

Problemas del sector de la energía en la Comunidad de Estados Independientes

Paul Mathieu y Clinton R. Shiells

El sector de la energía cumple un destacado papel económico en varios países de la antigua Unión Soviética, dada la magnitud de las reservas de petróleo y gas natural que éstos poseen, pero, el sector está plagado de distorsiones e ineficiencias —provocadas, principalmente, por un acceso discriminatorio a los oleoductos y gasoductos de tránsito— que dificultan el comercio intrarregional y externo e impiden a la región realizar su potencial económico.

DESDE la desintegración de la Unión Soviética, el rasgo distintivo de los sectores del petróleo, el gas y la electricidad, en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) —la alianza económica de 12 antiguas repúblicas soviéticas (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Moldova, República Kirguisa, Rusia,

Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán), ha sido la pérdida de oportunidades. El comercio con países no pertenecientes a la CEI ni a la región del Báltico va en aumento —en 1999 alrededor del 50% del petróleo producido en la CEI se exportó a países no pertenecientes a la propia Comunidad ni a la región del Báltico, en comparación con apenas 22% en 1992— pero podría ser mayor si se procurara corregir las distorsiones que afectan a otros componentes clave del sector.

La creación de fronteras nacionales dio lugar al surgimiento de cinco países como importantes exportadores netos de energía (véase el recuadro 1). La relación de intercambio de los importadores netos —habitados a precios de energía sumamente bajos— sufrió graves perturbaciones; esos países se vieron obligados a pagar altos precios a



proveedores monopolistas, en tanto que los exportadores netos comprobaron que el acceso por oleoducto y gasoducto a los mercados regionales y europeos quedaba en gran medida bajo el control de países vecinos. Los gobiernos nacionales aprovecharon posiciones monopolistas para extraer rentas económicas limitando el acceso a los oleoductos y gasoductos. Al mismo tiempo, la falta de acceso a los mercados occidentales permitió a muchos exportadores netos evitar la disciplina del mercado que suscita la competencia en los mercados mundiales. El aislamiento de los mercados mundiales de la energía posibilitó el surgimiento de trueque y otras modalidades de utilización de medios de pago distintos de efectivo. Aumentaron en gran medida los atrasos de pagos de energía de los importadores netos, en algunos casos se recurrió a ellos como fuente de financiamiento presupuestario, lo que contribuyó al acelerado incremento de la deuda externa. Se hizo habitual el incumplimiento de los contratos, y las corrientes comerciales se vieron perturbadas por disputas transfronterizas.

La tardía realización de reformas que mucho se necesitaban consolidaron los intereses creados y distorsionaron las decisiones en materia de inversión. Los bajos precios internos promovieron una utilización ineficiente de la energía por parte de los hogares y las empresas. En comparación con los niveles internacionales, el uso de energía sigue siendo sumamente intenso en la CEI, no solo en los países que son exportadores netos, sino también en los importadores de energía, como Belarús y Ucrania.

Las causas

Los problemas que agobian al sector de la energía de la CEI obedecen a varias razones; por ejemplo un acceso discriminatorio y controlado en forma monopolista a los oleoductos y gasoductos de tránsito, aunado a la excesiva participación del Estado y a distorsiones de precios.

Acceso no confiable y discriminatorio a los oleoductos y gasoductos de tránsito. La mayor parte de las rutas de tránsito atraviesan Belarús, Rusia y Ucrania, países que para favorecer a los proveedores internos imponen aranceles discriminatorios al acceso en tránsito, que han sido objeto, impunemente, de utilización en gran escala. Rusia se ve obligada a transportar a través de Ucrania y, en menor medida, a través de Belarús, el petróleo y el gas que exporta al resto de Europa. La necesidad de transportar gas a través de Ucrania afectó en forma especial a Gazprom, que en consecuencia celebró en 2000, con un consorcio occidental, un acuerdo tendiente a

Oleoductos de la región del Caspio



Cortesía del Center for Global Energy Studies.

estudiar la factibilidad de construir un gasoducto que evite el transporte por territorio ucraniano. Dificultades similares llevaron a Transneft a completar un oleoducto que permitiera prescindir de una sección que atraviesa la región sudoriental de Ucrania hasta Rostov sobre el Don.

Al mismo tiempo, Rusia es el proveedor prácticamente monopolista de servicios de transporte a los países de Asia Central, y ha restringido el acceso de otros exportadores netos a la CEI a las rutas de tránsito clave a Europa occidental que controla.

Recuadro 1

¿Qué países de la CEI son importantes exportadores netos de energía?

Rusia es el mayor productor y exportador de petróleo y gas natural de la CEI. Le corresponde alrededor del 80% de la producción de petróleo crudo de la Comunidad y una proporción similar de la exportación regional neta; el grueso (alrededor del 85%) del petróleo crudo que exporta es adquirido por países no pertenecientes a la CEI. Alrededor del 25% del gas natural exportado a Europa central y occidental proviene de Rusia. Kazajstán, que se está convirtiendo rápidamente en un importante productor de petróleo, ocupa el segundo lugar entre los grandes productores de petróleo de la región; la mayor parte de sus exportaciones se dirigen, asimismo, a países ajenos a la CEI. Azerbaiyán es también un exportador neto de petróleo; sus exportaciones a los mercados mundiales se realizan a través de Georgia y Rusia. Turkmenistán y Uzbekistán son grandes productores y exportadores de gas natural dentro de la CEI; no están en condiciones de exportar a Europa central y occidental por carecer de pleno acceso a gasoductos de tránsito rusos.

Gasoductos de la región del Caspio



Cortesía del Center for Global Energy Studies.

Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán son algunos de los países exportadores más gravemente afectados por la imposición de límites de acceso a los gasoductos de Gazprom y por la aplicación de cargos distorsionados.

La única ruta de exportación de gas con que cuenta Turkmenistán tras la independencia no le concedía acceso a los países de la antigua Unión Soviética, por lo cual cada uno de los países que la bordeaban obtenían rentas económicas gravando las exportaciones de Turkmenistán a otros estados de la CEI y a las repúblicas del Báltico. De los dos gasoductos a los que tiene acceso Azerbaiyán, el que atraviesa Georgia es de muy escasa capacidad; y el costo del transporte del otro, que forma parte del sistema Transneft, que atraviesa Rusia, es muy elevado. No obstante, las perspectivas de exportación del país se han vuelto más auspiciosas en virtud de la puesta en servicio, en 2001, del gasoducto del Consorcio del Gasoducto del Mar Caspio, que conecta el yacimiento de Tengiz, en la cuenca del Mar Caspio, con Novorossisk, a orillas del Mar Negro. El Consorcio no tardará en establecer vínculos con los otros grandes yacimientos de Kazajstán. El nuevo gasoducto ha puesto a Kazajstán en condiciones más favorables para las negociaciones, como lo demuestra el reciente acuerdo con Rusia, que le garantiza acceso a largo plazo al gasoducto de Transneft, así como otro acuerdo con Gazprom que establece una empresa conjunta para la exportación de gas.

Participación del Estado. Aunque Rusia, principal protagonista en los sectores del petróleo y el gas, ha privatizado la

mayor parte de su producción de petróleo, mantiene una fuerte presencia estatal en materia de transporte del petróleo (dentro de su territorio y en tránsito por el mismo). La empresa estatal Transneft controla el 95% del transporte interno de petróleo crudo (excluido el transporte en tránsito). La asignación administrativa de las exportaciones de petróleo crudo y refinado representa una cuña entre el precio interno y el precio mundial, que según estimaciones del FMI equivalía a alrededor del 2% del PIB al final de 2000 (teniendo en cuenta el impacto de los derechos de exportación). El hecho de que la asignación de parte de la capacidad del oleoducto utilizado para la exportación se base en la producción constituye, para las compañías petroleras, un incentivo a producir petróleo crudo en exceso y vender el sobrante en el mercado interno o refinarlo (para ese mercado o el de exportación). Además la exportación de determinados productos de petróleo refinado está condicionada al cumplimiento de objetivos de entrega internos.

El hecho de que Transneft sea de propiedad estatal causa también graves distorsiones a los países vecinos exportadores de petróleo. Las prácticas monopolistas

frustran los planes de empresas extranjeras, principalmente en Azerbaiyán y Kazajstán, de utilizar el oleoducto de Transneft para obtener acceso a puertos de aguas profundas en Novorossiysk y Ventspils, lo que obliga a las empresas a idear alternativas más costosas o que exigen mayores inversiones.

En el sector del gas natural, la principal empresa proveedora, Gazprom, 38% de cuyo capital es de propiedad estatal, controla el 90% de la producción y el 80% de las reservas, así como la red de transporte, y posee el monopolio de la exportación de gas a países no pertenecientes a la CEI. Gazprom realiza desde hace tiempo actividades cuasifiscales entregando gas a bajo costo en todas partes de Rusia y en países de la CEI seleccionados (notablemente Belarús).

En el sector de la electricidad de Rusia, el Estado predomina en todas las actividades —generación, transmisión, venta y distribución— por haber adquirido el 52% de la propiedad de RAO UES, copropietaria, a su vez, de 72 de las 74 compañías regionales de energía verticalmente integradas. RAO UES es la propietaria de la red federal de alto voltaje y posee el 84% de la capacidad de generación de Rusia. El precio de la electricidad ha sido fijado en un nivel inferior al del mercado, con un subsidio implícito comprendido, aproximadamente, entre el 3% y el 6% del PIB. Además las tarifas residenciales reciben considerables subsidios de las tarifas industriales.

Distorsiones de precios. El hecho de que los países exportadores pertenecientes a la CEI dispongan de escaso acceso a los

mercados mundiales suscita una presión a la baja en los precios de la energía para el mercado interno y para la exportación a otros países de la Comunidad. El exceso de oferta en el mercado interno ha llevado en muchos casos a introducir restricciones al comercio de productos de energía y disuade a los gobiernos de tratar de corregir problemas de reforma políticamente arduos.

Los precios del gas natural son francamente inferiores a los del mercado mundial y varían considerablemente dentro de la región. En los últimos años los mayores precios pagados por el gas natural ruso —US\$125 por millar de metros cúbicos— correspondieron a ventas a Europa occidental, en comparación con US\$30 por millar de metros cúbicos vendidos a Belarús en 2000. En algunos países, como Belarús, la determinación del

Menos del 1% de la producción de electricidad de la región se comercializa en el resto del mundo, pero existe un considerable comercio intrarregional, en el que también Rusia es un protagonista importante. No obstante, el comercio se ve afectado por discontinuidades en los sistemas de transmisión regionales y por una distribución ineficiente de la energía. Es evidente que los precios de la electricidad enajenada son inferiores a los de recuperación total de costos, y como sucede en el caso del gas, el pago puede realizarse a través de acuerdos de trueque y canje (por ejemplo gas de Uzbekistán por electricidad de la República Kirguisa).

En contraste, el comercio de petróleo dentro de la CEI en general se realiza mediante pago en efectivo y a precios de mercado. No obstante, los precios de exportación de petróleo crudo de

Si contaran con un acceso más expedito, basado en el mercado, a los oleoductos y gasoductos, muchos países con un rico acervo de energía podrían incrementar considerablemente sus exportaciones extrarregionales y obtener ingresos bastante mayores que los provenientes del comercio intrarregional.

precio del gas tiene un componente político y se utiliza para promover la consecución de objetivos de política exterior. En otros casos, el control nacional de los gasoductos ha contribuido a mantener bajos los precios en el mercado interno.

La forma de pago influye también sobre el precio del gas. Los considerables atrasos acumulados han impedido celebrar acuerdos de crédito. En consecuencia, los países suelen recurrir al trueque, lo que hace que en la compraventa de gas muchos precios cotizados sean, esencialmente, contables. Esas transacciones en gran medida no transparentes promueven discriminación de precios y crean oportunidades de corrupción y evasión de tributos. No es posible determinar el verdadero precio efectivo al que se entrega el gas en los contratos de trueque, por falta de reglas claras de determinación del precio al que se valoran los bienes permutados. Algunos países han pagado el combustible dando al proveedor participación en el capital de las compañías de energía internas.

Kazajstán varían considerablemente entre los diferentes mercados y productores, lo que no solo obedece a la realización de canjes de petróleo crudo a precios contables, sino además a que Kazajstán depende del sistema de oleoductos de Rusia, Transneft.

Cómo reformar el sector

Existe amplio consenso sobre la manera de dar mayor eficiencia al sector de la energía. El Banco Mundial y otras entidades aconsejan a los países de la CEI dismantlar monopolios y conceder a los sistemas de transporte un acceso basado en el mercado a los mercados mundiales. Además recomiendan crear marcos regulatorios independientes para enfrentar las prácticas monopolistas y garantizar un acceso transparente y no discriminatorio a los oleoductos y gasoductos de tránsito, y han hecho hincapié en la necesidad de elevar los precios internos de la energía y mejorar la recaudación, protegiendo, al mismo tiempo, a los sectores de bajos ingresos vulnerables al aumento de los precios de la energía (especialmente calefacción y electricidad). Es preciso reestructurar el sector del refinamiento del petróleo en los países con considerable excedente de capacidad a ese respecto. La situación típica, en la materia, es la de Azerbaiyán, en que las empresas petrolíferas estatales mantienen con vida a refinerías que arrojan pérdidas.

Una estrategia que goza de mucho favor es la del dismantlamiento, que consiste en someter a una competencia más intensa a algunos componentes de las operaciones de una compañía de



energía integrada verticalmente para aislar los segmentos que son monopolios naturales. Se espera que esta estrategia suscite beneficios sociales reduciendo la posibilidad de aprovechar la influencia en el mercado, eliminando los subsidios cruzados y evitando la pérdida de control vinculada a veces con una estrecha integración de las empresas. Puede ser necesario dismantelar monopolios y otras empresas para conceder un acceso no discriminatorio a los oleoductos y gasoductos, pese a los beneficios que puede suponer la integración vertical, tales como una menor incertidumbre en cuanto a la oferta y costos de transacción más bajos. No debe subestimarse la dificultad que entraña, en las economías en transición, el establecimiento de un marco de regulación independiente.

También sería útil mejorar la cooperación regional. Si contaran con un acceso más expedito, basado en el mercado, a los oleoductos y gasoductos, muchos países con un rico acervo de energía podrían incrementar considerablemente sus exportaciones extrarregionales y obtener ingresos bastante mayores que los provenientes del comercio intrarregional. El Tratado sobre la Carta de la Energía, de 1994, suscrito por 51 países, incluidos todos los de Europa y Asia central, así como Australia y Japón, prevé el libre tránsito de la energía a través de oleoductos y gasoductos y redes (véase el recuadro 2).

La libertad de acceso suscitara considerables beneficios a largo plazo vinculados con mayores incentivos a realizar inversiones en exploración, desarrollo y construcción de oleoductos y gasoductos, a lo que se agregarían los beneficios, potencialmente grandes, que implicaría, en materia de eficiencia, elevar los precios de la energía hasta llevarlos a los niveles del mercado mundial. A medida que un acceso más expedito y basado en el mercado a los oleoductos y gasoductos de tránsito vaya incrementando los precios de los productos de energía al provocar una mayor exportación —especialmente a Europa occidental— aumentará el costo que representan los subsidios (expresos e implícitos) para los presupuestos nacionales, con lo cual los gobiernos se verán presionados a aplicar reformas y lograr mayor eficiencia en materia de energía.

Es probable, sin embargo, que las nuevas reformas tropiecen con vigorosa resistencia de parte de poderosos intereses crea-



Clinton R. Shields (izq.) y Paul Mathieu son economistas principales del Departamento de Europa II del FMI.

dos, como los propietarios de oleoductos y gasoductos de tránsito y de recursos de energía y los gobiernos que reciben parte de las rentas económicas de los monopolios. Probablemente no será factible llevar a cabo reformas que incrementen el bienestar regional a menos que formen parte de un conjunto de reformas que contengan mecanismos compensatorios. La solución podría consistir, en parte, en aplicar medidas que garanticen la plena observancia del Tratado sobre la Carta de la Energía; por ejemplo dar a los exportadores de gas de Turkmenistán y a los exportadores de petróleo de Kazajstán un acceso no discriminatorio a los gasoductos y oleoductos de tránsito de Gazprom y Transneft, respectivamente. Además el desmantelamiento y la privatización de la red de transporte podría promover inversiones que susciten aumentos de capacidad, disminución del costo del transporte y una mayor competencia, aunque sería preciso coordinar cuidadosamente la secuencia de las medidas de desmantelamiento con la de otras reformas. **F&D**

Recuadro 2

Tratado sobre la Carta de la Energía

El tratado sobre la Carta de la Energía, de carácter multilateral, tiene como finalidad reforzar el imperio del Derecho en la esfera de la energía estableciendo normas parejas que han de observar los gobiernos de todos los países participantes.

Las disposiciones del tratado abarcan cinco amplias esferas:

- Protección y promoción de las inversiones en energía, basadas en el otorgamiento del tratamiento nacional o del tratamiento de nación más favorecida (si éste fuera más favorable).
- Libertad de comercio en materiales, productos y equipos de energía, basada en las normas de la Organización Mundial del Comercio.
- Libertad de tránsito de energía a través de oleoductos y gasoductos y redes.

- Mecanismos de solución de controversias entre estados o entre inversionistas y estados.

- Eficiencia en materia de energía y aspectos ambientales conexos.

En el tratado se hace considerable hincapié en la libertad de tránsito como clave para la creación de mercados de energía en Europa oriental y los países bálticos, Rusia y las demás repúblicas de la antigua Unión Soviética, y se prevé un mecanismo de solución de controversias relacionadas con el tránsito. No obstante, como lo demuestran los problemas referentes al tránsito de energía que aún subsisten, los países de la CEI que tienen la clave para el logro de un comercio regional más eficiente —notablemente Belarús, Rusia y Ucrania— aún no han adoptado las disposiciones del tratado. Algunos países, como Rusia, aún no lo han ratificado.