



**IV CONGRESO EUROPEO *CEISAL*
DE LATINOAMERICANISTAS
Desafíos sociales en América Latina en el siglo XXI**

4-7 de julio de 2004 en Bratislava, República Eslovaca

Laboratoire de Recherche
FRE 2664
CNRS – UPMF- Grenoble

**El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
entre consolidación del sistema petrolero americano
y transformación de las industrias petroleras
latinoamericanas**

Achraf BENHASSINE

LEPII–EPIID
Julio 2004

Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale

LEPII ☐ UPMF - BP 47 - 38040 Grenoble cedex 9

1221, rue des résidences - 38400 Saint Martin d'Hères

Tél.: 00 33 4 76 82 56 92 ☐ Télécopie : 00 33 4 76 82 59 89

lepji@upmf-grenoble.fr ☐ <http://www.upmf-grenoble.fr/lepji>

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas entre consolidación del sistema petrolero americano y transformación de las industrias petroleras latinoamericanas *

A. BENHASSINE¹

***Resumen:** El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas tiene por objeto, a través de la liberalización y la desreglamentación, de definir un modelo institucional y jurídico en el cual las prerrogativas de los estados miembros sean reguladas por normas y reglas comunes. Los Estados Unidos tienen en este acuerdo el medio de asegurar casi el 50% del flujo de aprovisionamiento en petróleo necesario para el buen funcionamiento de su economía y de promover los componentes así como su poder estructural: esto constituye la consolidación de lo que nosotros llamamos el sistema petrolero americano. Las industrias petroleras nacionales de los países latinoamericanos subsisten de las transformaciones y las mutaciones profundas que conducen a una redefinición del rol de la autoridad pública en la gestión y la regulación de las actividades ligadas al petróleo.*

Palabras clave: ALCA, poder estructural, sistema petrolero

Introducción:

El mercado, la democracia y el individualismo metodológico constituyen los fundamentos sobre los cuales la economía estadounidense se apoya para dinamizar el desarrollo y el crecimiento de sus actividades productivas y comerciales [Keohane, 1984; Adelman 1995]. Desde que este marco liberal es alterado o fragilizado por la conjunción de fenómenos coyunturales y/o estructurales, son los mecanismos mismos del proceso productivo y comercial que son afectados. Los Estados Unidos consideran a este efecto que todo lo que puede perjudicar, bajo la forma que sea, a la libre empresa y al desarrollo de la economía compete a la seguridad nacional y justifican la intervención de sus instituciones a fin de promover sus preferencias nacionales de estructuras [Tugwell, 1988; Noël, 1998b].

El petróleo, por sus propiedades múltiples en sectores tan variados como los de la producción de energía, la fabricación y la transformación de productos químicos así como la elaboración de combustibles para el sector de los transportes, juega un papel central en la satisfacción de las necesidades nacionales [Angelier, 1990; Martin 1990]. Paul Frankel [1948] consideraba hace más de cincuenta años que el petróleo era una energía de referencia en la medida en que sus propiedades técnicas lo hacían un recurso natural fácil de extraer, transportar y transformar. Eso le confiere de hecho una ventaja competitiva con relación al conjunto de las otras energías fósiles. Pero el petróleo es un

* El autor desea expresar su reconocimiento y su agradecimiento a Luciano Garcia-Banuelos, Alejandra Gomez-Padilla y Marco Tulio Mata Jimenez por sus valiosas aportaciones y sus comentarios. Todo error es responsabilidad del autor.

¹Doctorante del laboratorio LEPII, departamento EPIID; Université Pierre Mendès-France, Grenoble, France; Email : Achraf.Benhassine@upmf-grenoble.fr

recurso natural no renovable que hace que el aumento de su consumo implique inevitablemente una disminución de las reservas petroleras globales.

Se establece entonces un vínculo entre por una parte el crecimiento de las economías nacionales que se basa en un consumo creciente de petróleo y por otra parte el nivel de las reservas petroleras que disminuyen a medida que se extraen cantidades cada vez más importantes de bruto [Percebois, 1989]. Las fluctuaciones de la oferta y su corolario sobre la formación de los precios tienen una incidencia directa sobre las estructuras internas de las economías nacionales que los vuelven más vulnerables a componentes para los cuales tienen poca influencia.

El problema del suministro petrolero para los Estados Unidos no es reciente y se inscribe desde hace más de un medio siglo en las prioridades gubernamentales. Desde 1948, la producción petrolera doméstica no basta ya para las necesidades de la industria nacional. La demanda es tal que obliga a este país a importar cantidades cada vez más importantes de petróleo procedente de fuentes de suministro situadas al exterior de sus fronteras nacionales [Keohane, 1984; Boletín-Berg 1987; Noël, 1998a]. A lo largo de los años esta dependencia no dejó de crecer y se convirtió realmente en un problema de seguridad nacional en el momento del primer choque petrolífero y del embargo del que los Estados Unidos fue objeto durante el año 1974 [Adelman, 1995; Yergin, 1991, Noushi, 1999].

Desde entonces, la política exterior estadounidense se aprovechó a crear las condiciones para que una situación tal como ésta no se vuelva a presentar en el futuro. Para esto, y con el fin de reabsorber la demanda creciente en petróleo y en productos derivados del petróleo necesarios para el buen funcionamiento de la economía estadounidense, los distintos gobiernos se comprometieron a garantizar a los protagonistas económicos nacionales, un suministro regular de petróleo a bajo costo [Adelman, 1995].

¿Cuáles son los medios puestos en marcha por las distintas administraciones estadounidenses para garantizar un flujo regular en petróleo procedente de las fuentes de suministro situadas más allá de las fronteras de los Estados Unidos? ¿No hay una voluntad de institucionalizar estos medios y estas prácticas dirigidos a la protección de las fuentes de suministro en un acuerdo regional como el Acuerdo de Libre Comercio de Américas (ALCA)? ¿Cuáles serían entonces las consecuencias de este acuerdo por los suministros petroleros estadounidenses y sobre las estructuras internas de las industrias petroleras nacionales de los países latinoamericanos?

Nuestra contribución aborda, por un planteamiento de economía política, el lugar del petróleo en el acuerdo de libre comercio de las Américas bajo el doble ángulo de la expansión continental de la política petrolera estadounidense, y de estas incidencias sobre el futuro de las industrias petrolíferas nacionales latinoamericanas.

Nos esforzaremos en mostrar que así como el ALCA no es el preludio de un proceso de liberalización y desregulación de las industrias petrolíferas latinoamericanas, sino más bien su resultado. En tanto que este acuerdo permite institucionalizar un espacio estratégico para los Estados Unidos en el cual las reservas petroleras y los flujos de

suministros se aseguran conduciendo a una convergencia de los sistemas petroleros nacionales hacia un modelo de referencia estándar inspirados fuertemente del modelo estadounidense (Parte I). Eso no es obviamente sin consecuencia sobre las industrias petroleras nacionales latinoamericanas, que deben adaptar sus estructuras internas a las evoluciones de un nuevo marco institucional. Veremos así cómo el cambio del modo de regulación interviene en la redefinición del papel y de las prerrogativas oficiales y cómo los sistemas petroleros de estos países son conducidos a transformarse (Parte II).

I - Sistema petrolero americano y potencia estructural: de la constitución a la difusión de un modelo de referencia estándar

Una protección de las fuentes de suministro

La autoridad administrativa estadounidense se compromete a intervenir en dos niveles: en primer lugar a nivel doméstico garantizando al conjunto de sus consumidores un flujo ininterrumpido de petróleo a bajo precio, y a enseguida a un nivel más global, creando las condiciones óptimas de explotación, instalación y protección de las inversiones realizadas por las compañías petroleras transnacionales de origen estadounidense [Adelman, 1995, Tugwell, 1988; Noël, 1998b].

Sin embargo, si esta intervención a nivel doméstico está incluida a lo sumo en los mecanismos de regulación interna, esto es mucho más complejo a nivel internacional. El hecho de que los recursos petrolíferos se sitúen fuera del espacio institucional estadounidense, conduce al gobierno a usar su influencia o su poder en direcciones favorables al interés nacional y al de estos conciudadanos [Adelman, 1995]. Christian Chavagneux [1998] da una definición del poder que se adapta muy fácilmente con los objetivos de la política petrolera estadounidense: lo define como la capacidad de una persona o de un grupo de personas de influir sobre el estado de las cosas de tal manera que sus preferencias tengan la prioridad sobre las preferencias de los otros.

Susan Strange [1996] coloca una distinción entre un poder que califica de relacional y otro de poder que califica de estructural. El poder relacional es el que tiene un protagonista particular (Estado) de forzar a otro protagonista (Estado) a hacer lo que no habría hecho si no, es un poder que se basa esencialmente en la disuasión y la fuerza. El poder estructural es el poder de trabajar y determinar las estructuras de la economía política en el seno de las cuales los otros protagonistas deberán forzosamente inscribirse.

A partir de allí, dos alternativas se presentan a la administración estadounidense, una no siendo exclusivas de la otra. La primera opción (que no constituye el objeto de nuestro análisis) consiste en usar la potencia relacional para incitar a los Estados productores de petróleo a poner sus reservas de hidrocarburos a disposición de las necesidades de su economía nacional. Eso puede declinarse bajo distintas formas: de la firma de un pacto o de un tratado político (como el pacto de seguridad recíproco entre los Estados Unidos y Arabia Saudí) [Adelman, 1995; Yergin, 1991, Noushi, 1999] al recurso a métodos de disuasión como las presiones diplomáticas o aún la utilización de la fuerza que sigue

siendo marginal [Nye, 2003]. La segunda opción (que constituye el interés de nuestro análisis) tiene por objeto favorecer el recurso a la potencia estructural enunciada por Susan Strange. No es ya la fuerza o la disuasión que obliga los Estados productores a transformar sus industrias petroleras nacionales, sino más bien las normas y las instituciones que reflejan en gran parte, los intereses, los valores y las ambiciones llevados por los Estados Unidos [Gilpin, 2000].

La difusión a una escala más amplia de valores, resueltamente neoliberales, tiene por objeto facilitar las relaciones contractuales entre los Estados y las compañías petrolíferas transnacionales y eso con el fin de desarrollar un espacio petrolífero que garantiza a la economía étasuni la seguridad y la continuidad de los suministros de petróleo [Odell, 1994; Noël, 1998a].

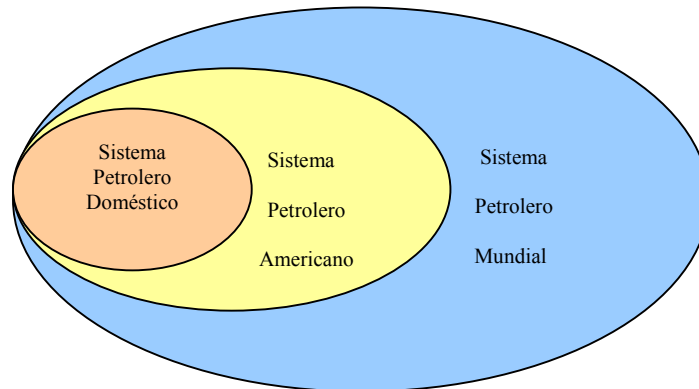
No obstante que la dependencia petrolera estadounidense frente a las cantidades importadas no levanta ya tantas inquietudes como en el pasado, la protección de las fuentes de suministro sigue siendo la prioridad de los gobernantes estadounidenses [Noël, 1998a]. Para colmar el aumento de la demanda doméstica en petróleo, es importante para los Estados Unidos delimitar un espacio en el cual las reservas petrolíferas abastecerían, prioritariamente y sin restricción, el conjunto de los protagonistas económicos estadounidenses.

Y entre ellas, las principales fuentes de suministro de la economía estadounidense

Distinguimos, como lo ilustra la figura 1, tres sistemas petroleros² interdependientes e imbricados los unos en los otros: un sistema petrolero doméstico en el cual las relaciones y las interdependencias se cristalizan dentro de los Estados Unidos, un sistema petrolero americano que engloba en el mismo tanto el sistema petrolero doméstico como las fuentes de suministros aseguradas que representan cerca del 90% de las importaciones en petróleo bruto y alrededor del 53% de las necesidades necesarias para el funcionamiento de la economía estadounidense (Fuente DOE), y finalmente, un sistema petrolero mundial que agrupa el conjunto de los sistemas petroleros nacionales y cuya contribución a la economía estadounidense es poco importante respecto a las de los sistemas doméstico y americano.

² Entendemos por sistema petrolero, las estructuras, los modos de funcionamiento y los servicios ligados a las actividades relativas a la producción, la distribución, el consumo y la utilización de recursos petroleros de un país o de un conjunto de países.

**Figura 1 : Los tres sistemas petroleros:
doméstico, americano y mundial**



El sistema petrolero americano está caracterizado por su relativa estabilidad en comparación con los otros sistemas petroleros nacionales. En efecto, esta estabilidad garantiza a los Estados Unidos un suministro constante de petróleo y esto más por el ejercicio de su potencia estructural que por el ejercicio de su potencia relacional.

Se pueden distinguir tres grupos de países que componen el sistema petrolero americano:

- El primer grupo de países agrupa países de África (Nigeria y Angola esencialmente) y en otros lados (Caspio) cuya contribución total a las importaciones estadounidenses no excede el 19% (Fuente: DOE 2004).
- El segundo grupo se constituye de los países del Medio Oriente, como Arabia Saudita, Kuwait e Irak, que representa en 2001 cerca de un 28% de las importaciones totales de bruto. El entorno político, económico y de seguridad de estos países no permite a los componentes de la potencia estructural propagarse eficazmente [Noël, 1996]. El ejercicio de la potencia relacional es privilegiado en la medida en que los mecanismos del mercado no permiten el transporte de los flujos petroleros hacia estos países, sino más bien la firma de tratados de seguridad recíproca (Arabia Saudita), el despliegue de bases y fuerzas militares (Kuwait e Irak en adelante) [Nye, 2003] que mantiene el flujo continuo de bruto. No es tanto el volumen de las importaciones lo que importa, es más bien el control de las reservas petroleras más importantes del mundo lo que hace que los Estados Unidos invierten tantos esfuerzos en la protección de estas fuentes petroleras.
- Finalmente, el tercer grupo se constituye de los países de América y Europa para los cuales los mecanismos del mercado bastan ampliamente al suministro de la economía estadounidense hasta un máximo de 53% de sus importaciones totales de petróleo.

Los países de América, Canadá, México, Venezuela y Colombia, que se agruparán en 2006 en torno al ALCA, representan cerca del 47% de las importaciones petroleras totales de los Estados Unidos para el mismo año 2001 (véase figura 3), constituyendo así la primera zona de suministro de petróleo de la economía estadounidense. Forma parte integrante del sistema petrolero americano dado que permite a los Estados Unidos

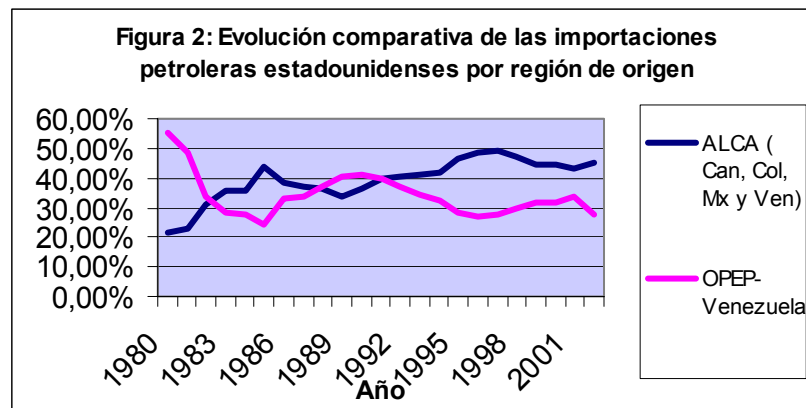
asegurar y diversificar sus fuentes de suministros maximizando la producción y conteniendo las fuentes de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) [Appleyard, 1994; Adelman 1995].

Varios factores juegan en favor de la valorización de este grupo de países en la política petrolera de los Estados Unidos [Deblock, 2003]: en primer lugar la proximidad geográfica hace que los Estados Unidos tengan un interés evidente en aumentar sus suministros procedentes de estas fuentes tan poco distantes. Así como para estos países, el mercado petrolero estadounidense es el mercado natural de valorización del petróleo canadiense y latinoamericano.

América Latina posee en su conjunto un importante potencial de aumento de sus capacidades de producción, cuya actualización depende en parte a las elecciones políticas e institucionales que serán hechas por países como México o Venezuela [Martin, 2003]. Desde fines de los años 70, estos países registraron una fuerte progresión de sus exportaciones hacia los Estados Unidos haciendo que alrededor de un tercio de las importaciones petroleras estadounidenses procedan hoy de los países latinoamericanos. Estos países representan mucho más que un segmento en el enfoque global de la política petrolera exterior de los Estados Unidos.

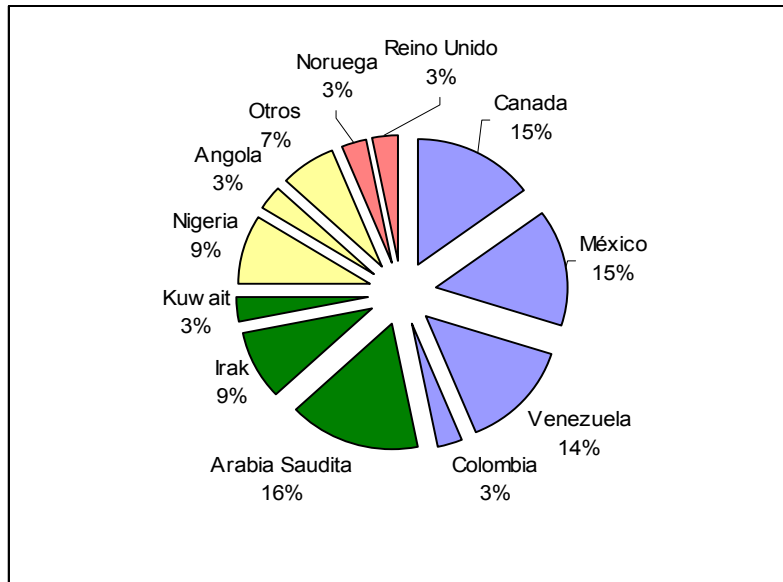
La figura 2 ilustra la evolución comparada de las importaciones estadounidenses procedentes de los dos principales componentes del sistema petrolero americano. Retomando los datos del Department of Energy (2004), agrupamos en el primer grupo llamado ALCA las principales fuentes de suministro estadounidense en América (Canadá, México, Venezuela y Colombia), así como en un segundo grupo, agrupamos a los países de la OPEP, principalmente Arabia Saudita, Irak y Kuwait, excluyendo al mismo tiempo a Venezuela con el fin de no contabilizarlo en los dos grupos a la vez.

Constatamos que las curvas de estos dos grupos de países evolucionan de manera opuesta. Cuando la curva que representa los países que se adherirán al ALCA crece, es la curva representativa de los países exportadores de petróleo Oriente Medio quien disminuye, y contrariamente. Sin embargo, a la lectura de este gráfico, una tendencia parece confirmarse desde 1991 poniendo de manifiesto que hay una preferencia manifiesta de los Estados Unidos por las fuentes de suministros continentales.



Fuente: Department of Energy (DOE - 2004)

Figura 3 : Importaciones de petróleo bruto a Estados Unidos por país, 2001



Fuente: Department of Energy (DOE – 2004)

Una difusión de los componentes estructurales de la potencia petrolera estadounidense

Para Gilpin [2003], entre más poderoso es un Estado más usa su poder y su influencia para poner en marcha políticas que canalizarán las fuerzas económicas en direcciones favorables a sus propios intereses nacionales y por los de sus ciudadanos. Los Estados Unidos producen así normas, normas e instituciones que reflejan en gran parte, sus intereses, sus valores y sus ambiciones [Keohane, 1984; Gilpin, 2003].

La inserción de los sistemas petroleros nacionales en un conjunto ampliado que se ha calificado de sistema petrolífero americano es más el resultado de un proceso normativo sobre protección de los flujos que el preludio a la constitución de un espacio regional integrado. En efecto, la protección de las fuentes de suministro hacia la economía americana no fue efectiva hasta que sus componentes estructurales se propagaron y duraderamente se instalaron en las economías nacionales, transformando así sus estructuras internas y entre ellas, las relativas a sus industrias petroleras nacionales [Strange 1998].

La difusión de la potencia estructural [Strange, 1996] se hace por medio de canales de propagación que resultan tanto del marco de las relaciones inter-estados como de la acción de las instituciones internacionales.

Las relaciones establecidas por los Estados Unidos con el conjunto de sus socios continentales se construyeron de manera gradual y a intensidades variables. Es necesario incluir en esto que la consolidación de la potencia estructural americana sobre el resto del

continente no se hizo manera uniforme y homogénea, sino más bien en función de las preferencias de estructuras de la economía dominante, es decir, la de los Estados Unidos [Strange, 1996; Kebabdjian 1999].

A partir de la mitad de los años 60 y hasta la fecha, se firmó una profusión de acuerdos bilaterales yendo de los más minimalistas como los acuerdos preferenciales y las asociaciones de cooperación, a lo sumo integracionistas hasta los acuerdos en cuanto a comercio e inversión, los acuerdos de libre comercio y los acuerdos multilaterales. Para los Estados Unidos, el bilateralismo es una vía privilegiada, pero no exclusiva, para la difusión de los componentes estructurales de su potencia petrolera [Strange, 1996].

Los derechos económicos de los protagonistas petroleros privados, y en primer lugar los de los inversionistas estadounidenses, adquieren una mayor importancia en la elaboración de los cuadros de cooperación. En efecto, las disposiciones de estos acuerdos tienen por objetivo, la creación de un medio ambiente institucional propicio a su instalación y al desarrollo de sus actividades y esto sin ser amenazadas por las revocaciones políticas que pueden conocer los Estados propietarios de reservas petroleras.

La elaboración de la convención de Washington en 1965 introduce mecanismos relativos al arbitraje internacional como un método privilegiado de resolución de los conflictos entre los Estados huéspedes y los inversionistas privados extranjeros. Los primeros tratados bilaterales de inversiones estadounidenses reanudan las disposiciones de esta convención basándose al mismo tiempo en el Centro internacional de solución de los conflictos relativos a las inversiones³ (CIRDI), elevando aún más el grado de protección de los derechos económicos de los inversionistas privados. A principios de los años 90, hay una proliferación importante de este tipo de tratados, en particular, en materia petrolera entre los Estados Unidos y los países de América Latina [Noël, 2002].

Los TBI llamados de segunda generación, en comparación con los del principio de los años 70, santifican los derechos económicos de los inversionistas privados estadounidenses cuyas disposiciones se convierten en, a la imagen del artículo 11 del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), un referente a la elaboración de instrumentos multilaterales de inversión⁴. La entrada en vigor del ALCA, prevista para 2006, debería concretarse por una extensión al conjunto del continente de las disposiciones del TLCAN en cuanto a la solución de los conflictos relativos a las inversiones [Noël, 2002].

³ Referirse en este contexto a la tesis de Pierre Noël (2002) que analiza, con un enfoque liberal, las relaciones entre los Estados Unidos y los actores privados en vista de la constitucionalización de un orden petrolero liberal.

⁴ Desde el inicio de los años 90s, se han realizado esfuerzos importantes por los gobiernos y las Instituciones Internacionales para la elaboración de Instrumentos Multilaterales de inversión: si el Acuerdo Multilateral de Inversión falló al nivel multilateral, otros han surgido a un nivel regional (es el caso del capítulo XI del ALNA y el protocolo sobre la inversión del MERCOSUR) o a un nivel sectorial específicamente dedicado a las inversiones y al comercio energético como el Tratado sobre la Carta de la Energía. Las líneas directoras del Banco Mundial constituyen un importante vector multilateral de difusión de un nuevo régimen jurídico

Otro canal de propagación de la potencia estructural estadounidense, la acción de las Instituciones Internacionales sobre la estructura de las economías e industrias petroleras nacionales de los países latinoamericanos [Strange, 1996].

Puede no ser necesario remontarse a la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para constatar hasta qué punto las políticas y las orientaciones de estas Instituciones Internacionales están impregnadas de la cultura, los métodos y los conocimientos técnicos que habían permitido a los Estados Unidos convertirse en una potencia económicamente hegemónica [Gilpin, 2000]. En efecto, las directivas y las recomendaciones de estas Instituciones son portadoras de valores y conceptos inspirados en gran parte de una ortodoxia estándar de la ciencia económica que concede un papel fundamental a los mecanismos del mercado como elementos reguladores de las actividades productivas y comerciales.

La administración Reagan emprende a principios de los años 80 un extenso programa de reestructuración de su sistema petrolero destinado a volver sus estructuras domésticas cada vez más cuestionable. La liberalización y la desregulación son las palabras clave de este proceso que no es otra cosa que un proceso de apertura hacia el exterior. Por lo tanto, las Instituciones Internacionales se hicieron el enlace de esta política liberal estadounidense incitando fuertemente a los países petroleros latinoamericanos a emprender reformas similares [Deblock, 2003].

Los Estados Unidos, por medio de las Instituciones Internacionales, no han tenido así ninguna dificultad para insertar las reservas petroleras de estos países en un sistema petrolero ampliado que no se limita únicamente a las reservas domésticas. Estas Instituciones constituyen a tal efecto, un vector de difusión esencial a la propagación de los componentes de la potencia estructural estadounidense en los países en los cuales exigen sus recomendaciones y sus planes de ajustes estructurales.

Con el objetivo de difundir un único modelo de referencia

La acción combinada del bilateralismo y las Instituciones Internacionales hace converger los cuadros institucionales nacionales hacia un único modelo de referencia cuyos contornos delimitarían, según las prerrogativas mismas de la potencia estructural estadounidense, las relaciones contractuales entre los Estados latinoamericanos y las compañías petroleras transnacionales. El paso progresivo a una regulación administrada por los mecanismos de mercado y la difusión de normas liberales refuerzan aún más la potencia estructural estadounidense y aseguran los lo mismo suministros de petróleo necesarios para el funcionamiento de su economía.

El ALCA constiye una etapa avanzada del proceso de normalización de los marcos legislativos nacionales, y entre ellos los relativos a la administración y a la regulación de las actividades petroleras. Las normas y reglas que rigen el sistema petrolero doméstico se imponen como las referencias para el conjunto de estados que se comprometen o que se preparan a comprometer su industria petrolera nacional en un proceso de liberación y

de dereglamentación. De hecho, y con una excepción aunque no despreciable (en este caso México), las legislaciones petroleras de los países de los cuales las reservas son parte del sistema petrolero americano se orientan cada vez mas hacia los mismos principios que rigen el sistema petrolero doméstico.

El ALCA es un proceso evolutivo asimilado probablemente a un vector de difusión de un régimen jurídico multilateral que garantiza la protección de los intereses de los inversionistas privados. Así, se torna más fácil la evolución de las compañías petroleras internacionales en un espacio seguro, donde sus derechos como inversionistas privados extranjeros están preservados por las instancias arbitrales internacionales.

II- El ALCA : de la integración a la transformación de las industrias petroleras nacionales

El ejercicio de poder estructural sobre los componentes principales de las economías nacionales⁵ y de las industrias petroleras de los países latinoamericanos, permite a los Estados Unidos de integrar, por un lado, las reservas petroleras de estos países al interior del sistema petrolero americano y, por otro lado, de actuar sobre la elasticidad de la oferta de esos países con el fin de responder eficazmente a las variaciones de su demanda doméstica en producto petrolero.

El ALCA constituye a tal efecto un proceso en vista del alcance de sus objetivos y esto en la medida en que el poder estructural estadounidense, como lo afirma Susan Strange [1996], transforma las estructuras internas de las economías nacionales y aquellas de su industria petrolera.

La instauración de este acuerdo continental, de la misma manera que el TLCAN, es evolutiva contrariamente a los antecedentes que eran más bien acuerdos positivos [Deblock, 2003]. La distinción es pertinente en la medida que los acuerdos positivos son acuerdos donde se decide el conjunto de sectores que se desea someter a la liberalización. Los acuerdos evolutivos son acuerdos donde los participantes se inscriben en una lista de sectores sobre los cuales no se desea abrir a la liberalización. Esto quiere decir que todo lo que no está en esta lista forma parte del acuerdo y debe ser liberalizado.

Otra especificidad del acuerdo evolutivo, es la concepción relativa a la negociación permanente. En esto, la lógica dicta que los dos socios en el acuerdo realizan la

⁵ Susan Strage [1998] evoca en el mismo sentido, cuatro estructuras principales de la economía nacional, y entre ellas su componente petrolera, donde se ejerce el poder estructural: En primer lugar la estructura de seguridad que se define como el conjunto de acuerdo que determinan las condiciones en las cuales es distribuida la protección y que permite responder a las amenazas que pesan sobre la economía nacional. La estructura de producción que agrupa el conjunto de acuerdos que determinan lo que es producido, por quién, para quién, dónde, con qué métodos y en qué condiciones. La estructura financiera agrupa el conjunto de acuerdos que deciden la disponibilidad de los financiamientos en las diferentes partes del mundo. Y finalmente, la estructura cognitiva concierne todos lo métodos que permiten almacenar, acumular y difundir la información.

negociación con el fin de extraer de la lista los sectores que aun no son sujetos de liberalización. Dicho de otra manera, se continua a negociar hasta que todos los sectores económicos sean liberalizados totalmente. Como lo subraya Deblock [2003], es una disposición fuerte que está en el corazón del TLCAN y que será presente igualmente en el marco del ALCA.

Los Estados Unidos proveen a este efecto, un marco normativo en el que sus socios en el seno de esta agrupación continental procederán a reformar su política pública. Es efectivamente una redifinición de la naturaleza de las políticas públicas que está en cuestión y, en primer lugar, todo lo que concierne a las políticas de desarrollo nacional de esos países. Eso consiste igualmente en la instauración de un nuevo marco de relaciones entre, de un lado, los poderes públicos y, del otro, los intereses privados, nacionales o extranjeros. Y finalmente, la garantía de establecer un marco seguro por la promoción y el desarrollo de actividades productivas y de mercado de los inversionistas extranjeros [Adelman, 1995].

La difusión del poder estructural tiene por efecto de actuar directamente sobre las estructuras de las economías nacionales, de transformarlas y de modularlas en el sentido de los intereses buscados por aquellos que están a cargo de la difundir [Strange, 1998]. Una de las transformaciones, y no la menos importante, consiste en un debilitamiento de las prerrogativas de las autoridades públicas nacionales.

La adhesión de los Estados a un proceso tal como el ALCA tiene por efecto el de restringir los márgenes de maniovr de las autoridades públicas. Esto se traduce en una redefinición del papel del Estado y de sus relaciones con los intereses privados, que por una limitación de su campo de intervención en la gestión y la regulación de las operaciones económicas. Evidentemente, ésto no puede ser sin consecuencia sobre las estructuras aún de las industrias petroleras nacionales de los países latinoamericanos.

Una redefinición del papel de la autoridad pública

El cambio del marco normativo, inscrito en el sentido de una liberalización de las legislaciones en materia de organización de las industrias petroleras y de una apertura más o menos pronunciada a los inversionistas petroleros extranjeros, conduce a una redefinición del papel de la autoridad pública en la gestión y la regulación de las actividades petroleras nacionales. Esta es una reforma profunda de los regímenes contractuales y fiscales que han conducido a la redefinición de las relaciones entre los Estados propietarios de los recursos petroleros y las compañías multinacionales.

En efecto, Strange [1998], el desbloqueo de los mercados nacionales tiene por efecto de aumentar la competencia y de fragilizar los Estados nacionales. Estos últimos son llevados a adaptar sus políticas económicas en función de las restricciones que le imponen la competencia y a redefinir el marco de su relación con el sector privado.

El recurso al arbitraje internacional contribuye a la definición de un nuevo marco de relaciones entre los Estados y los inversionistas petroleros privados y ésto aún más que

las disposiciones relativas a los TBI, que se encuentran en el TLCAN y el ALCA, estimulan aún más el cambio del modo de regulación en favor de los intereses privados [Noël, 2002].

En esta perspectiva y en favor de los tratados bilaterales, de los instrumentos plurilaterales o multilaterales, un gran número de Estados se han comprometido a someter sus diferencias con los inversionistas extranjeros al arbitraje internacional directo en el marco de instituciones especializadas tales como el CIRDI (evocado previamente), el UNCITRAL⁶ u otras instituciones arbitrales tales como los tribunales de comercio de París o de Nueva York [Noël, 2002].

Así, es obligación de los Estados que subscriben un TBI estadounidense, de someter al arbitraje internacional todos sus diferencias con los inversionistas privados originarios de los Estados Unidos. El Estado co-contactante no puede recurrir a sus propias jurisdicciones nacionales para resolver los conflictos con los inversionistas estadounidenses. En los TBI y los otros tratados y acuerdos que se inspiran en estos, se especifica aún que las inversiones controladas por los intereses estadounidenses son considerados, para aquel que esté en la resolución de diferencias, como ciudadanos estadounidenses [Noël, 2002].

El inversionista privado estadounidense tiene el poder de escoger solo la modalidad de la resolución de la diferencia, apelando a los tribunales locales o a la convención CIRDI. A este efecto éste dispone del derecho de iniciar unilateralmente un procedimiento de arbitraje, y esto sin informar a la contraparte, en este caso al Estado huésped.

El ALCA es un acuerdo regional que retoma a las disposiciones de los TBI estadounidenses y que modifica profundamente el marco de las relaciones entre las autoridades públicas y los intereses privados. La impugnación de los mercados nacionales hace que no se pueda más tener barreras a la libre circulación de los capitales, bienes y servicios entre los países miembros. Todas las barreras, bien sean institucionales, fiscales u otras, deben ser eliminadas en un periodo de dos años después de la entrada en rigor del acuerdo en 2006 [Martin, 2003; Ricard-Gray 2003].

Así, el ejercicio de cualquier control del precio sobre los productos importados o exportados está formalmente prohibida: esto significa que el Estado no podrá más suvencionar cualquiera de los productos petroleros destinados a sus propios consumidores. Los mecanismos del mercado deben fijar el nivel de precios conforme a la confrontación de las curvas de oferta y demanda en producto petrolero [Percebois, 1989]. Esto viene a alinear los precios domésticos sobre los precios internacionales de la energía y a anular la ventaja comparativa que esos países petroleros pueden tener sobre los países importadores de petróleo [Mommer, 2002].

⁶ Mecanismos de arbitraje de litigio en materia de comercio entre Estados miembros establecido por la Comisión de Naciones Unidas para el derecho comercial internacional.

Los Estados se comprometen, como lo hacen al interior de la OMC, sobre la vía del tratamiento nacional y de la nación más favorecida con el fin de que las reglas aplicadas al conjunto de las empresas sean las mismas, sin distinción y sin ninguna discriminación de nacionalidad ni de producto. Estos tratamientos van en el sentido de una liberalización real del régimen de las inversiones: cada Estado confiere a todo ciudadano de otro Estado, el derecho de invertir sobre su territorio, en las condiciones al menos equivalentes a aquellas que conocen los inversionistas nacionales. Esto viene a establecer una igualdad entre las sociedades petroleras nacionales y las compañías petroleras transnacionales si bien estas dos entidades tienen funciones/objetivos antagónicos [Mommer, 2002].

Limitación de los medios de intervenciones en la gestión y la regulación de las actividades económicas y santificación de los derechos económicos de los inversionistas privados

Con el fin de asegurar el flujo de insumos petroleros provenientes del sistema petrolero americano, los Estados Unidos se activan por medio de la difusión y la consolidación de su poder estructural, a elevar el derecho económico liberal por encima del derecho internacional público [Strange, 1996]. Los Tratados Bilaterales de Inversión y los Instrumentos Multilaterales de Inversión enmarcan las prerrogativas soberanas de los Estados con respecto a los inversionistas extranjeros [Noël, 2002] al comprometerse a ofrecerles:

- un trato justo y equitativo
- el más alto y constante grado de protección y de seguridad
- a no usar medidas irracionales o discriminatorias
- ningún trato inferior a aquel requerido por el derecho internacional

El ALCA se traduce por una restricción de los medios de intervención de la autoridad pública en la gestión y regulación de las actividades petroleras y por una santificación de los derechos económicos de los inversionistas petroleros privados y ésto por medio de dos principios:

- En primer lugar por la afirmación de que las leyes nacionales del Estado contratante no puede regular solo la relación contractual, y posteriormente,
- por la posibilidad ofrecida a los inversionistas privados y en primer lugar estadounidenses, de apelar directamente al derecho, delante de un organo internacional presentando en su respecto, garantías sólidas de independencia y de efectividad del juicio.

Se vuelve difícil para los Estados productores de petróleo latinoamericanos el hacer valer la autoridad de sus preferencias de estructura sobre las perspectivas de rentabilidad que los inversionistas privados extranjeros tienen derecho de esperar. En un marco aún más restrictivo que aquel de la Organización Mundial de Comercio, el ALCA permite a los Estados de transgredir los principios antes mencionados por la evocación de las cláusulas

de seguridad en caso de crisis y de agotamiento del recurso. Así, el Estado propietario de los recursos en tierra es sometido a restricciones fuertes [Martin, 2003]:

- las exportaciones no puede ser reducidas por abajo de un volumen definido por la relación de las exportaciones a las reservas nacionales que prevaleció a lo largo de los últimos 36 meses,
- los precios de las exportaciones no pueden ser superiores a aquellos de los productos vendidos en el mercado interior, y
- la crisis no puede ser invocada para modificar los canales de la oferta a otro signatario del acuerdo.

Es una definición muy larga del derecho económico de los inversionistas la que es enunciada en el marco del ALCA: la lógica del derecho económico liberal para por encima de ahora en adelante sobre aquella del derecho internacional público [Noël, 2003]. De hecho, esto viene a anular eso que las fuerzas del mercado consideran ser un peso sobre la regulación de las actividades y los contratos petroleros, la desigualdad del status entre los Estados huéspedes y las personas privadas.

Esta desigualdad de status se elimina conforme a la contractualización de las relaciones entre los Estados productores de petróleo y los intereses petroleros privados se institucionalizan, confiriendo a los primeros más obligaciones y, a los segundos, aún más derechos y protección. Efectivamente, las obligaciones hacia las compañías petroleras estadounidenses limitan fuertemente sus acciones dentro de la regulación de las actividades petroleras nacionales. Así, los Estados no deben exigir más del inversionista:

- que se provea en bienes y servicios sobre el mercado nacional,
- que se reserve una parte dada de su producción para el mercado local, o al contrario, a la exportación, y finalmente
- que ejerza un control en la transferencia de capitales hacia el extranjero.

Con el ALCA, existe un reconocimiento de la igualdad de trato, y también al plan comercial y productivo que en el plan institucional haciendo que si hay competencia entre mercados nacionales, hay igualmente competencia entre los Estados que se dan a una carrera al menos dicha legislativa y fiscal para atraer más inversionistas privados hacia su propio sistema petrolero. Todo esto evidentemente no puede ser sin consecuencia sobre la estructura de las industrias petroleras nacionales.

Transformación de las industrias petroleras nacionales

Como contraparte a la inserción de sus reservas petroleras en el sistema petrolero americano, los Estados latino-americanos productores de petróleo esperan del ALCA, la instauración de un régimen preferencial con su socio estadounidense. El acuerdo continental permitirá así a los Estados productores de poner a la venta su producción de bruto y de producto petrolero, de atraer más inversionistas petroleros estadounidenses, de asegurar una transferencia de tecnología con beneficio de su compañía petrolera nacional y adquirir una solvencia más grande de los inversionistas. La liberalización, la apertura y la dereglamentación de su industria petrolera nacional tendría entonces por efecto el

llevar al resto de los componentes de su economía nacional hacia una inserción más pronunciada en la esfera de intercambios comerciales intra e interregionales.

Sin embargo, el porvenir de esas industrias petroleras nacionales es de las más hipotéticas en el marco del ALCA y esto notablemente a la luz de las enseñanzas de la experiencia argentina en materia de liberalización de dereglamentación y de privatización de su industria petrolera. Las transformaciones y las mutaciones tal como fueron iniciadas no pueden llevar más que a un debilitamiento de las estructuras internas de las industrias petroleras nacionales y a un retroceso significativo de la autoridad pública en las operaciones y desarrollo de las actividades ligadas al petróleo.

Los Estados Unidos no tienen razón alguna de proseguir en el marco del ALCA, otros objetivos petroleros que aquellos enunciados por el TLCAN [Deblock, 2003]. La orientación dada a este proceso dependerá fuertemente del comportamiento adoptado por dos países pivotes, México y Venezuela, que contribuyen con cerca del 29% de las importaciones totales de los Estados Unidos [Mommer, 2002]. La orientación tomada en materia de integración energética dependerá de sus decisiones y sus comportamientos. Se debe comprender que de ahí la apoteosis de este proceso no tendrá efecto, que si México y Venezuela no inscriben en la lista de sectores que forman parte del acuerdo al sector petrolero comprendiendo también su liberalización y su derreglamentación.

Si esos dos países optan por una cooperación concertada en vista de la preservación de su industria petrolera nacional, la integración energética será limitada y no será más pronunciada que lo que lo es actualmente. Pero si México retira el monopolio de Estado a PEMEX y autoriza a la compañías petroleras transnacionales a invertir en su territorio, esto tendrá por consecuencia el incitar a Venezuela a hacer lo mismo, si no lo es aún más. Una competencia fuerte entre estos dos países pivotes se terminará por un juego en suma negativo en el cual ni la industria mexicana ni la industria venezolana obtendrán un beneficio real. Lo que no es evidentemente el caso de los intereses petroleros privados, que tendrán un acceso privilegiado a los muy importantes recursos petroleros.

El resultado de este juego depende en gran medida de la capacidad de estos países a adaptar su industria petrolera nacional a las exigencias del ambiente internacional. Las relaciones entre los Estados petroleros y sus compañías petroleras nacionales debe evolucionar en un contexto más sereno y menos presionado hacia la confrontación. Nadie duda que el apuesta verdadera se sitúa a este nivel, esto es, en la redefinición de las relaciones entre los Estados y su compañía petrolera nacional [Mommer, 2002].

Conclusión

Hemos mostrado a lo largo de esta contribución que la seguridad de las reservas estaban al centro de las preocupaciones de los diferentes gobiernos estadounidenses. Los medios puestos en práctica para garantizar el flujo regular de petróleo hace las estructuras productivas y de mercado de su economía nacional se revelan hoy aún más del ejercicio del poder estructural que del ejercicio del poder relational. En este sentido la difusión de los componentes de este poder buscan la creación de un espacio estructurado en el cual

las fuentes petroleras serían aseguradas: es lo que hemos llamado el sistema petrolero americano.

Hemos mostrado igualmente que las reservas petroleras de Canadá y de América Latina constituyen reservas privilegiadas para los Estados Unidos por las cuales se debía crear estructuras e instituciones con el fin de asegurarlas. Gracias al bilateralismo, al regionalismo y al multilateralismo, las estructuras del sistema petrolero de los Estados Unidos se han impuesto como un modelo de referencia para una gran mayoría de los sistemas petroleros nacionales de los países latinoamericanos. Esto ha tenido consecuencias profundas al nivel de la coherencia de los sistemas petroleros nacionales así como en la redefinición de las prerrogativas de los Estados nacionales. La competitividad de los sistemas petroleros nacionales tuvo por efecto el dar una prioridad a los intereses económicos privados sobre las preferencias colectivas nacionales y a poner a los sistemas institucionales nacionales en competencia, unos contra otros.

A partir de nuestras conclusiones, sería interesante profundizar el análisis en términos jurídicos, políticos y de gobernanza de empresa sobre el futuro de la relación dual que une al estado, accionista único de un sector público estratégico, de su compañía nacional de hidrocarburos. Desde que las limitantes estructurales (de orden financiero esencialmente) se imponen a los dos actores, esto no es sin incidencia sobre sus comportamientos y sus estrategias. ¿Cómo evoluciona en este contexto la relación estado / compañía petrolera nacional? ¿Cómo y cuáles son las respuestas aportadas por estos actores? ¿La privatización del sector petrolero será el único elemento para responder a los efectos no deseados de estas limitantes estructurales? En otros términos, ¿qué regulación petrolera para qué tipo de gobernanza de las compañías petroleras nacionales?

Bibliografía:

- Adelman, Morris A. [1995], *The Genie out of the Bottle. World Oil since 1970* (Cambridge, Mass Londres : The MIT Press, 350 p.)
- Angelier Jean-Pierre., [1990], : *Le pétrole*. Collection Cyclope. Paris
- Appleyard, James [1994] ,« The transformation of the global oil industry and its impact on international relations », *International Journal* (été)
- Bull-Berg HJ., [1987], *American international oil policy : causal factors and effects* , London France Printer, 209 p.
- Chavagneux Christian., [1998], “ Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale”, *Economie et Société, Relations économiques internationales*, Série P., n° 4/1998, pp. 25-68.
- Deblock, Christian [2003], “ Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international : la ZLEA comme modèle institutionnel”, *cahiers de recherche 03-03 CEIM, UQAM, Montréal*
Energy Information Administration, <http://www.eia.doc.gov/emeu/per/pro/index.html>
- Frankel, Paul H.[1948], *L'économie pétrolière. Structure d'une industrie* [1946], trad. de *TheEssentials of Petroleum* (Paris : Librairie de Médecis, 251 p.)
- Gilpin, Robert [2000], *The Challenge of Global Capitalism. The world Economy in the 21 st Century* , Princeton, Princeton University Press
- Kébabdjian Gérard., [1999], *Les théories de l'économie politique internationale*, collection la pensée économique contemporaine n°5, le Seuil, Paris.
- Keohane R.O.,[1984], *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Martin-Amouroux, Jean.Martin. [2003].- "L'intégration énergétique régionale : les expériences latino-américaines." *Medenergie*, (11), pp. 24-31. In: *Les restructurations des industries électriques et gazières :*

impact sur les coopérations interafricaine et euro-maghrébine : premier colloque international Medenergie, Alger, 6-7 octobre 2003

Martin-Amouroux Jen-Marie, [1990], *L'économie mondiale de l'énergie*, Paris, La Découverte, Repère n°88.

Mommer, Bernard, [2002] *Global Oil and the Nation State* (Oxford : Oxford Univ. Press for the Oxford Institute for Energy Studies,).

Noël Pierre [2002], *Production d'un ordre pétrolier libéral. Une politique normative américaine dans les relations internationales entre 1980 et 2000*, Thèse, IEPE, Université des sciences sociales Grenoble II

Noël Pierre, [1998a], « La dépendance pétrolière américaine, 1973-1997 », IEPE, <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe/>

Noël Pierre, [1998b], « Pétrole et sécurité internationale », IEPE <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe/>

Noël Pierre, [1996], « Puissance structurelle et dynamique de l'économie politique mondiale : la scène pétrolière depuis 1980 », IEPE, cahiers de recherche n°10.

Noushi André., [1999], : *Pétrole et relations internationales depuis 1945*. Armand Colin. Paris

Nye J.S Jr [2003], « U.S Power and startegy after Iraq », *Foreing Affairs*, July-August, pp 60-73.

Odell, Peter R [1994]., « International oil: a return to American hegemony », *The World Today*, november ,pp. 208-210

Percebois, Jacques [1989], *Economie de l'énergie* (Paris : Economica, coll. « Bibliothèque des matières premières », 689 p.)

Ricard-Gray, Alexandra [2003], “ Le contexte international et hémisphérique et les obstacles à la réalisation de la ZLEA “, les notes d'information de l'observatoire des Amériques, UQAM, Montréal

Strange Susan., [1998], « International Political Economy : beyond economics and international relations », *Economie et Société, Relations économiques internationales, Série P.*, n° 4/1998, pp. 4-24.

Strange, Susan [1996], *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge : Cambridge U.P), 218 p.

Tugwell, F [1988], *The energy crisis and the American Political Economy*; Stanford, CA, Stanford University press

United States Department of Energy / Energy Information Administration (DOE/EIA) *Performance Profiles of Major Energy Producers 2002* <<http://www.eia.doe.gov/>>

Yergin, Daniel [1991], *The Prize. The Epic Quest for Oil, Power and Money* (N.Y., Simon & Shuster, 1991, 877 p.)