación.

En un comienzo la industria petrolera estaba en manos extranjeras (mayormente norteamericanas) y el estado obtenía una limitada porción de la renta. La primera gran reforma fue en 1943, con la sanción de la Ley de Hidrocarburos donde se otorga más poder al gobierno y un reparto de las ganancias del 50:50. En 1975 el petróleo venezolano fue estatizado, en el marco de las nacionalizaciones de reservas petroleras que realizaron los países de la OPEP en la década del 70. El 1º de enero de 1976 fue creada Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) como empresa comercial con el estado como único accionista, para operar el monopolio petrolero.

PDVSA exporta la mayor parte del petróleo extraído, refinando una parte y exportando los subproductos. El consumo interno representa una fracción muy menor de las operaciones de la estatal y del que casi no obtiene ganancias, vendiendo las naftas internamente a precios de costo.

Desde su creación, PDVSA actuó con bastante autonomía en sus decisiones mostrando en algunos momentos grandes problemas de coordinación con el gobierno venezolano. La mejor muestra de estas diferencias es el proceso de internacionalización que experimentó la compañía desde la década del 80, fundamentalmente mediante la compra de participaciones en refinerías y venta minorista de combustible. Si bien otras grandes petroleras estatales de la OPEP han iniciado un proceso de internacionalización mediante inversiones en refinación en economías de la OCDE, en ningún caso llegan a los niveles alcanzados por la petrolera venezolana.

Para comprender el funcionamiento de PDVSA, son necesarias ciertas consideraciones de orden técnico sobre las características del crudo venezolano. El petróleo no es una sustancia homogénea sino que se trata de una “solución de hidrocarburos” con diferentes propiedades. La mayor parte del petróleo de Venezuela es “pesado” por su elevado grado de viscosidad y con alto contenido de azufre. Esto provoca que para su eficiente destilación sean necesarias inversiones específicas y mayores costos que en el caso de los petróleos más “livianos” y con bajo azufre (o “dulces”), como los del Golfo Pérsico. Esos mayores costos son la razón por la cual el petróleo venezolano tiene un precio menor al WTI de Estados Unidos o al petróleo de Arabia Saudita. La diferencia de precios y costos se hace más evidente con los volúmenes de petróleo “extra-pesado” extraídos de la Franja del Orinoco (donde Venezuela espera certificar las mayores reservas petrolíferas del mundo).

Por tanto, las refinadoras que quieren operar con crudo pesado tienden a necesitar contratos de largo plazo para garantizarse en el tiempo un abastecimiento que permita amortizar las inversiones necesarias para la destilación eficiente de este tipo de crudo. En Estados Unidos, existe un mercado de petróleo pesados ya que se comercializan diversas variedades (venezolano, canadiense o el “maya” mexicano) con distintas características. Asimismo, PDVSA realiza la mayor parte de sus operaciones de venta por contrato y no acude al mercado “spot” (es decir de corto plazo) ya que no todas las refinerías están preparadas para recibir su crudo.

De esta manera, con reservas abundantes y dificultades para la realización del crudo extraído, PDVSA optó desde la década del 80 llevar adelante una estrategia de extranjerización en busca de mercados, además de aumentar fuertemente la capacidad interna de refinamiento para superar las restricciones del crudo venezolano mediante la exportación de subproductos.

El contexto internacional en la década de los 80 en el mercado petrolero fue muy cambiante. En 1980 se vivió un fuerte aumento del precio internacional de petróleo, producto de la guerra entre Irán e Irak luego de la revolución de los ayatollahs⁹. Ese año el precio llegó al máximo valor histórico (en valores reales) sólo superado luego de la escalada de precios de este año. Sin embargo, en los años posteriores el precio experimentó fuertes bajas, llegando a 1985 con un valor 60% menor al de 1980¹⁰.

A fin de 1982, la dirección de PDVSA decidió comenzar la internacionalización de la empresa con la creación de una empresa en Alemania (Ruhr Öl) dedicada a la refinación compartiendo la propiedad con la alemana Veba Öl. Como los costos eran muy elevados y los precios reconocidos por el petróleo venezolano eran menores a los

⁸ OPEP (2007)

⁹ Ver una descripción del conflicto y su impacto en el precio internacional en “El libro negro del petróleo”

¹⁰ Esta caída se suele explicar por la entrada en producción de los yacimientos del Mar del Norte, que por sus mayores costos sólo fueron rentables luego del aumento de precios de 1980.

oficiales, el presidente de Venezuela Jaime Lusinchi ordenó luego se asumiera en 1983 suspender el programa de internacionalización. Sin embargo, la empresa siguió adelante con la operación, aumentando las operaciones. En 1985 amplió sus negocios con Veba Óel mediante la compra de participaciones en 2 refinerías, oleoductos y una planta petroquímica.

La explicación oficial de la compañía es que de esta manera se garantizaba mercado al petróleo pesado venezolano, de difícil colocación. Sin embargo, nunca se realizaron las obras para modificar la "dieta" de las refinerías europeas por lo que son incapaces de refinar petróleo pesado y nunca recibieron ni una gota de ese petróleo. En cambio, se enviaron muchos barriles del escaso petróleo venezolano "liviano" de fácil venta en el mercado externo pero a menores precios y con altos costos de transporte. En parte, esto fue solucionado gracias al acuerdo con la U.R.S.S. mediante el cual Venezuela se encargaba de entregar petróleo a Cuba mientras que los soviéticos abastecían a las refinerías venezolanas en Europa, obteniendo ambos grandes ahorros en transporte.

No obstante haberse demostrado que la internacionalización no tenía los objetivos declarados, la actividad en el exterior siguió creciendo. En 1986, PDVSA adquirió una participación en 5 refinerías localizadas en Estados Unidos, Suecia y Bélgica, y arrendó la refinería de Curazao del gobierno de las Antillas Holandesas, incrementando con esto su capacidad de refinación fuera de Venezuela en casi 600 millones de barriles diarios¹¹.

Una muestra de la "independencia" con que manejaban sus negocios la dirección de PDVSA se ve con la compra de la participación del 50% en la estadounidense CITGO en 1986 (en 1990 PDVSA compró el 50% restante, transformándose en su único propietario). El presidente venezolano solicitó oficialmente detalles de la operación al directorio de la empresa por solicitud del congreso. Sin embargo, el presidente de PDVSA se negó a dar dicha información argumentando que dar a conocer tales detalles iría en contra de los intereses de la compañía ya que serviría a sus competidores¹².

La dirección de la petrolera estatal decidió no mantener reservas líquidas y gastar todo el dinero disponible mediante adquisiciones para evitar remitir ganancias que serían "apropiadas" y "despilfarradas" por el gobierno. Con la internacionalización se intentó minimizar el pago de dividendos. Según el Dr. Mommer "La internacionalización fue ideada por PDVSA con el fin de crear un mecanismo para trasladar ganancias fuera del alcance del gobierno por medio de precios de transferencia"¹³. Además, por una compleja estructura de subsidiarias¹⁴, las empresas no giraban sus ganancias a Venezuela. En parte, la justificación de eso era evitar la "doble tributación". Sin embargo, esto es incorrecto ya que las empresas remitían dividendos a otras subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales por lo que podrían haber enviado a su vez las ganancias a la casa matriz.

De esta manera, CITGO declaró dividendos por un total de apenas U\$S 85 millones desde su compra total por PDVSA en 1990 hasta 1997. En cambio, en 1998 cuando el presidente Chávez exigió a la compañía la remisión de utilidades la empresa declaró U\$S 486 millones. Sin embargo, al pasar por su matriz PDV América se redujeron a U\$S 268 millones, cifra que se redujo aún más luego de pasar por Venedu Holding.

Actualmente CITGO opera en Estados Unidos 8 refinerías y 13.500 estaciones de servicio, lo que representa el 10% del enorme mercado norteamericano de combustibles y es el mayor proveedor de la petroquímica. CITGO además de garantizar el acceso al mercado norteamericano, genera cuantiosas ganancias al participar en el rentable negocio de la refinación. Como ejemplo del gran cambio en cuanto a la política de dividendos, en el 2006 la empresa remitió a PDVSA U\$S 870 millones más U\$S 1.400 millones por la venta de una refinería.

Luego de esta política de internacionalización, apenas el 45% de la capacidad de refinación de PDVSA se encuentra en Venezuela. El mayor mercado es Estados Unidos (que representa el 25% de su capacidad de refinación) por intermedio de CITGO a lo que se suma el Caribe (20% de la capacidad de refinación) en Islas Vírgenes y Antillas Holandesas con destino al mercado norteamericano. De esta manera, PDVSA es la principal empresa extranjera en refinación y distribución de combustibles de Estados Unidos. Esta presencia es tan fuerte que, a pesar de las "amenazas" del gobierno venezolano de no exportar petróleo a los Estados Unidos, estudios oficiales de la GAO (autodenominado "el brazo investigador del congreso de Estados Unidos") demuestran que esta medida no perjudicará el mercado norteamericano como sí lo haría la paralización de CITGO¹⁵.

Como se observa, esta salida al exterior nada tiene que ver con procesos de integración ni con la política pública de Venezuela. Su objetivo fue la obtención de activos en los países desarrollados, importadores de petróleo. La inversión de PDVSA hacia los países desarrollados fue, según la CEPAL, de 6.500 millones de dólares entre 1983 y 2002, transformándose en uno de los mayores flujos internacionales de capital en dirección sur-norte¹⁶. En cambio, la integración sur-sur no existía al no presentar mercados lo suficientemente importantes para la petrolera venezolana.

¹¹ Boué J. "La internacionalización de PDVSA: una costosa ilusión"

¹² Boué J, "El programa de internacionalización de PDVSA: ¿triumfo estratégico o desastre fiscal?"

¹³ Mommer B. "Petróleo Subversivo"

¹⁴ Por ejemplo, CITGO, la subsidiaria de PDVSA en Estados Unidos en realidad pertenecía a PDV America que pertenece a PDV Holding (ambas inscriptas en Delaware), que a su vez depende de Venedu Holding N.V. de Curazao

¹⁵ GAO Energy Security "Issues Related to Potential Reductions in Venezuelan Oil Production"

¹⁶ CEPAL, La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2005.

La segunda “nacionalización” de PDVSA

A partir de 1989, el presidente Andrés Pérez firmó los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial que impulsaron las “reformas estructurales” que buscaban transformar y abrir la economía venezolana, en forma análoga al resto de los países de la región. En 1990 se rompe el monopolio de PDVSA, permitiendo la asociación con empresas privadas mediante “Convenios de Servicios Operativos” y “Asociaciones Estratégicas”.

De esta manera se logró disminuir el papel estatal en la industria petrolera, permitiendo el ingreso de empresas extranjeras y bajando a su vez la participación estatal en la renta petrolera. Nuevamente es importante recalcar el rol de la alta dirigencia de PDVSA como propulsora de las reformas pro-petroleras extranjeras. Sin ir más lejos, Luis Giusti presidente de PDVSA durante 1994-1999, actualmente es director de Shell y asesor energético de George W. Bush¹⁷.

Sin embargo, a partir del año 2002 esta política de privatización indirecta de PDVSA empezó a revertirse. En enero de ese año entró en vigencia la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Esta ley exige que en todas las actividades primarias del sector petrolero, la estatal PDVSA cuente con el control operativo y la mayoría accionaria, transformando además la estructura impositiva de los hidrocarburos¹⁸. A esto se suma la fuerte intervención de PDVSA en sus subsidiarias en pos de controlar sus operaciones y generar una estrategia de remisión de dividendos. En este sentido, el 1999 se liquidó la subsidiaria Venedu Holding, nexa entre Venezuela y los activos internacionales.

Estas reformas no fueron “fáciles” en absoluto sino que debieron afrontar grandes rechazos y confrontaciones políticas. Para recuperar el poder de decisión sobre la petrolera estatal, la administración Chávez decidió en el año 2002 el cambio de la cúpula de PDVSA y de parte de los mandos gerenciales que se oponían a perder la “autonomía”.

El 11 de abril de ese año, en el marco de una serie de paros nacionales en rechazo a los cambios en PDVSA, Venezuela vivió un golpe cívico-militar que destituyó a Chávez y fue rápidamente respaldado por Estados Unidos y España. El gobierno de facto anuló la Ley Orgánica de Hidrocarburos y nombró al frente de PDVSA al antiguo gerente, removido de su cargo por oponerse a dicha ley. Finalmente, gracias al fuerte reclamo popular y la presión internacional, el 14 de abril Chávez fue liberado y repuesto como presidente de Venezuela.

En diciembre de 2002, la lucha por el control de PDVSA entre el gobierno y la gerencia de la empresa llegó a su punto culmine con la paralización casi total de las operaciones por casi tres meses. Más que un paro, se trató de un *lock-out* patronal (o Sabotaje Petrolero, como se lo llamó oficialmente en Venezuela). La recuperación del “estado de emergencia” recién fue declarada el 31 de marzo de 2003, luego de la renuncia o expulsión de gran parte de los empleados, incluyendo a casi la totalidad de los mandos gerenciales. Dada la dependencia de la economía venezolana al petróleo, este paro petrolero generó una pérdida del PBI del 15,8 % durante el cuarto trimestre de 2002, y de 24, 9%, durante el primer trimestre de 2003¹⁹.

Paralelamente con la reorientación de los objetivos de PDVSA con la política pública venezolana, se buscó cambiar la internacionalización de la empresa privilegiando la integración energética sobre la participación en los mercados. A partir del año 2000 la petrolera se transformó en parte importante de los planes de integración energética de la región llevadas adelante por el gobierno venezolano. Así es como se planteó la creación de 4 empresas regionales para promover la integración en América Latina: Petrocaribe, Petroandina, Petrosur y Petroamérica como proyecto unificador de las otras tres, en el marco del ALBA. Sin embargo, la única de estas iniciativas regionales que tiene una existencia real, más allá de declaraciones firmadas, es Petrocaribe. Esta experiencia puede ejemplificar los objetivos de integración de PDVSA para con el resto de Latinoamérica.

Petrocaribe es, según la propia PDVSA, “un Acuerdo de Cooperación Energética con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña”²⁰. Creada en 2005, actualmente la forman 16 países del Caribe que dependen del petróleo importado y, por su pequeño tamaño, no representan un mercado para la producción venezolana. Uno de los objetivos del acuerdo es permitir el acceso del petróleo venezolano directamente a estos países sin la intermediación de petroleras internacionales (lo que genera un ahorro en divisas importante). De acuerdo a las necesidades energéticas, PDVSA se compromete a entregar un monto fijo a cada país. Además, se brindan grandes beneficios financieros sobre el importe de la deuda petrolera (financiando a largo plazo hasta el 50% de la factura con un interés del 1% y dos años de gracia), permitiéndoles a los países el pago del petróleo con bienes y servicios. Luego del aumento del precio internacional del último año, Venezuela acordó mayores beneficios en cuanto a financiamiento y periodos de gracia a los países miembro (llegando al 70% de financiación si el precio por barril supera los 150 dólares).

Además de Petrocaribe, PDVSA firmó acuerdos con Paraguay, Uruguay y Cuba que incluyen la reforma de las antiguas refinerías de las petroleras estatales (Villa Elisa, La Teja y Cienfuegos, respectivamente) para permitirles

¹⁷ Ver una descripción de las reformas petroleras en Compodónico (2004) o Mommer (2003)

¹⁸ Ver Mommer (2002), Rodríguez Araque (2002) y Campodónico (2007)

¹⁹ Sitio web de PDVSA, www.pdvs.com

²⁰ Sitio web de PDVSA, www.pdvs.com

la destilación de petróleo pesado, garantizando el abastecimiento futuro con producción venezolana. La única de estas iniciativas llevadas a la práctica fue la modernización de Cienfuegos ya que Paraguay y Uruguay han enfriado las negociaciones por problemas de política interna. No obstante, existen contratos de suministro de petróleo crudo y combustibles con ambos países en condiciones preferenciales. En el caso de Paraguay, Chávez se comprometió a otorgar diesel "en consignación" para ayudar al nuevo gobierno de Lugo a sobrepasar la fuerte crisis energética que sufre el país.

En Brasil, luego de una serie de complicaciones políticas, se está construyendo una refinería en sociedad con Petrobras. La nueva destilería, ubicada en Pernambuco en el nordeste brasileño, estará preparada para destilar crudo pesado y recibirá por lo menos el 50% de sus necesidades de petróleo venezolano. Sin embargo, la participación compartida de ambas petroleras en la refinería todavía está en duda. A cambio, Petrobras participa en la Franja del Orinoco²¹. En Bolivia, además de brindar asesoramiento técnico a la nueva YPFB y comprometer el envío de crudo y diesel, se creó una empresa mixta entre la estatal boliviana y la venezolana para la búsqueda de reservas en suelo boliviano. En Ecuador, se creó una empresa conjunta con la estatal Petroproducción para la exploración y desarrollo de campos y construirán una nueva refinería.

Se observa que la estrategia de internacionalización de PDVSA al interior de América Latina es totalmente distinta a la mantenida en los países desarrollados. En vez de realizar inversiones comprando empresas (la mayor parte de la inversión extranjera directa contabilizada por PDVSA en Latinoamérica se trata de los montos financiados de la factura petrolera), Venezuela ha apostado a la integración energética para ingresar en el mercado latinoamericano. Mediante acuerdos entre gobiernos y otorgando facilidades, buscó encontrar mercado a la producción de PDVSA como parte de su política exterior. Esto sólo pudo ser posible luego de la alineación de la conducción de la empresa estatal con los objetivos del gobierno venezolano. Si bien en la actualidad los volúmenes involucrados en este comercio entre petroleras estatales es bajo con respecto a la extracción de PDVSA, la intención de la empresa es aumentar estos intercambios. Hace falta mucho camino para que Latinoamérica reemplace a Estados Unidos como principal mercado del petróleo venezolano²².

Breve recorrido por Petrobras

La otra gran empresa petrolera latinoamericana es la brasileña Petrobras. Si bien actualmente sus descubrimientos en la capa "pre-sal" le permiten sostener con reservas el autoabastecimiento conseguido en 2006, la constante en la historia petrolera de Brasil fue la dependencia del combustible importado.

En 1953 fue fundada Petrobras con el objetivo ser la herramienta para operar el recientemente creado monopolio del estado federal sobre las reservas y la extracción de petróleo y gas natural. Este fue el punto culmine de la campaña "O Petróleo é Nosso" ("el petróleo es nuestro") que fue muy popular en Brasil, a pesar de que en esta época casi no contaba con reservas propias. Previamente, en 1938 se había nacionalizado la industria petrolera con muy pocas reservas y casi sin extracción.

Fundada sobre la base del CNP (Consejo Nacional del Petróleo), Petrobras carecía de petróleo propio por lo que su participación en el mercado se reducía a la importación y a la operación de las tres refinerías existentes (dos recibidas del CNP y una inaugurada en 1955). Su función fue principalmente refinar el petróleo importado y distribuir los subproductos obtenidos. En 1963 se extendió el monopolio a la importación de petróleo y combustible.

El modelo de Petrobras integrada, con el monopolio del mercado tenía como objetivo explícito que, con las ganancias obtenidas, la empresa estatal desarrollara una industria petrolera propia buscando petróleo y gas en suelo brasileño. Como resultado se llevó adelante una fuerte campaña de exploración del subsuelo que, luego del primer descubrimiento de petróleo en el mar en 1969, se dirigió casi exclusivamente a la plataforma submarina. La clave de esta política de exploración *off-shore*²³ (sobre todo en el litoral de Río de Janeiro), fue el desarrollo de tecnología propia con la cual Petrobras obtuvo grandes avances.

La expansión internacional de Petrobras comenzó luego de la "revolución de la OPEP" que no sólo aumentó el precio del petróleo sino que puso en duda el suministro del combustible. Para desarrollar esta salida al exterior se creó la filial Petrobras Internacional S.A. (Braspetro). Su objetivo era obtener concesiones en países con reservas para garantizar el abastecimiento de petróleo a Brasil. De esta manera, Braspetro obtuvo concesiones y realizó inversiones en países como Argelia, Colombia, Egipto, Irán o Irak. Así es como, por ejemplo, Petrobras descubre en 1977 el campo gigante de Majnoon en Irak, cuyas reservas representan casi el 15% del total del país. En la década del 80, las inversiones externas privilegiaron regiones como el Golfo de México norteamericano y el Mar del Norte.

²¹ Sin embargo, los medios de comunicación informaron que Petrobras desistirá de invertir en Venezuela para concentrarse en la explotación de otras regiones como Nigeria.

²² A pesar de los esfuerzos en diversificar sus mercados, desde la década del 80 Venezuela concentra sus exportaciones de crudo a Estados Unidos (llegando en 2005 al 65%) en perjuicio del resto de los mercados. Espinasa (2006)

²³ En la "jerga", *offshore* se refiere a explotación de yacimientos en el mar mientras que *onshore* son las explotaciones en tierra.

Mientras tanto, Petrobras seguía invirtiendo en exploración y explotación del suelo brasileño con las ganancias obtenidas. Como resultado, se descubrieron numerosos yacimientos incluyendo los dos primeros campos gigantes en aguas profundas (el Albacota en 1984 y el Marlim en 1985, ambos en la Cuenca Santos). En 1984, por primera vez la extracción de petróleo y condensados *offshore* superó a la *onshore*. Actualmente la extracción en mar corresponde al 89% la extracción total en territorio brasileño²⁴. Así es como en 1985, Brasil iguala las reservas probadas de petróleo de Argentina (cuando en 1980 eran apenas de un 50%) y la supera en extracción. Sin embargo, debía importar cerca del 60% del petróleo consumido. El ritmo de descubrimientos no decayó, duplicando en 1990 las reservas de 1985 (y triplicando las de Argentina) aunque sin avanzar en el autoabastecimiento²⁵.

Al igual que el resto de los países de América Latina, en la década de los noventa se implementaron cambios estructurales en Brasil, siguiendo las políticas neoliberales del Consenso de Washington y los organismos multilaterales de crédito. En el caso de los hidrocarburos, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso inició la apertura petrolera en 1995 mediante la "Enmienda Constitucional N° 9" que permitió el ingreso de capitales privados a las actividades de hidrocarburos, mientras se mantenía formalmente el monopolio federal. Finalmente en 1997 se desreguló el mercado petrolero mediante la Ley de Petróleo N° 9.478, creando un sistema de concesiones con libre disponibilidad que anuló el monopolio de Petrobras. Como parte de la desregulación del mercado, se procedió a realizar la privatización parcial de Petrobras mediante la apertura del capital accionario de la empresa. En una primera etapa se vendió el 36% de las acciones en la bolsa de San Pablo por cerca de 5.000 millones de dólares²⁶. A fines de 2007, esa participación estaba valuada en unos 86.000 millones de dólares.

Al momento de la apertura al capital privado, Petrobras mantenía asociaciones con más de 70 compañías petroleras y poseía unos 140 contratos de exploración en nueve países: (Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Líbano, Perú, Reino Unido y Estado Unidos) y había comenzado a invertir en Irán, Tanzania y otros países. Además Brasil logró por primera vez extraer 1 millón de barriles de petróleo por día, cifra alcanzada por pocos países.

Actualmente la empresa se encuentra en una situación particular. Si bien el estado federal mantiene el control de la empresa (como indican sus estatutos) al poseer el 55,7% de las acciones con derecho a voto (llamadas "ordinarias") a lo que se le suma el 1,9% de BNDES, la mayoría de las acciones están en manos privadas (preponderantemente extranjeras). Esto es así ya que además de las acciones ordinarias se crearon acciones "preferidas" sin derecho a voto, con cotización en San Pablo, Buenos Aires y Nueva York. De esta manera, el estado federal posee control de la empresa pero apenas el 32% de las acciones (sumado al 7,6% de BNDES) por lo que el estado brasileño no recibe la mayor parte de las cuantiosas ganancias de Petrobras.

Petrobras mira a América Latina

Recién desde mediados de la década de los noventa América Latina comienza a ser parte de la internacionalización de la compañía. Hasta entonces, la inversión de Petrobras no se dirigió a mercados como la de PDVSA sino a buscar reservas para garantizar petróleo a su país. Esto es congruente con los objetivos de política de un país importador de hidrocarburos. En esta estrategia, América Latina no tenía lugar al carecer de grandes reservas disponibles para explotar y por el papel de las petroleras estatales en cada país (salvo el caso de Colombia, donde Petrobras obtuvo concesiones). Su participación en la región fue más bien reducida.

Por ejemplo en Argentina, Petrobras comenzó a operar en la década del ochenta, mediante una operadora comercial. En 1989 la filial internacional Braspetro resultó ganadora de un área de la Cuenca Marina en la 4ª ronda licitatoria del Plan Houston. Si bien se comprometieron inversiones por 14 millones de dólares, las mismas no llegaron a concretarse²⁷. En 1992, en el marco de la desregulación petrolera argentina, recibió la concesión del 15% del yacimiento Agüarague, junto con Y.P.F., C.G.C. S.A., Ledesma y Tecpetrol (quien es la operadora).

No obstante esto, Petrobras acordó a principios de la década con la estatal Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) el suministro de gas natural boliviano al mercado brasileño gracias a la construcción de un gasoducto que uniera los dos países. Este arreglo era parte del plan estatal para bajar la dependencia de la energía hidroeléctrica mediante el uso de gas natural en la generación termoeléctrica y aumentar su uso industrial. Como parte de la planificación estatal se decidió aumentar el consumo de gas natural, importándolo desde Bolivia hasta tanto los pozos nacionales extraigan cantidades suficientes para autoabastecer al país. A ese momento el gas natural representaba una porción muy pequeña del consumo energético. Esto era debido a que las reservas de gas propias eran insuficientes para garantizar un desarrollo de la demanda. Además la mayor parte del gas extraído junto al petróleo era "venteadado" ya que casi la totalidad de la extracción de gas se encontraba en aguas profundas o en pleno Amazonas.

²⁴ Dato año 2007. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

²⁵ Esto indica que los motivos de las diferentes trayectorias de Petrobras e Y.P.F., más allá de las diferencias geológicas, no se encuentran en la privatización y ni en la apertura al sector privado.

²⁶ AEPET "Lei 9.478 garante a multinacionais posse do petróleo brasileiro".

²⁷ Kozulj R. y Bravo V. "La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos"

El gasoducto que conecta Santa Cruz (Bolivia) y San Pablo (Brasil) fue comenzado en 1996 y terminado en 1999. En el lado boliviano, el gasoducto pertenece a Ashmore (originariamente Enron), Shell y Gaspetro (Petrobras) mientras que en el lado brasilero Petrobras tiene el 51% y el resto repartido entre Ashmore (ex Enron), Shell, British Gas y otras.

Posteriormente adquirió participaciones en los megayacimientos de San Alberto y San Antonio, siendo operador en ambos casos. Estos yacimientos son los que extraen la mayor parte del gas natural que se exporta a Brasil²⁸. Además intervino en la privatización de las dos refinerías bolivianas, la red de poliductos y de distribución. En Bolivia, Petrobras fue un fuerte opositor al proyecto de exportación de gas natural boliviano a Estados Unidos y México. La empresa Pacific LNG (conformada por Repsol YPF, British Gas y BP) intentó dirigir el gas boliviano hacia la costa del Pacífico y desde una planta licuadora (ubicada en Chile o Perú) enviar el gas natural licuado hasta América del Norte.

Sin embargo, las mayores inversiones de Petrobras en América Latina se realizaron con posterioridad a su privatización parcial. Estas nuevas inversiones no tenían como objetivo el mercado brasileño, sino que se registra una gran diversificación e integración vertical de sus activos externos. Esta mirada hacia América Latina tuvo que ver más con las desregulaciones y privatizaciones del resto de los países que por un cambio en la conducción de la empresa post entrada de capital privado.

En el año 2000, mediante un intercambio de activos valuados en 500 millones de dólares con Repsol (que debía disminuir su participación en el mercado para recibir la autorización de comprar YPF S.A.), adquirió la red de estaciones de servicio EG3 (700 estaciones) y una refinería en Argentina.

Finalmente con la compra de Pérez Companc en el 2002, Petrobras logra una presencia importante en toda Latinoamérica y fundamentalmente en Argentina. Pecom era, a esa altura, la principal energética independiente de Latinoamérica con actividades tanto en hidrocarburos como en generación, transporte y distribución de gas y energía eléctrica. De esta manera, Petrobras adquirió en Argentina el 12,68% de las reservas comprobadas de petróleo y el 5,84% de las de gas natural (incluyendo el segundo mayor yacimiento de petróleo, Puesto Hernández), una refinería, más de 100 estaciones de servicios y 39 áreas en explotación en Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil y Venezuela con reservas probadas por 585,8 millones boe²⁹ (38% mayores a las presentes en Argentina). En Bolivia, Petrobras obtuvo además el 49% que no controlaba de la Empresa Boliviana de Refinación (EBR), dueña de las dos únicas refinerías privatizadas en 1998. Posteriormente ha adquirido activos de la anglo-holandesa Royal Dutch Shell (que se retiró de gran parte de Latinoamérica) en Colombia, Paraguay y Uruguay y las operaciones de distribución de ExxonMobil en Chile.

No obstante este crecimiento en América Latina, existieron adquisiciones en casi todo el mundo. Además de sus inversiones en el upstream (es decir la exploración y extracción de petróleo y gas) particularmente en el Golfo de México y África, Petrobras por primera vez está diversificando sus operaciones extra-regionales mediante la compra de activos en el downstream (es decir la destilación y distribución de combustibles). Sobresalen la compra de una refinería en Japón a Exxon, el 50% de otra en Pasadena, Texas y la agresiva estrategia de marketing destinada a los países desarrollados (que incluye desde su participación en la Fórmula 1 hasta su presencia en la película "Meteoro").

A pesar de esto, nunca descuidó su mercado interno y su objetivo del autoabastecimiento. Así es como a pesar de su gran expansión internacional, las operaciones fuera de Brasil apenas superan el 20% del total de las inversiones de la empresa.

Se descubre que, a diferencia de lo sucedido en PDVSA, existe una coordinación de los objetivos de política energética brasileña y las actividades de Petrobras. Las mismas no se modificaron a pesar de la entrada de capital privado en la petrolera. De esta manera se explica la agresiva campaña en pos de encontrar reservas para obtener el autoabastecimiento brasileño, la rápida salida en búsqueda de reservas luego de la crisis petrolera de los años 70 y la participación en el sector gasífero boliviano. En todos los casos, quien marcó la dirección de las actividades de la petrolera fue la política energética estatal. Petrobras, a diferencia del resto de las grandes petroleras, es una importante jugadora en la destilación y comercialización de agrocombustibles (principalmente etanol producido con caña de azúcar). Nuevamente, la explicación se encuentra en el explícito apoyo de Brasil a este tipo de combustible desde la creación del Programa Nacional de Alcohol (Proálcool) en 1975.

En cambio, su participación en Latinoamérica se relaciona más con las actividades de cualquier empresa petrolera internacional, que con intereses de integración del gobierno brasileño. Ya sea por tener concesiones petroleras o por compra de empresas energéticas, la entrada de Petrobras en la región estuvo dirigida hacia la obtención de utilidades, salvo en los casos donde la maximización de ganancias se enfrentaba con los intereses del estado brasileño (como en el caso de la exportación de gas boliviano a América del Norte) donde primaron estos últimos. En contra de las opiniones del "mundo de negocios" expresados por ejemplo en *The Wall Street Journal*³⁰,

²⁸ En el año 2004 una comisión técnica boliviana confirmó que el campo de San Alberto (operado por Petrobras junto con Repsol y Total) y que cuenta con el 24% de las reservas bolivianas fue descubierto por YPFB en 1990. A pesar de esto, por la "letra chica" de la ley de privatización de YPFB fue declarado "reserva nueva", privatizándose a un precio considerablemente menor. La comisión calculó el desfaldo al estado boliviano en el 50% de las reservas de dicho yacimiento.

²⁹ Barriles equivalentes de petróleo, medida que se utiliza para agregar reservas de petróleo, condensado y gas natural.

³⁰ "Cómo Petrobras pasó de ser una aletargada petrolera estatal a un protagonista global" *La Nación* 31/08/07

esto no proviene de la apertura de su capital al sector privado, sino que estaba presente en la estrategia de la empresa con anterioridad a 1997.

El hecho de que Petrobras salga fronteras afuera, no como herramienta de integración sino como forma de ampliar sus negocios, es reconocido por la misma empresa. Su objetivo es "jugar" a nivel de las grandes petroleras integradas (las "mayors") como ExxonMobil o Royal Dutch Shell. Sin embargo, a pesar de su creciente presencia internacional, su fuerte sigue estando en su mercado interno. Como se mencionó, la mayor parte de las inversiones, reservas e ingresos de Petrobras se explican por el mercado brasileño, cosa que la diferencia del resto de las grandes petroleras internacionales.

De esta manera, Petrobras ha llevado adelante diferentes estrategias en el resto de los países donde actúa con respecto a sus operaciones en Brasil. Esto se puede ver claramente en el caso de Argentina. Luego de la compra de Pérez Companc, la brasileña se transformó en una de las firmas más importantes del sector. Sin embargo, desde la adquisición en 2002 casi no existieron inversiones para aumentar sus reservas, extracción o capacidad de refinación.

En el downstream existieron inversiones iniciales que se dirigieron a consolidar la marca "Petrobras" en la red de estaciones de servicio en su poder (que operaban bajo banderas "EG3", "Isaura", "Puma" y "Astra") mediante una fuerte operación de marketing y de modernización de los puestos de venta³¹. En las refinarias, no existió aumento de la capacidad aunque sí una mejora en los procesos.

En cuanto a las reservas (el mayor activo de una petrolera), los datos oficiales de la Secretaría de Energía suministrados por la propia compañía muestran grandes caídas en los 5 años bajo control de Petrobras. Las reservas probadas cayeron un 45% en el caso del petróleo y un 10% en el caso del gas natural. El motivo de esta disminución de reservas es la falta de inversión en pozos de exploración. Desde 2002 a 2005 apenas realizó 6 pozos de exploración, en 2006 y 2007 se perforaron 8 y 7 pozos respectivamente. Es decir 21 pozos en 6 años. En cambio en Brasil los pozos exploratorios aumentaron 120% de 2002 a 2007, llegando a 115 pozos perforados anuales (lo que representa el 19% del total de los pozos contra el 5% en Argentina)³².

¿Es posible coordinar empresas tan disímiles?

Una estrategia de integración energética en el sector hidrocarburífero para Sudamérica (ya sea en el marco de UNASUR o del MERCOSUR ampliado) necesita de PDVSA y Petrobras como las mayores petroleras de la región. Sin embargo, mediante un rápido comentario de su historia institucional, se observan que ambas tienen características estructurales e institucionales distintas. La pregunta necesaria es si estas diferentes culturas son posibles de compatibilizar en pos de una real integración.

Para responder a esta cuestión no es posible quedarse en lo institucional ya que será vital para cualquier acuerdo, la decisión política de ambos gobiernos. Más allá de la retórica, son necesarias acciones concretas para llevar adelante una integración entre instituciones tan disímiles y en un mercado tan competitivo como el energético que exigen mucho más que la firma de acuerdos.

Sin ir más lejos, desde el año 1995 se firmaron por lo menos 5 Acuerdos y Protocolos entre ambas empresas. En las mismas se realizaron acuerdos en las siguientes áreas: refinación de petróleos extra pesados, extracción en Venezuela, intercambio tecnológico, GNL, comercialización de productos de petróleo, petroquímica y el desarrollo de la industria de bienes para la actividad petrolera. Sin embargo, ninguno de estos acuerdos se llevó a la práctica por diversos motivos. Según un asesor de la presidencia de la brasileña "Petrobras y PDVSA son petroleras estatales, pero tienen distintas premisas para: Riesgo (evaluación y aceptación), Tasas de descuento, Tasas de retorno requeridas y Aprobación de inversiones"³³. A esta lista de "proyectos fallidos" puede agregarse la construcción del "Gasoducto del Sur" que uniría Venezuela con Argentina y Chile pero que su mayor recorrido se haría en Brasil. A pesar de las potencialidades del proyecto y de existir estudios favorables de la propia empresa brasileña³⁴, el mismo fue abandonándose lentamente sin que existan mayores explicaciones.

Algo similar sucede con la participación de Petrobras en el desarrollo de campos de gas en el Complejo Mariscal Sucre y en la evaluación y desarrollo de reservas en el bloque Carabobo I en la Franja del Orinoco. Los mismos fueron acordados con PDVSA pero finalmente la brasileña decidió no llevarlos adelante. En cuanto a la construcción conjunta entre ambas empresas de la refinería Abreu e Lima (en el estado de Pernambuco, noreste de Brasil), si bien se encuentra en pleno proceso de construcción, no está clara cómo se distribuirá su propiedad. Originalmente el 40% de la refinería correspondería a PDVSA pero, ante la cancelación de los proyectos conjuntos en Venezuela, su participación se encuentra en duda.

El hecho de que ambas empresas sean las más grandes de la región implica que, para que exista una integración posible entre países de desarrollo y tamaño tan distintos, no sólo debe existir coordinación entre ellas

³¹ El casi propagandístico libro "Petrobras. El gran desafío" cuenta las transformaciones en el "lay out" de las sucursales y las campañas de marketing necesarios para instalar la marca, sin mencionar una palabra sobre inversiones en reservas o extracción.

³² Mansilla (2008)

³³ Sardenberg Bellot C.

³⁴ Sauer (2005)

sino que deben dar beneficios al resto de las empresas y países. Ciertas “subvenciones” a las economías más pequeñas son necesarias para que, por medio de la redistribución, puedan darse verdaderos lazos de integración. En este punto PDVSA ha acordado convenios con YPF para la exploración de 12 bloques en Bolivia mediante la creación de una empresa en conjunto (Petroandina S.A.M. con mayoría boliviana). Actualmente está operando el primero de los 5 equipos de perforación que enviará PDVSA (se estima una inversión total de más de 800 millones de dólares). En esta sociedad es claro que la venezolana no busca ganancias sino que es parte de la estrategia internacional del gobierno de Hugo Chávez. Desde Venezuela estos contratos son duramente criticados ya que se denuncia que para cumplir estos convenios internacionales de integración se descuida la propia producción³⁵.

Petrobras en cambio presenta como meta ser “una de las cinco mayores empresas integradas de energía del mundo”³⁶, tomando como objetivo principal para sus inversiones el mercado interno. A diferencia de la petrolera venezolana, el Plan Estratégico de Petrobras no menciona siquiera una vez la “integración” como una de sus propósitos y los acuerdos que puede realizar en la región no son de ayuda para lograr su objetivo.

En palabras de un asesor de Petrobras en una conferencia sobre integración, “Para que Petrobras pueda concretar un negocio, dos condiciones básicas tienen que estar presentes: 1- el interés del estado brasileño, como controlador y 2- el interés de los más de 400 mil inversionistas privados”³⁷. Queda claro que para que la empresa brasileña lleve adelante un acuerdo de integración, primeramente este deberá ser “negocio” para ella.

En cuanto a la “ayuda” a los países de la región, mientras que la empresa es reticente a este tipo de acuerdos, la posición del gobierno brasileña es (por lo menos) ambigua. Por un lado, Lula tomó participación activa en las negociaciones por la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, intercediendo por los intereses de la petrolera primero pero acordando y desbloqueando las inversiones de Petrobras después. En Ecuador, en cambio, Brasil fue el único país que envió a su canciller, Celso Amorim, a presionar en contra de la medida del presidente Correa de modificar la distribución de la renta petrolera que perjudicaba a Petrobras.

Conclusiones

En este trabajo se han analizado brevemente las potencialidades que tiene la región en materia de integración energética. Esta integración debería ser parte de un proceso real de unión de los pueblos latinoamericanos. A pesar de contar con legados cultural e histórico, la comunidad entre los pueblos y naciones ha avanzado muy poco. Los pocos pasos que se han realizado dieron preponderancia a la dimensión económica, privilegiando a los mercados como mecanismos de integración.

Uno de los puntos donde más se ha avanzado es en la integración energética vía las grandes obras de infraestructura. Sin embargo, en materia de energía queda mucho camino por recorrer en pos de una integración que beneficie a los países de la región. Los recursos naturales (en especial los energéticos) son la principal fuente de riqueza y a la vez un esencial insumo para garantizar el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo existe una disímil distribución de los recursos a la vez que se mantienen grandes asimetrías económicas entre los países latinoamericanos. En ese sentido se vuelve fundamental la cooperación energética, sobre todo en materia de hidrocarburos y energía eléctrica.

Sin embargo, cuando se suelen analizar estas cuestiones se suele pasar por alto el hecho de que esa integración buscada deberá ser llevada adelante, no por los estados sino por sus empresas públicas. Esto puede generar una serie de problemas de coordinación, tanto interna como entre las empresas, que pueden poner en riesgo todo el proceso. Por este motivo se analizó brevemente la historia institucional de las mayores empresas petroleras estatales de la región (PDVSA y Petrobras) ya que su participación es vital para cualquier proyecto regional energético.

Una vez descripta su historia y funcionamiento, se descubren grandes diferencias entre ambas. Por un lado, las características geológicas y económicas de cada país le imprimen diferentes objetivos desde su creación. Si bien las dos nacen para hacerse cargo de la nacionalización de los hidrocarburos, Venezuela se trataba de una potencia petrolera mundial que debía encontrar mercado para su petróleo mientras que Brasil casi carecía de petróleo propio pero debía satisfacer a su gran aparato industrial que requería gran cantidades de energía abundante y barata. Por esto, la empresa debía garantizar el abastecimiento al mercado interno. Esta diferencia se ve reflejada en la primera internacionalización de ambas empresas. Mientras que Petrobras debió salir a conseguir reservas luego de la crisis del petróleo del 73, PDVSA buscó mercados para sus productos en épocas de precios bajos.

Otra diferencia fundamental entre ambas es la “autonomía” con que contó PDVSA sobre la política energética y las decisiones gubernamentales de Venezuela. En diversas ocasiones, a pesar de ser una empresa estatal, su accionar fue decidido por la propia dirección en contraposición de las directivas recibidas. Así es como se utilizó la internacionalización de la empresa como un mecanismo para evitar remitir las ganancias al gobierno venezolano. En cambio, Petrobras accionó teniendo como objetivo primordial la política energética estipulada por el gobierno

³⁵ Ver por ejemplo “Venezuela lleva taladros a Bolivia y Ecuador sin cumplir meta propia” Diario El Universal de Venezuela del 04/08/08.

³⁶ Plan Estratégico 2020 Petrobras

³⁷ Sardenberg Bellot C.

brasileño. En ese sentido se puede comprender los acuerdos con YPF y la oposición a vender el gas boliviano a América del Norte, por más que el proyecto hubiera significado grandes ganancias para la empresa. Una de las posibles causas de esta diferencia es que mientras que PDVSA concentra el grueso de sus operaciones en el exterior de Venezuela, la parte fundamental del desarrollo de Petrobras depende de su mercado interno.

En los últimos años ambas empresas cambiaron la posición de América Latina en su plan de internacionalización. Pero mientras que PDVSA buscó realizar acuerdos con los países de la región, privilegiando la integración y las decisiones de política exterior del gobierno venezolano, Petrobras aprovechó las privatizaciones del sector energético para entrar en los mercados regionales y obtener ganancias, llevando adelante estrategias de inversión y explotación totalmente distintas a las de su mercado interno.

En ese contexto, los acuerdos firmados entre ambas empresas han fracasado, ante los evidentes problemas de coordinación que generan las diferencias institucionales. Sin embargo, la participación coordinada de ambas empresas es posible y necesaria para una integración energética latinoamericana. La intención de este trabajo no fue refutar las capacidades de integración energética ni la posibilidad de que ambas empresas operen en forma cooperativa sino marcar las complicaciones institucionales que ese proceso integrador puede encontrar. No obstante, el objetivo fue remarcar esos obstáculos que deben tenerse en cuenta a la hora de planificar las políticas regionales de integración energética. Para esto, será vital la decisión política de los gobiernos de la región ya que las propias empresas no están capacitadas para solucionar estas diferencias.

Bibliografía

- AEPET; *Lei 9.478 garante a multinacionais posse do petróleo brasileiro*; AEPET (Associação de engenheiros da Petrobras) en www.aepet.org.br
- Alveal, C.; *Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil*; Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica e 4ª Conferência Internacional de História de Empresas; 1999.
- Batista da Silveira S.; *O mercado de distribuição de derivados de petróleo no Brasil*; UNICAMP, Campinas-SP, 1998.
- Bernal, F.; *Petróleo, Estado y Soberanía*, Biblos, Bs. As., 2005.
- Bezchinsky G. et al.; *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*, CEPAL, 2007
- Boué J.; "El programa de internacionalización de PDVSA: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal?" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto), 2002.
- Boué J.; *La internacionalización de PDVSA: una costosa ilusión*, Ediciones del Ministerio de Energía y Minas, Venezuela, 2004.
- BP; *Statistical Review of World Energy*; varios años.
- Brandão F.; *The Petrobras Monopoly and the Regulation of Oil Prices in Brazil*; Oxford Institute for Energy Studies, SP9, 1998.
- Bravo, V. y otros; "Integración energética en América Latina y el Caribe en un contexto de desarrollo sustentable" en *Desarrollo y Energía* Vol. 4, N° 8 IDEE/Fundación Bariloche, 1995.
- Campodónico, H.; *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*; CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura N° 78, 2004.
- Campodónico, H.; *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado*; CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura N° 121, 2007.
- Campos A.; *A Reestruturação da indústria de petróleo Sul Americana nos Anos 90*; COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- CEPAL; *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, varios años.

- Chudnovsky D. y Lopez, A.; *Las empresas multinacionales de América Latina. Características, evolución y perspectivas*, Centro de Investigaciones para la transformación (CENIT), 1999
- Comisión Nacional de Energía, España; *Cronología del sector petrolero brasileño*; 2007.
- de Olivera, A.; *Integración Energética de América Latina. Desafíos*, ARPEL, 2004.
- Espinasa, R.; "Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina" en *Revista Nueva Sociedad* N° 204, julio-agosto 2006.
- Fuser, I.; *Internacionalização e Conflito: a Petrobras na América do Sul*; XII Encontro Nacional de Economía Política, San Pablo, 2007.
- Giacalone, R.; "Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo" en *Nueva Sociedad* N° 214; marzo-abril 2008.
- Kozulj R. y Bravo V.; *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, IDEE, Centro Editor de América Latina, 1993.
- Lahoud, G.; *Los ejes Energético e Hidrográfico de la Integración Regional Sudamericana*, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICeT), 2008.
- Lahoud, G.; *La construcción de una Integración Energética en el marco de la Unión Sudamericana. Balance y Perspectivas*, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICeT), 2008.
- Malamud A. y Schmitter P.; "La experiencia de integración europea y las posibilidades del Mercosur" en *Desarrollo Económico* vol. 46 N° 181, abril-junio, 2006.
- Mansilla, D.; *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007.
- Mansilla, D.; *Petrobras en Argentina: ¿Integración energética o una nueva transnacional?*, XXI Jornadas de Historia Económica de la Asociación Argentina de Historia Económica, 2008.
- Mansilla D.; "Petrobras Estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración" en *La revista del CCC*; Enero / Abril 2008, n° 2 en <http://www.centrocultural.coop/revista.html>
- Mommer, B. "Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto), 2002.
- Mommer, B. *Petróleo global y estado nacional*, Comala.com, 2003
- Mommer, B. *Petróleo Subversivo*, en www.pdvsa.com
- OLADE; *Informe de Estadísticas Energéticas*, OLADE, varios años
- OPEP; *Annual Statistical Bulletin*, varios años.
- Petrobras; *Anuarios*, varios años
- Petrobras; *Plan Estratégico 2020*, en www.petrobras.com
- Rodríguez Araque, A. "La reforma petrolera de 2001" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8 n° 2 (mayo-agosto), 2002.
- Sardenberg Bellot C.; *La integración energética entre PETROBRAS y PDVSA*, Foro De Integración Energética Regional 2006 en www.cier.org.uy
- Sauer I.; *Integración latino-americana a través de la red de transporte de gas natural*, Estudios de evaluación estratégica GE/CORP/PAE N° 6, Petrobras 2005.

- Scandizzo H. y Calderón L.; "La gris estela de Petrobras en Argentina" en Leroy J. y Maleaba J. (comp.) *Petrobras: ¿integración o explotación?*; Rio de Janeiro: Fase/Prometo Brasil Sustentável e Democrático, 2005.
- Seifert T. y Werner K.; *El libro negro del petróleo*, Ed. Le Monde Diplomatique, 2008.
- UNCTAD, ONU; *World Investment Report*, varios años.
- United States Government Accountability Office; *Issues Related to Potential Reductions in Venezuelan Oil Production*, junio 2006 en <http://www.gao.gov/docsearch/locate?to=http%3A%2F%2Fwww.gao.gov%2Fnew.items%2Fd06668.pdf>
- Zanani L.; *Petrobras. El gran desafío*, Ed. Distal, 2008.
- Zañoni, J.; "¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?" en *Revista Nueva Sociedad* N° 204, julio-agosto 2006.

Fuentes

www.petrobras.com.br - Petrobras

www.pdvsa.com - PDVSA

www.anp.gov.br - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -Diario El Universal - Venezuela