



El gas: una cuestión conflictiva en América Latina *

Paul Isbell **

(*) Este ARI fue escrito antes del anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos el primero de mayo de 2006 y ha sido actualizado a día 12/05/2006.

Tema: La cuestión de la energía –particularmente el gas– se ha complicado recientemente en América Latina, poniendo en entredicho tanto la seguridad energética de la zona como los intereses de España¹.

Resumen: Tras las crisis energéticas de Brasil y Argentina a principios de la década, y en plena crisis energética mundial, los grandes consumidores de energía en el sur del continente están explorando diferentes opciones para asegurar sus fuentes futuras de gas y posibles planes de integración energética a nivel regional. Todas las formulas para adecuar la oferta a la demanda regional presentan problemas políticos y económicos de difícil solución. De cualquier manera, estas dificultades, aunque a primera vista se perciban como amenazas a la seguridad energética de la región y a los intereses de España, pueden convertirse en los ejes mismos de la colaboración e incluso de las posibles soluciones.

Análisis

Introducción

Durante los últimos años la cuestión energética se ha caldeado. Ninguna zona del mundo ha permanecido inmune a los cambios en el sector o a las implicaciones económicas y geopolíticas que estos suponen. En América Latina –donde EEUU se juega mucho en términos de su seguridad energética, y donde España tiene concentrada buena parte de sus intereses económicos en el extranjero– el escenario energético se ha complicado recientemente. Este artículo analiza, en grandes líneas, los cambios y retos más importantes del panorama energético de la región, poniendo un énfasis especial en el tema del gas.

Oferta y demanda

Teóricamente, América Latina está relativamente bien dotada de recursos energéticos. América Central, excepto México, y América del Sur poseen un 8,5% de las reservas probadas mundiales de petróleo convencional, no mucho menos que África (9,4%) y la ex URSS (10,1%), y bastante más que Asia (3,5%) y Europa (2%). De todas formas, de este 8,5%, la mayor parte está en Venezuela (un 6,5% del total mundial). Por otro lado, la región queda bastante peor parada respecto al gas. América Central y del Sur poseen únicamente el 4% de las reservas probadas de gas en el mundo, solo por delante de Europa (con el 3,2% del gas mundial). Pero América Latina todavía consume cantidades

** Investigador Principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano

¹ La versión original de este análisis fue publicada en los *Cuadernos de Energía*, Nº 12, Marzo 2006.

relativamente modestas tanto de petróleo como de gas. Hoy en día la región sigue siendo una exportadora neta de energía, con una producción de 6,78 millones de barriles diarios (mbd) en 2004 (el 8,8% de la producción mundial) frente a un consumo de 4,74 mbd (5,9%). En el terreno del gas, América Latina produce alrededor de 130.000 millones de metros cúbicos (mn mc) –más del 12% de la producción mundial de gas– mientras consume algo menos (casi 120.000 mn mc, o más del 11,5% del total mundial).

Aunque el balance energético de la región sigue siendo positivo, esta situación fácilmente podría cambiar. En primer lugar, la demanda energética seguirá aumentando –en todas sus vertientes (petróleo, gas y electricidad)–, especialmente si América Latina desea soportar un ritmo de crecimiento económico alto y estable. En segundo lugar, para hacer posible el crecimiento económico y un mayor consumo energético, la región tendrá que seguir experimentando aumentos en los niveles de inversión en el sector energético, no sólo para seguir incrementando la producción sino también para lograr una integración más profunda tanto con los sistemas energéticos mundiales como dentro de la propia región. La Agencia Internacional para la Energía estima que América Latina necesitará 1,3 billones de dólares en nuevas inversiones en el sector energético antes de 2030 para afrontar el incremento de la demanda. Esta inversión tendrá que abarcar no solo la exploración y el desarrollo sino también la construcción, por un lado, de gasoductos y terminales para el gas licuado y, por otro, de nuevas centrales eléctricas y redes de distribución.

Para bien o para mal, la región está dividida en productores y consumidores netos. Esta diferenciación será cada vez más notable en el futuro, precisando una integración energética regional más profunda y eficaz. En el terreno del gas, Chile es el país con una mayor dependencia de las importaciones. Importa dos tercios de su consumo energético, y ha dependido mucho del gas argentino (20mn de mc/d), que hasta hace muy poco proporcionaba la energía para el 25% de su electricidad (y más de la mitad en las zonas del norte). Chile tiene sólo 28.000 millones de metros cúbicos (mc) de reservas de gas, mientras su demanda proyectada hasta 2025 será de 196.000 millones de mc. Argentina ha sido, tradicionalmente, un fuerte exportador de gas –y todavía es el mayor productor de América Latina (45.000 millones de mc producidos en 2004, un 50% más que Venezuela)–, pero ahora experimenta crecientes dificultades para aumentar su producción (y, lo que es más importante, el nivel de inversiones necesarias para hacerlo) y se podría convertir rápidamente en un importador neto de gas. Brasil, el país con las terceras mayores reservas de gas de la región, tiene bastante potencial a medio y largo plazo (con casi un billón de mc en reservas y grandes posibilidades de descubrir más), pero en el corto plazo sigue siendo un importador neto importante.

Por otro lado, las grandes reservas de gas en el continente están concentradas en la zona andina, particularmente en Venezuela, Bolivia y Perú. El panorama, grosso modo, es tal que los países andinos tienen más potencial para exportar gas a corto y medio plazo, mientras que los países del Cono Sur (Argentina, Brasil y Chile) tendrán una necesidad cada vez mayor de encontrar fórmulas para integrarse con los países andinos y el mundo en general para poder importar cantidades crecientes de gas.

Crisis energética y planes de integración

Después de la crisis eléctrica de Brasil en 2001-2002 y la crisis del gas en Argentina en 2003-2004, el panorama energético de América Latina se ha vuelto cada vez más complejo. El caso argentino fue emblemático. Cuando el peso se devaluó, el Gobierno convirtió las tarifas de gas a la devaluada moneda nacional y las congeló. El precio del gas (que se utiliza para la mitad de la mezcla energética argentina) cayó un 67%. Al recuperarse la economía del gran crac de 2002, la demanda energética aumentó sustancialmente. Pero la oferta seguía estancada por la falta de nuevas inversiones

provocada por la incertidumbre jurídica. En 2004, las reservas probadas de gas argentino estaban un 35% por debajo de sus niveles de 2000. Para garantizar el suministro interno, el Gobierno argentino cortó las exportaciones a Chile, el destino tradicional de los excedentes argentinos. Este recorte de entre el 20% y el 50% del suministro a Chile estuvo a punto de provocar una crisis energética. Sólo fue evitada por las torrenciales lluvias chilenas, que generaron temporalmente un aumento de la producción hidroeléctrica. Aunque Argentina ha permitido la subida de las tarifas para los grandes consumidores industriales, los precios residenciales siguen controlados, manteniendo la incertidumbre respecto a las inversiones y la oferta en Argentina y amenazando a la futura seguridad energética de Chile.

Este patrón argentino, de un cambio brusco –y negativo para los intereses de los inversores privados– en el marco legal del sector de hidrocarburos, seguido por una caída en las inversiones, una escasez de oferta y una interrupción en el suministro (actual o proyectado) a los países vecinos –minando así el potencial para una integración energética más estable y profunda– se ha convertido en un *leitmotiv* recurrente a lo largo y ancho del continente. Esta dinámica se ha complicado incluso más por el resurgimiento de rivalidades nacionales entre Bolivia, Chile y Perú y por las ambiciones políticas del Gobierno venezolano de promover su propia versión de la integración energética continental.

La promesa y problema de Bolivia

Con la crisis del gas argentino, Bolivia se perfiló como el gran suministrador potencial de gas para el Cono Sur. Entre 1997 y 2004 las grandes empresas energéticas (incluyendo Petrobras, Repsol YPF, Total y British Gas) invirtieron casi 5.000 millones de dólares en el sector de hidrocarburos (principalmente gas) de Bolivia. El país llegó a exportar 30 millones de mc/d, especialmente a Brasil y Argentina, y había planes de inversiones importantes para expandir la red de gasoductos a Brasil y Argentina (lo que posiblemente ayudaría a Chile, por lo menos indirectamente) y también para llevar el gas directamente de Bolivia a Chile, donde una terminal de gas licuado en proyecto (promovida por Repsol YPF) re-exportaría el gas licuado a México y EEUU (y posiblemente a Chile en un futuro inmediato).

Pero, en 2004, el movimiento interno contra la liberalización de la economía boliviana hizo del gas su principal reivindicación frente a los intereses extranjeros. La idea de licuar el gas en Chile fue abandonada y en mayo de 2005, tras la caída del Gobierno de Sánchez de Lozada, el Congreso aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos que aumentó los impuestos sobre la producción del 18% al 50%. A finales del año pasado, el nuevo Gobierno electo de Evo Morales anunció su intención de "nacionalizar" los recursos nacionales –aunque insistió que tal proyecto no incluía planes de expropiar los activos de las empresas extranjeras–, generando más incertidumbre en el panorama de seguridad jurídica de la región y poniendo en entredicho los proyectos para suministrar Chile, Brasil y Argentina con más gas boliviano. Pero sólo hace unas semanas, el gobierno de Morales decretó que los términos contractuales con las compañías energéticas extranjeras tendrían que ser renegociados a lo largo de los próximos 6 meses, llevando a muchos a interpretar la medida como una "confiscación" *de facto* de activos privados. De hecho Repsol-YPF podría verse forzada a recortar un 8% sus reservas declaradas - y esto después de haber recortado otro 25% a principios de año-.

Además, en la reciente Cumbre UE-América Latina celebrada en Viena, Morales anunció que la exigencia de algunas empresas extranjeras de ser compensadas por la nacionalización (o "confiscación") no se llevará a cabo y lanzó una retórica particularmente agresiva a Petrobras, la empresa estatal brasileña y el inversor más grande en el sector de hidrocarburos en Bolivia. El impacto de estos roces entre Bolivia y

Brasil sobre los planes de Chávez de incorporar a Bolivia en el proyecto del "gran gasoducto del Sur" todavía está abierto.

Perú y el "gran anillo de gas"

Los cambios políticos en Bolivia tenían el efecto de relocalizar el interés de los países del Cono Sur en Perú y el "gran anillo de gas" de Sudamérica. Este proyecto alternativo fue anunciado en junio de 2005 –justo después de la adopción de la nueva ley boliviana– por los países de MERCOSUR. Incluye un nuevo gasoducto para llevar el gas desde el gran campo peruano de Camisea a través de los Andes a Chile, donde enlazaría con la red de gasoductos de Brasil y Argentina, suministrando gas a todos los países del sur del continente. Este "gran anillo" implicaría una inversión de por lo menos 2.000 millones de dólares y, de llevarse a cabo, sería un gran paso hacia adelante en la integración energética del Cono Sur y la resolución de su crisis gasista.

Pero el "gran anillo de gas" ha estado rodeado de dudas y problemas casi desde su anuncio. Primero, aunque las reservas de Camisea son considerables (unos 187.000 millones de metros cúbicos de gas), la nueva demanda de gas licuado en México y EEUU está compitiendo directamente con los países del continente por el gas peruano y poniendo en duda la capacidad de Camisea de suministrar tanto a los mercados del norte como a los del sur. Sin incluir el gas de Bolivia –que tiene un fuerte conflicto diplomático con Chile en torno a su acceso al mar–, muchos piensan que el gas de Camisea, por sí solo, no será suficiente para hacer rentable el proyecto del "anillo". En segundo lugar, un antiguo conflicto entre Chile y Perú sobre la demarcación de la frontera marítima ha irrumpido de repente en las relaciones bilaterales durante el año 2005, poniendo incluso más en duda el futuro del "anillo de gas". Por último, el candidato nacionalista y populista, Ollanta Humala –quien ha declarado su disposición a considerar un cambio en el marco legal del sector de hidrocarburos, uno de los más abiertos y liberales de la región, por lo menos hasta la fecha– acaba de ganar la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Perú. Si Humala gana la segunda vuelta a principios de junio –un resultado que no habría que descartar– las probabilidades de que siga el modelo de Chávez y Morales son bastante altas.

Además, con la relaciones boliviano-brasileñas rozando una crisis abierta, no está claro en que condiciones Bolivia vendería su gas a Brasil sea cual sea la ruta por la que se exporte - es decir: 1) a través de las redes existentes en la actualidad, 2) a través del posible proyecto del " gran anillo del gas" o 3) a través de un eventual "gran gasoducto del Sur"-.

Venezuela y el gasoducto del sur

Con el gas de Argentina a punto de entrar en declive, con Bolivia envuelto en su propia inseguridad jurídica y Perú enfrentando la incertidumbre de sus elecciones, y con un fuerte rechazo al neoliberalismo recorriendo el continente junto a un nuevo sentimiento nacionalista y populista, todas las esperanzas para aumentar la producción de gas y profundizar en la integración energética de América Latina parecen haberse esfumado. En solo dos años, Argentina, Bolivia y Perú han sido casi eliminados como opciones factibles para suministrar gas a las crecientes economías del Cono Sur. Este desarrollo ha dejado el campo libre para las iniciativas del Gobierno de Chávez. Aprovechando su todavía no consumada totalmente entrada en el MERCOSUR, y buscando una manera de liderar una versión alternativa de integración regional para oponerse al ALCA, Venezuela ha propuesto un nuevo gasoducto continental. Este "gran gasoducto del sur" llevaría, en principio, 150 millones de mc/d a los países del Cono Sur y podría servir de semilla pragmática para la tan anhelada integración económica y política de América del Sur.

Aunque el recorrido de este gasoducto en proyecto no está claro, seguramente pasaría por el nordeste de Brasil para llegar finalmente a Buenos Aires, conectándose con la red argentina existente. Tendría una extensión de aproximadamente 8.000km y costaría alrededor de 20.000 millones de dólares. De todas formas, deberá superar una larga cadena de obstáculos. En primer lugar, la cantidad de inversión necesaria es formidable. De hecho, de todos los proyectos de gasoductos en la zona, el único que ya está en construcción, el gasoducto Gasene, que llevará el gas del sur de Brasil a sus estados del nordeste, está experimentando un aumento de presupuesto importante y varias empresas involucradas han parado sus obras. Parece que solo podría salvarse con una profundización del compromiso original de Sinopec, una de las empresas nacionales de China. Si la experiencia de este proyecto sirve como referencia, es posible que el "gran gasoducto del sur" termine costando incluso más que la suma actualmente estimada, especialmente teniendo en cuenta que es más probable que el proyecto se enfrente a protestas ecológicas (y posiblemente a algunas indígenas) por su posible entrada en zonas vulnerables del Amazonas.

Inclusive, las mismas dudas respecto a la suficiencia de las reservas peruanas para suministrar el "gran anillo" pueden aplicarse a las reservas venezolanas. Para mantener las tarifas de transporte al mismo nivel que Brasil actualmente paga por el gas boliviano (aunque las tarifas actuales parecen ser obsoletas a la luz de las recientes declaraciones de Morales en Viena), Venezuela tendrá que generar flujos iniciales de por lo menos 30 millones de mc/d. Antes de construir tal gasoducto, Venezuela tendrá que aumentar sus propias reservas de gas. Aunque el país mantiene que sus reservas suman 4,5 billones de metros cúbicos, solo el 10% no está asociado a reservas de petróleo. De todas formas, el Gobierno venezolano también dice que el país va a aumentar su consumo interno en unos 60 millones de mc/d antes de 2012 (para suministrar nuevas plantas eléctricas y de petroquímica). Por otra parte, la estatal PdVSA está construyendo otro gasoducto para conectar su red oriental con el oeste del país, donde hay escasez de gas, y tiene planes para llevar otros 35 millones de mc/d a esta zona dentro de diez años.

Pero el mismo control que el Gobierno de Chávez ha establecido sobre el sector petrolífero lo está imponiendo sobre el gas. En septiembre de 2005, el Gobierno anunció que PdVSA controlaría cualquier construcción nueva de gasoductos y plantas de exportación (incluyendo plantas de gas licuado). Además, el Gobierno ha cambiado recientemente las reglas para calcular los impuestos sobre la producción de gas, aumentándolos efectivamente. Estos cambios han creado nuevas dudas sobre la seguridad jurídica, que amenazan a los dos únicos proyectos que actualmente tiene comprometidos (el proyecto de Chevron en los bloques *offshore* de Deltana, y el proyecto *onshore* de Repsol YPF y Total de Yucal-Placer).

Otra paradoja es el hecho de que tanto en Venezuela y en Brasil, como en Chile, varios proyectos para construir plantas de gas licuado han sido desplazados por los nuevos planes de gasoductos regionales. Pero estimaciones del sector apuntan a que para distancias mayores a 3.000km es más rentable licuar el gas y exportarlo por vía marítima. Con la posibilidad de que los costes del "gran gasoducto del sur" vayan a seguir aumentando, retorna la posibilidad de que tanto Brasil como Chile vuelvan a sus anteriores planes de apostar por una estrategia de gas licuado. Esta posibilidad genera incluso más incertidumbre. A la luz de los recientes acontecimientos en Bolivia y Viena, una estrategia en favor del gas licuado -tanto para los consumidores como Chile, Brasil y Argentina, como para los posible exportadores futuros como Brasil- parece más atractiva que nunca, si no imprescindible.

El potencial integrador

Aunque todos los proyectos de gasoductos regionales están plagados de dudas económicas e incertidumbres políticas, tienen una ventaja atractiva, especialmente para los líderes de izquierda y centro-izquierda del MERCOSUR. Tanto el "gran anillo" como el "gran gasoducto del sur" pueden servir como una herramienta eficaz para profundizar en la colaboración e integración regional y dar más sustancia y coherencia al anhelado sueño de una comunidad o unión de América del Sur. Dado que hay una creciente coincidencia de gobiernos afines en el continente - a pesar de la diferencia cada vez más clara entre neopopulistas (p.ej Chávez, Morales, Kichnner y eventualmente Humala)- y socialdemócratas moderados (como Vázquez, Lula y lo que se esperaría de un García presidente en Perú)- esta posibilidad es cada vez más factible, aunque todavía menos que probable. El momento de hecho es más propicio que nunca: los precios energéticos sigue siendo bastante altos, los gobiernos de la zona coinciden cada vez más políticamente, EEUU parecer haber perdido su interés en la zona, y el rechazo al Consenso de Washington sigue en alza. Estos son los factores clave que explican la nueva actitud agresiva de independencia que están mostrando los gobiernos de la zona, tanto de los países productores como de los países consumidores.

Por otro lado, muchos observadores políticos habían especulado que un objetivo de los últimos proyectos de gasoductos regionales fue presionar a Bolivia para que moderase sus políticas del sector de hidrocarburos. Ninguno de estos proyectos, hasta la fecha o por lo menos hasta la Cumbre de Iguazú, habían incluido el gas boliviano de forma explícita, planteando la posibilidad de que Bolivia se viese excluida de sus mercados naturales en el Cono Sur. Esta presión podría tener el efecto de moderar las actuaciones del Gobierno de Morales lo que, a su vez, podría mejorar el clima empresarial y mantener un nivel de inversiones adecuado en Bolivia.

Sin embargo, una de las grandes sorpresas de la reciente Cumbre de Iguazú fue la declaración de Chávez de que Bolivia se incorporaría formalmente al proyecto del "gran gasoducto del Sur". Cómo encajaría esto con la retórica de Morales de Viena respecto a Petrobras sigue siendo un misterio.

Implicaciones para Repsol YPF

Esta posible oscilación boliviana entre la moderación y la rigidez en su trato con Brasil y Argentina va a ser muy relevante para Repsol-YPF, que lleva años sustituyendo reservas nuevas en Bolivia por sus reservas en declive en Argentina. Aunque la empresa hispano-argentina declaró a principios de año un importante ajuste a la baja en sus reservas de Bolivia, Argentina y Venezuela (una revisión que ha implicado un 25% de sus reservas totales)-y posiblemente se verá forzada a hacer otro ajuste a la baja a raíz del decreto de Morales del primero de mayo- todavía tiene muchos intereses en estos países. Pase lo que pase, tendrá que lidiar con la incertidumbre existente y mantener un equilibrio muy delicado en sus relaciones con sus gobiernos neopopulistas, especialmente a lo largo de los próximos 6 meses, período en el cual Bolivia renegociará todos sus contratos de gas.

Para bien o para mal, Repsol YPF se encuentra en una situación casi única entre las grandes empresas de hidrocarburos del mundo. La gran concentración de sus reservas está en América Latina, donde de hecho tiene una posición relativamente privilegiada con los gobiernos, particularmente en Venezuela (incluso a pesar del drama reciente), pero sus homólogos en el sector –con la únicas excepciones de las empresas chinas y la gran estatal rusa, Gazprom– están perdiendo interés en América Latina por cuestiones geológicas y de inseguridad jurídica, y poco a poco están abandonando la región. Aunque Repsol YPF tiene planes de diversificar geográficamente sus reservas y otros activos, no va a ser fácil sin un aumento en su flujo de caja desde América Latina.

Conclusión: Pero es muy posible que a medio plazo la dura realidad a la que se van a enfrentar los productores de gas en la región juegue al favor de la petrolera española. La necesidad primordial de generar inversiones fuertes en producción e infraestructura probablemente va a moderar las actitudes de los Gobiernos de Bolivia y Venezuela (e incluso de Perú si llega a la presidencia Humala) respecto a la inversión privada, pero especialmente sobre Repsol YPF, dada la relación privilegiada de España con estos países. En primer lugar, no debería considerarse -al menos por el momento- la retórica de Morales como algo definitivo y en segundo lugar, Repsol YPF no ha sido señalada verbalmente por Morales como en el caso de Petrobras, lo que puede ser interpretado como una señal alentadora.

Al fin y al cabo sólo Venezuela podría tener la posibilidad de financiar sus inversiones con fondos propios, e incluso allí hay dudas respecto a la capacidad de PdVSA de llevar a cabo todos los proyectos clave sin participación externa. Mientras que es posible que la región experimente en el futuro una participación mayor de las empresas de China y Rusia, no es probable que este fenómeno sea suficiente como para convertir la colaboración de Repsol YPF en algo prescindible para los gobiernos productores de la región.

Por eso, la política exterior del Gobierno español y el comportamiento de Repsol YPF a corto plazo en la zona van a ser críticos para los intereses nacionales de España en América Latina. Es verdad que la región todavía está atravesando un intenso período electoral, pero las grandes piezas del rompecabezas político parecen estar ya en su sitio. Probablemente, Chávez, Lula, Kirchner y Uribe van a renovar sus mandatos. La única novedad podría ser la elección de Humala en Perú y la incertidumbre que se mantiene en Ecuador. De aquí en adelante se abre un período trascendente en la política exterior y empresarial de España en la región.

¿Están los actores españoles a la altura de estos nuevos desafíos llenos de sutilezas y matices? Un jugador astuto, asumiendo un riesgo calculado, diría que sí.

Paul Isbell

Investigador Principal para Economía Internacional, Real Instituto Elcano

