



# Energía y Política en el Siglo XXI

Por Juan Eugenio Corradi  
Editor de Opinión Sur

E-book



South North   
Development Initiative

# **Energía y Política en el Siglo XXI**

Por

Juan Eugenio Corradi

*Un E-Book de Opinión Sur*

*Copyright Opinión Sur*

Enero de 2008

## Índice de materias

Capítulo 1

**Geopolítica y petróleo: El panorama energético global**

Capítulo 2

**El mal del petróleo y sus excepciones**

Capítulo 3

**Al norte del Norte:**

**Bases filosóficas del buen aprovechamiento energético**

Capítulo 4

**Petróleo y deterioro democrático:**

**Los peligros de la abundancia en un contexto  
institucional débil**

Capítulo 5

**Consecuencias del consumo energético desaforado**

## **Capítulo 1**

# **Geopolítica y petróleo: El panorama energético global**

---

## ***Resumen del Capítulo***

*Después de la transición a una economía de mercado y de la transición democrática, el mundo se enfrenta a una transición energética. Se acelera la búsqueda de alternativas a los hidrocarburos, en especial del petróleo. Los países del Norte se orientan a un futuro con hidrógeno; los latinoamericanos a un futuro con gas natural. La transición es rica en paradojas y ha dado nacimiento a un nuevo campo de estudio: la petropolítica.*

---

### **La energía sucia y sus límites.**

La primera revolución industrial se basó en las máquinas a vapor alimentadas por el carbón. Del siglo diecinueve nos quedan las imágenes de una Inglaterra de barcos de hierro con calderas, de locomotoras encendidas, de fábricas y altos hornos, y también de obreros industriales y de mineros, todos sucios de hollín, respirando los gases de antracita. El poeta William Blake hablaba entonces de los “*dark satanic mills*” (los hornos oscuros de Satanás).

Si el diecinueve fue el siglo del carbón, el veinte fue el siglo del petróleo, combustible que después fue acompañado por el gas natural. Los países en desarrollo, y en particular los latinoamericanos, saltaron la etapa del carbón. En esos países, el siglo diecinueve había sido rural y urbano, pero no industrial. A partir de 1900, pasaron directamente del uso de la leña

y otros combustibles vegetales o animales, a los hidrocarburos y sus derivados.

Desde entonces la nafta y el automóvil han definido el estilo de vida de la humanidad “desarrollada.” El uso generalizado del motor a explosión terminó por consolidar a los derivados del petróleo como fuente principal de energía. Por más de cien años la sociedad humana ha sido una sociedad de hidrocarburos. Hoy, el abastecimiento de su consumo energético está dado por el petróleo con 37%, el gas natural con 23%, el carbón con 28%, la hidroelectricidad con 6%, y la energía termonuclear también con 6%. [1]

Cada año los descubrimientos de nuevas reservas cubrían abundantemente el volumen utilizado el año anterior. Esto dio seguridad y confianza a la sociedad industrial primero y a la post-industrial después. Pero el crecimiento geométrico del consumo de petróleo no podía continuar en forma indefinida. Llegó el momento inevitable en el ciclo de todo recurso no renovable. A partir de un punto, las reservas de petróleo dejaron de reemplazar lo consumido el año anterior. La carencia se repitió consistentemente, y aumentó mucho cuando irrumpieron en el mercado del consumo de petróleo y gas los dos gigantes antes dormidos: China e India.

A la preocupación por el ritmo decreciente de los descubrimientos de petróleo hoy se suma la preocupación generalizada por la contaminación ambiental. Esta situación ha dado impulso a una creciente sustitución del petróleo por gas. El gas representa una fuente de energía mas limpia y menos agresiva para con el medio ambiente. Al contrario de los que sucede con el petróleo, se siguen descubriendo reservas de gas que son superiores al

consumo.

De todas maneras, las grandes compañías de petróleo estiman que hemos llegado al máximo de producción de hidrocarburos, y que estos tendrán que ser reemplazados, a lo largo de este siglo, por otras fuentes de energía. Al parecer de los expertos, las reservas de petróleo alcanzan para unos 40 años más y las de gas para otros 60.

### **Un dilema geopolítico**

Surge aquí la primera paradoja. Por un lado, la sensación de un agotamiento en un futuro no muy lejano es una de las razones principales por las que el precio del petróleo tiende a subir, y a subir mucho. Por otra parte, los altos precios de los hidrocarburos alimentan las ambiciones de grandeza de los países productores, que hoy se sienten capaces de “comprar” desarrollo, modernidad, y una política exterior independiente. Anticipo a mis lectores que en otro artículo voy a analizar los cambios sociales e institucionales que se pueden o no se pueden “comprar” con las rentas petroleras. Aquí me limito a señalar la siguiente paradoja: la prosperidad y la fuerza de que hoy gozan los países productores de petróleo no es sostenible a largo plazo, y si no la aprovechan bien, los puede precipitar bruscamente en un vacío. Todo depende de la estructura institucional y cultural en la que se inserta la “inyección” de prosperidad petrolera. En resumidas cuentas, se trata de una reedición de la vieja fábula de la cigarra y la hormiga.

Por otro lado, la preocupación mundial por el “efecto invernadero”, es decir el calentamiento del planeta como consecuencia del uso de los hidrocarburos y el carbón, obliga a los países a fijar metas aceptables de contaminación y a hacer cumplir esa obligación. Hasta los países más reticentes se ven forzados a discutir el tema y llegar a un compromiso en un plazo breve. Por esto, tanto el mundo desarrollado como el mundo en desarrollo, tanto el Norte como el Sur, están buscando sustitutos y ahorros de petróleo.

### **La tercera transición.**

Hemos entrado en un período de transición. A las dos grandes transiciones que ya hemos presenciado –la transición hacia una economía global de mercado y la transición democrática—se suma hoy la transición energética. Hoy tienen gran actualidad los bio-combustibles en forma de etanol, como sustituto de gasolinas y el biodiesel, como aditivo importante para disminuir el consumo del diesel tradicional. En algunos países desarrollados, el recurrir a fuentes de energía llamadas “no convencionales” ya es de rigor. En Alemania se ha establecido por ley que para 2020 debe alcanzar al 20% del total del consumo de energía.

Dentro de este panorama, el primer decenio del siglo veintiuno nos encuentra divididos en dos grandes campos de opinión: uno conformado por individuos, instituciones, empresas y estados para quienes la penuria global de hidrocarburos es seria e inminente, y otro sector que no comparte ese sentimiento de urgencia. En función del énfasis de sus posiciones, los



gobiernos y otras instituciones no gubernamentales toman diversas medidas de conservación e innovación. Así por ejemplo, Europa esta empeñada el mejorar el sistema de combustión de los motores diesel y lograr ahorros sustanciales de energía. Por su parte, en los Estados Unidos hay un nuevo entusiasmo por los automóviles híbridos (nafta y electricidad). Como se trata del mayor mercado mundial de automotores, y considerando que el sector de auto transporte representa el 40% del consumo de petróleo, la sensibilidad del público por estos temas tiene una importancia capital.

Con respecto a la energía eléctrica, los países desarrollados han enfrentado la demanda de varias maneras. Centrales hidroeléctricas y centrales termonucleares han cubierto fácilmente esa demanda. Los accidentes de reactores en Three Mile Island y Chernobyl, más el problema de formas aceptables para deshacerse de los desechos de esas plantas han provocado una cuarentena voluntaria para el nuclear, que todavía continúa vigente. La creciente demanda eléctrica pasó a ser atendida por centrales térmicas, a gas preferentemente. Esta tendencia ha sido estimulada por la innovación de las centrales de ciclo combinado, que aumentan sensiblemente la capacidad de esas plantas. De todas maneras, la inseguridad de contar con gas indefinidamente, sumada a los problemas en el abastecimiento de gas a Europa Occidental, ha desatado nuevamente una corriente en favor de volver a las centrales termonucleares.

Los programas de sustitución de derivados de petróleo en el transporte están cada día afirmando más la idea que el sucesor de los derivados de hidrocarburos será el hidrógeno, con el aditamento que la mejor fuente de hidrógeno sería el gas natural.

La opinión de que estamos al principio del fin de la provisión de hidrocarburos, no sólo está repercutiendo en precios altos, sino también en la adopción de políticas tendientes a lograr una seguridad energética por períodos largos. En esta perspectiva temporal, el equilibrio de fuerzas en el tablero mundial dependerá de la capacidad de sustitución e innovación en los grandes países consumidores por un lado, y del uso medurado y racional —no de la exuberancia irracional— de la renta petrolífera en los países productores, por el otro. No se trata de una apreciación de ingeniería, sino de una fórmula de paz y prosperidad, en el Norte y en el Sur.

### **Los senderos del Sur.**

En América Latina, la preocupación por el abastecimiento de hidrocarburos es menos acuciante que en otras regiones. Esto se debe en parte a que las reservas latinoamericanas no han desarrollado todavía su entera potencialidad, y en parte al hecho que con pocas excepciones, los países de la región son productores de hidrocarburos. Por otra parte, las compañías estatales o semi-estatales latinoamericanas son por lo general más optimistas que las compañías privadas en cuanto a la estimación de reservas.

En la base de este optimismo continental están las grandes reservas convencionales venezolanas y las inmensas reservas no convencionales (franja de petróleo pesado) de ese país. El riesgo para América Latina no es la penuria de suministro energético, sino la caída en el facilismo, en el hábito dispendioso, y en la ilusión de una riqueza donada más que ganada. En otras

palabras, el peligro está en creer en el mito de Eldorado –excelente fuente de realismo mágico en literatura pero poco conducente al desarrollo sostenido para todos.

No obstante lo anterior, la región tiende a hacer uso cada vez mas frecuente del gas natural. El principal motivo es la protección del medio ambiente. Se busca disminuir la contaminación de la atmósfera en las grandes ciudades. Además, los precios regulares del gas están por debajo del precio de los combustibles.

Favorece la utilización del gas para la generación de electricidad el hecho que las inversiones iniciales son menores que las inversiones hidroeléctricas, su instalación es más fácil, y tienen un menor impacto ambiental. La demanda es muy grande y la presión social no tolera los largos períodos de maduración de una represa hidroeléctrica. Hoy, la provisión de gas es el campo más fértil para la integración energética latinoamericana.

Para resumir esta visión panorámica de la tercera transición: cada día es más evidente que el mundo desarrollado se orienta hacia el hidrógeno y los países de América del Sur hacia el gas natural.

**Hacia el futuro.**

En el campo de los bio-combustibles, Brasil ha logrado una posición de avanzada considerable, por el hecho de haber iniciado, hace cuarenta años, el cultivo de caña para la producción de etanol de uso automotriz. Ese camino ha sido muy poco transitado por los países del área pero podría cobrar más auge en toda la región.

La utilización de energías no convencionales (solar, eólica, marina, etc.) es muy modesta. Sin embargo, es un campo de acción digno de explorar, y del que soy entusiasta, ya que mejora el nivel de vida de los habitantes de las zonas mas apartadas de las grandes aglomeraciones urbanas.

La energía y la seguridad de su abastecimiento están presentes en las agendas de decisión oficial y no oficial en todo el planeta. Estas preocupaciones generan acciones geopolíticas de todo orden, desde la influencia pacífica hasta la intervención armada. Su tratamiento ha dado lugar a la aparición de una nueva disciplina: “la petro-política”. En el próximo capítulo trataré de explorar las promesas y los peligros en el área de la petro-política, tanto para el desarrollo económico y social como para la paz regional y mundial.

### **Notas al Capítulo 1**

[1] Según los datos presentados en la *BP Statistical Review of World Energy*, 2006

## **Capítulo 2**

### **El Mal del Petróleo y sus Excepciones**

---

### ***Resumen del capítulo***

*Con muy pocas excepciones –todas en el Norte—los países productores de petróleo son víctimas de un retroceso democrático. La configuración y estabilidad del estado previas al desarrollo del sector energético con las variables que determinan (1) si habrá o no retroceso democrático, y (2) que forma particular ese retroceso ha de tomar. Esta nota presenta a Noruega como un caso excepcionalmente “feliz” donde no ha habido retroceso democrático. En un capítulo próximo he de examinar 3 casos de retroceso, significativamente distintos entre sí, a saber: reintegración autoritaria (Rusia), arbitraje populista (Venezuela), y desarticulación extrema (Nigeria). Al final de esa nota haré recomendaciones sobre como evitar los peligros que la riqueza petrolera presenta a la democracia.*

---

La gran novela rusa Anna Karenina<sup>i</sup> comienza con una frase muy conocida: “Todas las familias dichosas se parecen, pero las infelices lo son cada una a su manera”. Con respecto al “mal del petróleo” (caso particular de la condición que los economistas llaman “la enfermedad holandesa”<sup>ii</sup>), tenemos que invertir la expresión de Tolstoy, y decir: “Los países exportadores de petróleo suelen tener todos un destino parecido y poco feliz. Están sujetos a grandes vaivenes de crecimiento poco sustentable seguido de crisis agudas. La democracia no prospera en esas condiciones. Sólo unos pocos países que cuentan con abundantes recursos energéticos son capaces de escapar a ese destino. Cada uno de estos lo hace en condiciones propias y

específicas, que los menos afortunados no pueden imitar.” Aquí la maldición es regla y la dicha la excepción.

En Harvard, mi maestro Barrington Moore, Jr. explicaba el desarrollo de la democracia como un proceso largo y desde luego incompleto por obtener tres cosas vinculadas entre sí: 1) poner freno a los gobernantes arbitrarios, 2) reemplazar el capricho de los gobernantes por normas justas y racionales, y 3) lograr que el pueblo participe en la creación de esas normas. El derrocamiento de tiranos y monarcas absolutos ha sido la forma más dramática y significativa del primer paso. Los esfuerzos subsiguientes por imponer un estado de derecho y garantizar el poder de las legislaturas caracterizan al segundo paso, y la transformación del estado en una máquina de bienestar y justicia social culmina el proceso de democratización. La consecución progresiva de estos tres objetivos merece la calificación de “progreso democrático.” La traba en su consecución y el deterioro de las instituciones bien pueden ser calificados de “retroceso democrático.”

Con muy pocas excepciones –todas en el Norte—la dependencia de algunos países de las exportaciones de petróleo y gas los ha conducido a un retroceso democrático. Los expertos en el tema coinciden en delinear la pauta general de ese proceso, pero una única explicación general no se ajusta a todos los casos.

Quisiera aquí ofrecer una perspectiva diferente. Yo sostengo que la variable clave que explica si un país entra en retroceso democrático o no es la existencia previa de un estado con características especiales. Es un asunto tanto de estructura como de tiempos. Cuando el estado tiene una estructura determinada (como veremos más adelante) y esa estructura cuaja con bastante antelación al descubrimiento del petróleo, la democratización no sufre deterioros –más bien se afianza. Cuando no existe un estado sólido y

democrático *antes* del descubrimiento y explotación de las reservas energéticas, es poco probable que las instituciones democráticas se construyan en forma sostenida y sostenible con los cuantiosos recursos que las regalías proporcionan, a pesar de esfuerzos en ese sentido.

En este capítulo me ocuparé del caso más notable en el que una feliz coincidencia de tiempos y estructura evitó que la democracia sufriera deterioros. Es el caso de Noruega. Dejo para un capítulo posterior la explicación de aquellos casos en que la riqueza petrolera produjo por el contrario un retroceso institucional y un crecimiento sin bases de sustentación en el largo plazo. Hablaré entonces de Rusia, Venezuela y Nigeria.

### **Una Saga Nórdica**

Barrington Moore era navegante. Lo soy yo también. En el verano de 2007 llevé mi velero a lo largo de las costas de Noruega, hasta más al Norte del Círculo Ártico. Recorrí mi millas; recalé en 28 puertos. Repetí el derrotero de antiguos Vikingos. Me fascinó lo que pude ver y lo que escuché en las entrevistas que conduje con personas de la más variada procedencia. Visité plataformas petrolíferas; hablé con quienes, directa o indirectamente, trabajan en esa industria, y también con pescadores, gente de negocios, empleados y funcionarios. Recorrí varios “museos” del petróleo en distintas ciudades y leí los informes que me proporcionaron. Lo que sigue es el retrato que pude dibujar de esa nación hermosa y peculiar.

Desde los tiempos de los Vikingos, allá por el año 900 de nuestra era, y durante la mayor parte de su existencia, Noruega ha sido un paraje orgulloso y marginal en la historia del mundo. Como país moderno, recién



obtuvo la independencia a comienzos del siglo 20.

Al finalizar la década de 1950, muy pocos pensaban que la plataforma continental noruega pudiese contener ricos yacimientos petrolíferos y de gas. Sin embargo, el descubrimiento de gas natural en el mar del Norte, en Holanda, hizo que los geólogos revisaran sus suposiciones y comenzaran a explorar en la costa de Noruega. La aventura petrolífera de este país comenzó en serie con el descubrimiento de un yacimiento submarino en la localidad de Ekofisk, en 1969. La producción empezó en junio de 1970 y en los años que siguieron se hicieron muchos descubrimientos más. Hoy, hay 52 áreas en producción en la plataforma continental. En 2006, esos pozos produjeron 2,8 millones de barriles diarios y 88.000 millones de metros cúbicos Standard de sustancias equivalentes. La producción de petróleo comercializable llegó a cifras muy elevadas. En 2005, Noruega se clasificó como el tercer exportador mundial y el séptimo productor mundial de petróleo.

### **El Impacto en la Sociedad**

Las actividades relacionadas con el petróleo contribuyeron poderosamente a impulsar un veloz crecimiento económico y a financiar el estado de bienestar que en otros países cuesta mucho sostener. Durante más de 40 años de operación, la industria petrolera noruega ha creado un valor estimado en 5.000 billones (5 trillones) de NOK (coronas noruegas), es decir más de un trillón de dólares, en moneda corriente. Hoy es la industrial principal del país. En 2006, el sector petrolero representó el 25% de la creación total de valor de la economía. Esta cifra significa un tercio de toda la industria manufacturera y 18 veces el valor total de las industrias

primarias.

Por medio de un sistema impositivo indirecto y a través de la apropiación directa de los recursos, el estado noruego se asegura un alto nivel de ingresos provenientes del petróleo. En 2006, el flujo en efectivo del sector petrolero representó el 36% de los ingresos totales del estado. A lo largo de más de 30 años de producción, ese sector generó ingresos al estado por valor de 3.000 billones de coronas en moneda corriente. Estos recursos sirven para cubrir el déficit presupuestario, ya que los gastos no pueden ser cubiertos por el resto del sector productivo. Pero —y esto es importante—el estado reserva una parte significativa de sus ingresos petroleros en un fondo aparte, denominado Fondo Gubernamental Global de Pensiones (antes se llamaba Fondo Petrolero del Gobierno). A finales de 2006, el valor de este fondo ascendía a 1.780 billones de coronas.

En 2006, la producción de crudo, de gas natural, más los servicios de conducción por tubo de petróleo y gas representaban el 51% de todo el valor de las exportaciones. Las exportaciones de petróleo sumaban 509 billones de coronas, 15 veces más que el valor de las exportaciones pesqueras —base tradicional de la economía noruega.

Desde que comenzó la explotación petrolera de la plataforma continental, se han invertido enormes sumas en exploración, desarrollo, facilidades terrestres y obras de infraestructura en todo el país. A finales de 2006 estas inversiones sumaban aproximadamente 2.000 billones de coronas en moneda corriente. Sólo en ese año, se hicieron inversiones por valor de 95,7 billones, o sea el 24% de toda la inversión real en la economía del país.

## **Perspectivas Futuras**

A pesar de más de 30 años de explotación intensiva, se estima que se ha extraído del subsuelo marino sólo el 35% de las reservas. Hay por lo tanto un gran potencial para el desarrollo futuro. Se estima que el nivel de producción se mantendrá estacionario en los próximos años, y que disminuirá gradualmente después. La producción de gas natural, por el contrario, aumentará del actual nivel de 90 billones de metros cúbicos a unos 125-140 billones en 2013. La proporción de la producción energética correspondiente al gas natural se elevará sustancialmente en el futuro. Hay quienes estiman que los noruegos podrán seguir beneficiándose del petróleo por unas cuatro generaciones más.

El nivel de actividad en la plataforma submarina continental es alto. En 2007, se están invirtiendo unos 82 billones de coronas y se están perforando 30 nuevos pozos. Hay también inversiones en nuevas técnicas de recuperación petrolífera en pozos semi-agotados. Se estima que estas inversiones aumentarán hasta 2010 y decaerán luego a un nivel ligeramente inferior al actual. Estas son previsiones cautas, que bien podrían ser corregidas con nuevos descubrimientos. Existe, además, un mercado de operaciones y manutención de servicios de unos 45 billones anuales, por tiempo indefinido.

El precio del petróleo es, aquí como en otros países, un elemento determinante del nivel de actividad y de las inversiones, como así de los ingresos del estado. El precio del petróleo ha subido considerablemente en los últimos años, con un promedio de unos 65 dólares por barril. El crecimiento de la economía global ha mantenido el precio elevado. Aun con una desaceleración de la actividad económica global, la demanda de hidrocarburos será elevada en el futuro, y con ella los precios de la energía.

Hasta aquí los hechos. Nos dan una imagen de una bonanza que favorece a Noruega tanto como a los otros países productores de energía. Pero un hecho revelador marca la diferencia entre Noruega y aquellos otros países. El “boom” petrolero ha sido mucho más sostenido y menos oscilante en Noruega que en ningún otro caso. En más de 30 años de riqueza petrolera, no ha habido indicios de desperdicio de la renta obtenida en proyectos faraónicos, en gastos militares extravagantes, en políticas exteriores quijotescas, en un aumento de la desigualdad social, en un mayor autoritarismo, en demagogia, o en corrupción. La balanza noruega se inclina fuertemente a favor de los beneficios que el petróleo otorga, en vez de sus efectos nocivos, tan visibles en países miembros de la OPEC. ¿Por qué?

### **La Utopía de las Mejores Prácticas**

En un libro lucido, la politóloga Terry Karl nos proporciona los elementos de una respuesta.<sup>iii</sup> La lluvia de petrodólares cayó sobre un país con una estructura social cohesionada, con una cultura homogénea del tipo “ética protestante, con un estado extenso pero eficiente, y con una democracia consolidada con buena participación popular y con un buen sistema de equilibrio y compensación de poderes. Estos cuatro elementos: estructura social, cultura, estado y sistema político ofrecieron una gran resistencia a los efectos desarticuladores y rentísticos del auge petrolero. Filtraron, administraron, y orientaron las ganancias a través de una serie de políticas públicas bien pensadas y de largo aliento. Esas políticas públicas pusieron siempre la mira en el interés nacional de largo plazo por encima de los intereses sectoriales y apetitos de corto plazo. De ellas resultó una distribución prudente y equitativa del superávit, un alto nivel de ahorro e

inversión, y una notable resistencia a toda gratificación fácil o inmediata. En otras palabras, la prosperidad petrolera encontró en Noruega un ambiente excepcionalmente favorable: una democracia estable y participativa, una burocracia estatal que Max Weber consideraría como un modelo de racionalidad, una cultura religiosa luterana de trabajo y sacrificio, una economía diversificada, y un perfil demográfico de baja densidad, descentralizado y equilibrado entre campo y ciudad. Además, el estado bienhechor que los noruegos lograron armar mucho antes del auge petrolero enfatizó siempre los valores igualitarios y la responsabilidad social.

Todas estas características sociales, al haber sido establecidas con anterioridad a la nueva riqueza proporcionada por el “oro negro,” favorecieron un estilo de gestión política que Terry Karl caracteriza así: “énfasis en la cautela frente al cambio, respeto por los procedimientos pre-establecidos, segmentación por área de actividad, búsqueda del consenso, e igualitarismo.” Lamentablemente, estas condiciones son muy específicas y muy difícilmente puedan reproducirse, o implantarse en países donde el descubrimiento del petróleo se produjo en un contexto de pobreza generalizada, un estado débil, una estructura social desarticulada, y gobernantes predatorios.

Tal como sostiene otro politólogo –Robert Putnam— a propósito de la cultura cívica en las ciudades del centro de Italia<sup>iv</sup>, el “estatismo democrático” noruego depende tanto de la peculiar historia del país, que nos induce a decir: ‘Si no lo tienes ya, no lo adquirirás,’ u otras frases por el estilo, como ‘la felicidad se construye, no se compra.’ En mi próximo artículo presentaré tres casos en los que poco bueno sucedió con el petróleo, si por bueno se entiende una profundización de la democracia, un desarrollo sostenido, y una riqueza para todos. Allí habrá que inventar nuevas maneras

de construir —no comprar o dilapidar— un futuro sostenible con, y no a pesar de, su mucho petróleo.

## **Notas al Capítulo 2**

<sup>i</sup> Anna Karénina (Анна Каренина) es una novela del escritor ruso León Tolstói publicada por primera vez en 1877.

<sup>ii</sup> Con este nombre se conoce al efecto que tiene sobre el tejido industrial de un país la sobreabundancia de recursos naturales, y viene a explicar un hecho paradójico: algo potencialmente bueno, como es disponer de recursos naturales en abundancia, puede suponer un riesgo en el medio plazo al hacer depender el sistema económico de un país de dichos recursos, de su existencia y de su valor en el mercado.

<sup>iii</sup> Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley: University of California Press, 1997.

<sup>iv</sup> Robert Putnam et al., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

## Capítulo 3

# **Al norte del Norte**

## **Bases filosóficas del buen aprovechamiento energético**

### **Resumen del Capítulo**

*Los países del Sur hoy buscan nuevas vías de desarrollo, donde la ganancia, el espíritu de empresa, y el mercado no generen riqueza para algunos, sino riqueza para todos. Se trata de lograr un desarrollo incluyente con solidaridad. Los países del extremo Norte están experimentando con una nueva fórmula en la que el Estado no es ni molesto ni prescindente, sino solidario y estimulante. Vale la pena conocer el experimento y aprender su filosofía.*

---



## **Bajo perfil y buenas políticas**

¿Quién conoce estos nombres: Jens Stoltenberg, Anders Borg, Tobías Billstrom? Fuera de sus países o de círculos internacionales reducidos, son nombres que no “suenan”. Se trata de personas que tienen, como dicen los norteamericanos, muy poco *name recognition*. En general son gente tímida, nada prepotente, en posiciones con bastante poder –poder que ejercen con silenciosa y austera probidad. Para ellos el mundo es un teatro de operaciones de asistencia a un desarrollo vigoroso, sostenido e incluyente, y no un rutilante concurso de egos inflados con manía de figuración. Actúan en el mundo como si siguieran los consejos de Epicteto o los guiaran las meditaciones de Marco Aurelio. Para ellos la política no consiste en suscitar entusiasmos o acumular poder a toda costa; es más bien la construcción sistemática de un mundo mejor. Su única exaltación es la “exaltación severa de la vida” en la expresión inolvidable del argentino Eduardo Mallea. Les diré quiénes son, qué cosas hacen, qué ideas representan.

Noruega es un país de 4,7 millones de habitantes, casi diez veces más pequeño que la Argentina. Pero es un país rico en recursos energéticos. Es un país serio, con una seriedad que a veces parece inalcanzable a nuestra estirpe latina. A los noruegos les parece normal contribuir 4 mil millones de dólares en ayuda a países pobres. Como si eso fuera poco, hace un mes, en una conferencia en Nueva York, el primer ministro de ese país nórdico anunció una partida suplementaria de un billón de dólares más destinada a evitar la muerte de madres y niños expuestos a enfermedades infecciosas que pueden ser controladas con una campaña de vacunación. El dinero será distribuido a madres y niños de países pobres a lo largo de diez años. Noruega se propone canalizar su donación a través del Banco Mundial –institución en plena crisis de la tercera edad, pero aun sin sustitutos. El dinero será utilizado en dar incentivos a trabajadores de la salud en áreas pobres –como por ejemplo el estado de Rajastan en la India—para que madres parturientas puedan viajar a clínicas especiales y dar a luz en condiciones de

higiene e inmunización que les permitan a ellas y a los neonatos sobrellevar bien los riesgos del parto. Ya en el año 2000 Noruega había contribuido un billón de dólares a la llamada Alianza Global de Vacunas e Inmunización. Se calcula que esa campaña del año 2000 salvó la vida a millones de niños. Recordando ese éxito anterior, el primer ministro aclaró que, como padre, conocía muy bien la importancia de la vacunación y que, como economista, le parecía que salvar vidas de este modo es “bastante barato.” Pocas palabras; muchos dólares; muchas vidas salvadas: el señor se llama Jens Stoltenberg, y es primero en mi lista anterior de desconocidos ilustres. La propuesta noruega significa, en resumen, lo siguiente: 1,000 millones de dólares que salvan a 2 millones de niños. Es una parte –generosa e importante—de un rompecabezas mayor. En efecto, sin un desarrollo vigoroso e inclusivo, los que hoy se salvan de una muerte segura al nacer bien pueden morir de hambre o de guerra como adultos mas tarde. Y esto lo entienden todos los nórdicos –los noruegos y sus vecinos de Suecia, Finlandia y Dinamarca.

## **La racionalidad**

La propuesta nórdica de desarrollo está muy alejada de otras ideologías estrechas y rimbombantes que en su momento el Norte (norteamericano) irradió hacia el Sur y que hoy llevan el muy criticado rotulo de “neoliberalismo.” La propuesta nórdica esta basada en una experiencia de desarrollo particular del que se puede –salvando todas las distancias geopolíticas, históricas y culturales—aprender mucho. Veamos.

Consideremos a nuestro segundo “ilustre desconocido” (desconocido, se entiende, en la feria de vanidades de nuestros medios masivos de comunicación). Se trata de un joven de 39 años, de pelo largo, atado hacia atrás en forma de cola de caballo, con una cinta elástica. Se llama Anders Borg y es líder de los “nuevos moderados,” un partido ubicado al centro derecha de los antiguos social demócratas, a quienes han desplazado del poder. Borg es el primer ministro de Suecia. Recientemente le dijo, con toda sinceridad y desparpajo a un periodista norteamericano, “como llevo el pelo es mucho

menos importante que la manera en que cambio un déficit por un superávit y el modo en que uso ese superávit, que me parece es la actitud correcta en un país moderno.” Suecia tiene un superávit que es la envidia de otros países –incluso los Estados Unidos, cuyo déficit es de una magnitud sideral—y tiene, por su posición geopolítica y el hábil manejo de sus dirigentes, la rara habilidad de mantenerse al margen de las guerras. Es el mismo país cuyos logros y nivel de vida los envidiosos quieren compensar con una caricatura de inviernos fríos, altísimos impuestos, matrimonios aburridos, películas de Bergman y autos Volvo manejados con prudencia a 60 kilómetros por hora. En la caricatura no falta casi nunca una mención de la alta tasa de suicidios y el consumo de alcohol, como si ese mundo supuestamente gris y de sombras largas no fuese tan colorido como la violencia, inseguridad, miseria y desnutrición del Sur, o tan vivaz como el capitalismo de *cowboys* de otras latitudes.

### **Pragmatismo contra fundamentalismo**

Observemos sin embargo con un poco mas de detalle. ¿País poco colorido? El gobierno de Suecia cuenta entre sus funcionarios a un ministro negro, uno homosexual y otro bisexual. Cuenta, entre sus programas principales, la reforma del estado bienhechor (aquel de altos impuestos, muchos servicios y poca iniciativa) para hacerlo sostenible y compatible con el espíritu de empresa. En pocas palabras: estado y mercado. ¿Quién dijo que eran enemigos? Parece que en Suecia –país dador del Nobel de economía—se han olvidado de la escuela de Chicago.

El gobierno sueco ha adoptado unos pocos principios de base para entender tanto la economía como la sociedad. Primero: debe ser mas rentable trabajar que no trabajar. La asistencia social debe beneficiar solo a quien no puede bastarse a si mismo. El seguro de desocupación debe ser transitorio y variable, en vez de un derecho adquirido y por tiempo indefinido. La empresa que ofrezca trabajo puede gozar de impuestos mas bajos. Son principios simples, que han lanzado, sin embargo, una ola de reformas y de entusiasmo, que los suecos llaman *systemsifte* (algo así como el cambio de marcha en

un automóvil), ola que hoy inunda a casi todos los países del Norte de Europa, deseos de imitar a los escandinavos. Estamos muy lejos de una política de desmantelamiento del Estado —preconizada otrora desde Washington para uso de los países latinoamericanos—y muy cerca de otra política de reforma equilibrada.

### **¿Qué es lo nuevo y qué es lo viejo?**

En los Estados Unidos —país en el que vivo-- nada de esto llama la atención, salvo cuando, ocasionalmente, los norteamericanos se dan cuenta que algunos de sus programas sociales (en el particular el sistema de seguros de salud) son mucho mas costosos y mucho menos eficaces que los programas europeos. En los Estados Unidos los políticos piensan que Europa es un continente viejo y cansado con poco que ofrecer en materia de desarrollo. Se equivocan. Hay mas esclerosis en Washington que en las capitales de Europa del Norte. En Escandinavia, en el Reino Unido, en Holanda, y hasta en Alemania, los servicios sociales han pasado de un estado bienhechor a una estado que estimula la empresa y el trabajo, enfatizando la incorporación productiva de los sectores de menos recursos. Con un juego de palabras que solo puede hacerse en ingles, han pasado del *welfare* al *work-fair*.

Esta transformación filosófica y política ha hecho “adelgazar” al estado, ha creado un mercado de trabajo mas flexible, y ha cambiado la idea de equidad y justicia social de la siguiente manera: en vez de recargar de impuestos a los que hacen mas para redistribuir el ingreso hacia quienes tienen menos, la función del estado es capacitar a estos últimos a través de programas de educación y de salud. En otras palabras, se trata de promover una nueva ética de trabajo, iniciativa, emprendedorismo, y creatividad --siguiendo aquel conocido consejo que mas vale enseñar a pescar que regalar pescado.

### **Prudencia e innovación**

Para generalizar el principio, yo diría que se trata de una política de solidaridad social que conjuga la asistencia con el estímulo empresario, sin caer en populismos. La

propuesta nórdica es una respuesta a problemas específicos de esas sociedades, pero tiene alcance filosófico y práctico para nuestras latitudes. Escuchemos las palabras del ministro de inmigración sueco, Tobias Billstrom (33 años de edad, estilo *decontracte*): “Debemos mostrarnos solidarios con la gente que tiene problemas de inserción en un tiempo y espacio determinados de sus vidas, pero el estado no debe comprometerse a asistirlos en forma permanente.” Habla así porque no quiere que Suecia se transforme en un destino de inmigrantes que lleguen para recibir subsidios permanentes por un lado y trabajar “en negro” por el otro. Billstrom sabe que una estrategia semejante es nefasta. Como ejemplo tiene el “populismo a regañadientes” de países como Francia (subsidios a inmigrantes sin inserción productiva), y que es resultado directo de un mercado laboral rígido y protegido. El resultado se ha visto también en Francia: desocupación disfrazada, resentimiento social, violencia, racismo, manipulación política, populismo prebendarlo de estado, por un lado, y populismo reaccionario y xenófobo, por el otro –y por sobre todo, un gran desperdicio de talento humano. El problema escandinavo, y su solución, son típicos de países de desarrollo avanzado con una población que envejece y que necesita mano de obra extranjera. Para los nórdicos, la necesidad (de mano de obra) y el interés propio van de la mano con la solidaridad. Como ilustración daré el ejemplo siguiente. Como es sabido, la destrucción de Irak ha provocado el éxodo de miles de refugiados. La pérdida de capital humano es cuantiosa – muy superior a los billones desperdiciados en una ruinosa ocupación. Muchos iraquíes se ven obligados a recomenzar sus vidas a los 45 años de edad. Y, gracias a la política de inmigración y desarrollo de Suecia, muchos de ellos lo hacen en del gran Norte escandinavo. Entre enero y agosto de este año, 12,259 refugiados se han domiciliado en Suecia. Este país espera otros 20,000 antes de fin de año. En ese mismo periodo, los Estados Unidos han admitido 685 refugiados. Dada la diferencia de población entre uno y otro país receptor, la cuota sueca equivale a 500,000 refugiados en los Estados Unidos. Pero estos nunca llegaran, porque seria admitir oficialmente que la guerra de ocupación ha sido un fracaso rotundo. Cito este ejemplo para demostrar que el desarrollo, la decencia humana, y la

solidaridad no sólo interna sino también internacional pueden y deben ir juntas.

En resumen, los países al Norte del Norte, avanzados y demográficamente envejecidos necesitan nuevo talento joven de afuera que venga a crear riqueza, a incorporarse a la sociedad, y hacer su contribución al mantenimiento de los servicios sociales de toda la población. Para ello diseñan políticas solidarias pero no populistas, a saber: disminuir los beneficios de desocupación, facilitar y abaratar la oferta de trabajo, ofrecer créditos impositivos a las empresas que ocupen a los que han estado desocupados por un largo periodo, y ofrecer beneficios impositivos a los que están trabajando “en negro” para que se incorporen en pleno a la economía. Con estas reformas se logra una tasa de crecimiento mayor y una integración social superior. Por ejemplo, el crecimiento de Suecia es del 3.2% en 2007, el mas elevado de Europa y superior al de los Estados Unidos. Acumula un superávit. Los 9 millones de suecos tienen todos, sin excepción, cobertura de seguro de salud ( en los Estados Unidos, 47 millones de habitantes, o sea 7 veces la población de Suecia, no tienen seguro de salud). Y las escuelas suecas capacitan a los alumnos a ser ciudadanos plenos en el nuevo mundo técnico e informático.

### **Un desarrollo para todos**

El experimento nórdico consiste en combinar el entusiasmo empresarial norteamericano con una ideología de solidaridad y de justicia social. El éxito del experimento ha llevado ya a algunos norteamericanos avisados a estudiarlo para saber si pueden adoptarlo. Pero lo que nos interesa aquí es la aplicabilidad de los principios —no del modelo particular y de sus circunstancias— a la temática del desarrollo en los países del Sur. En ellos también buscamos principios de solidaridad (desarrollo inclusivo) que no vayan en detrimento del espíritu empresarial, y donde el estado estimule la capacitación, facilite la educación y mejore la salud, sin desperdiciar recursos en perpetuar programas redistributivos, cuyo rédito político es claro pero cuyo valor productivo, social y sostenido es dudoso, aun en épocas de “vientos francos” que

exportan nuestros recursos naturales, pero que nos pueden dejar a la larga sin recursos sociales e institucionales de sostenibilidad.

## **Capítulo 4**

### **Petróleo y deterioro democrático: Los peligros de la abundancia en un contexto institucional débil**

## ***Resumen del capítulo***

*En países donde la riqueza petrolera desciende sobre instituciones débiles, sobre sociedad fragmentadas, y sobre culturas de gratificación inmediata, la batalla por la democracia y por el desarrollo sustentable (en contraste con el mero crecimiento temporáneo, por espectacular que sea) se libra en tres frentes:: (1) un intento por evitar que los gobiernos usen la prebenda y el patronazgo como sustitutos de transparencia y responsabilidad; (2) la presión social sobre los gobiernos para que utilicen las ganancias en obras de infraestructura y en el desarrollo del capital humano, en lugar de expensas de seguridad; y (3) el rechazo social del consumismo desenfrenado y desequilibrado en aras de una cultura del esfuerzo y del mérito. Rusia, Venezuela y Nigeria son tres países que arriesgan perder la batalla en esos tres frentes.*

---

## **La paradoja: riqueza y deterioro**

En el capítulo anterior, presenté a Noruega como un ejemplo de las mejores prácticas –un país donde la riqueza energética no ha sido dilapidada. Por el contrario, siendo conscientes de que un buen día el petróleo se acabará, los noruegos han ahorrado gran parte de sus ganancias para un futuro distinto, en el que esperan encontrar un nicho sostenible en la economía globalizada. Invierten en educación superior y técnica (la inversión en educación no es inflacionaria), en obras de infraestructura, y en la diversificación de su economía. Hoy ya exportan “know-how” (asesoría técnica) y productos de alto valor agregado, como ser componentes de plataformas petroleras, máquinas submarinas, y barcos súper sofisticados de todo tipo. No se han mareado con



el flujo de riqueza petrolera, y no han caído en la tentación de vivir de rentas. El problema con el ejemplo noruego es que es muy difícil de transplantar a países donde la trayectoria política y social, y la tradición cultural, son muy distintos.

En muchos de estos otros países con riqueza petrolífera, las ganancias extraordinarias en un período de auge se han dedicado a mantener un estado parasitario, han favorecido una cultura popular de gratificación inmediata, y han creado la ilusión de un poder geopolítico tan autoritario como improvisado. Paradójicamente, estos sueños de grandeza siembran el germen de un futuro penoso, cuando ya no habrá más reservas. La estructura social y el lastre histórico impiden, en estos casos, que se *mitigue* hoy el derroche de ganancias rentísticas, pasando para un mañana incierto una dura y necesaria *adaptación* cuando las reservas mermen.

En las observaciones que siguen, propongo examinar las trayectorias de tres países muy distintos, con el propósito de extraer de sus pautas de desarrollo lecciones más generales, así como lo hice con Noruega, salvo que en estos casos, las lecciones son negativas: qué es lo que hay que evitar más que emular.

En dos de estos países, el auge petrolífero se produjo en un contexto de pobreza y debilidad estatal, con poco desarrollo de la sociedad civil y una marcada tendencia al monopolio predatorio del poder por parte de sus gobernantes. En el tercer caso, la riqueza petrolera permite que resucite una vieja tendencia imperial y autoritaria, ya fracasada anteriormente.

Puedo anticipar la conclusión general de los tres casos: No se puede imitar,

inventar, o comprar un modelo de desarrollo que no esté enraizado en los propios hábitos y tradiciones. Es en éstos últimos donde habrá que buscar los elementos más sanos con los que tal vez se pueda construir un futuro democrático y sostenible. Sólo en la idiosincrasia de cada uno está la clave de una corrección de rumbo. Los pilares del desarrollo económico y de la construcción democrática se erigen con una argamasa autóctona.

### **Rusia: una reconstrucción forzada del estado**

Rusia es un poderoso país donde el colapso del socialismo de estado y la subsiguiente transición a una economía de mercado han sido vividos menos como una liberación que como una humillación. La transición rusa representa no sólo el fracaso histórico de un modelo de sociedad particular, sino también la derrota de una potencia mundial. Esta condición y sus repercusiones han conformado las pautas de recuperación económica y los cambios políticos que siguieron el fin de la guerra fría en esas latitudes. Allí, la aspiración imperial quedó anidada en lo que resta intacto de un aparato industrial-militar (que otrora fue el eje de la sociedad soviética). Es justamente este sector el que impulsa una reconstrucción autoritaria y no democrática del sistema político ruso, cuyo alto costo lo financian las enormes reservas energéticas y minerales del país, en un período de gran demanda mundial para esos productos.

Es aleccionador comparar la evolución rusa a partir de la caída del comunismo soviético con transiciones similares en los países del Este europeo y del mar báltico

( Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Estonia, etc.). Podemos llamarlos “sociedades post-soviéticas” ya que tienen importantes elementos en común. En una primera fase de su vida post-comunista, todos estos países experimentaron una fuerte caída de la producción, de la ocupación, de la productividad del trabajo, y de la calidad de vida en general. Llegó un punto en el que “tocaron fondo” y a partir de él, se inició una segunda etapa de recuperación, en la que un sector privado dinámico impulsó hacia arriba a todos los indicadores económicos. Al mismo tiempo, estas sociedades comenzaron a vivir en democracia, al estilo occidental. En resumen, se produjo una doble transición, una co-evolución de la política y del mercado que acercó a estos países a las democracias más antiguas y establecidas. En este punto la semejanza con Rusia se termina.

Los países del Este europeo continuaron su curso de reforma institucional. Lograron resolver sus antiguas disputas étnicas y territoriales y sus conflictos económicos de manera gradual y compatible con las normas y las instituciones de la Unión Europea, club al que aspiraban ingresar y al que finalmente ingresaron, después de haber cumplido ciertos requisitos de “buena conducta.” Este objetivo condicionó la transición de Europa oriental. La Unión Europea ayudó a través de una serie de “recetas” que debieron cumplir, y una sabia combinación de sanciones e incentivos. El llamado “criterio de acceso de Copenhagen” especificó qué condiciones debían satisfacer: el respeto de las minorías, la igualdad de sexos, medidas contra la corrupción, el control de calidad de las exportaciones, y la protección del medio ambiente. Los dos pilares fundamentales de esta “transición condicionada” fueron la democracia liberal y

la libertad de concurrencia económica. La presión europea llevó a estos países a solucionar rápidamente sus conflictos de fronteras, a sancionar leyes protectoras de las minorías, y a asegurar una calidad de vida compatible con el respeto por el medio ambiente (notoriamente ausente en el antiguo modelo soviético de desarrollo). Partidos modernos y elecciones regulares completaron el cuadro.

Cabe señalar que en esta doble transición, las elites dirigentes vieron con agrado la posibilidad de liberarse de la tutela rusa, y en ningún momento hicieron suyo el mito ruso-soviético de un “cerco” amenazador por parte de las potencias occidentales. La memoria de su posición satelital anterior les ahorró toda tentación de volver a las viejas costumbres del “centralismo democrático.”

En Rusia las cosas se dieron de muy otra manera. El régimen soviético se desmoronó inexorable pero lentamente. Las elites sobrevivieron. Los miembros más jóvenes de esas elites no vieron con entusiasmo la ruptura de las estructuras de estado. Ellos mismo provenían de esas estructuras y deseaban su reconstrucción. La entrada en acción de una joven generación de personalidades democráticas fue sólo el sueño de unos pocos. Los dos primeros presidentes de la flamante Federación Rusa –Yeltsin y Putin—fueron productos genuinos de la antigua Nomenclatura (el círculo de personajes “elegibles” de las principales instituciones soviéticas, en particular de los aparatos de seguridad del estado y las industrias militares). No ha de sorprender pues si hoy Rusia sostiene un presidencialismo musculoso, si favorece la intervención estatal en la economía, y si el poder ve con malos ojos cualquier atisbo de oposición y trata de

suprimirla.

Las tendencias autoritarias se están consolidando, a tal punto que la selección de nuevos cuadros dirigentes se elabora sólo a partir del poder. Una parte importante del proyecto de esta nueva generación de poder es la restauración del dominio ruso en los países circundantes. El arma predilecta de esta nueva hegemonía es el control de los recursos petrolíferos y gasíferos. Estos vastos recursos no sólo financian el proyecto estatal-militar, sino que pueden ser utilizados directamente como arma de presión geopolítica.

La evolución post-soviética de Rusia es algo más que un contagio del consabido “mal holandés”: se trata del resurgimiento de una potencia mundial aguerrida que cuenta con una enorme extensión territorial y los mayores recursos energéticos y minerales del planeta. En Rusia, el deterioro democrático se debe a cuatro factores, y uno de los cuatro es el petróleo: (1) la posición geopolítica que la destina a ser potencia; (2) la naturaleza improvisada e incompleta de reformas económicas y políticas en un contexto de crisis y sin condicionamiento positivo del tipo de Europa oriental; (3) la persistencia y resistencia del complejo militar-industrial heredado de la Unión Soviética; y (4) la enorme “canilla” financiera y estratégica del gas y del petróleo.

En estas condiciones habrá que esperar un ulterior desarrollo y diversificación de la economía y una mayor complejidad de la sociedad civil para que Rusia retome el cauce de una evolución democrática. Habrá que esperar por lo menos una generación más.

## **Venezuela: una democracia plebiscitaria y dispendiosa**

El petróleo no destruyó la democracia en Venezuela. La constituyó desde sus comienzos y, paso a paso, la corrompió de cabo a rabo. El petróleo estuvo presente en los orígenes de un estado redistribuidor y conformó un sistema político bipartidista en el que cada partido fue una máquina de distribución de rentas y favores en cada turno de la alternancia democrática. De esta manera el petróleo promovió una serie de hábitos muy difundidos que llegaron a cristalizar en una cultura de “derecho a la riqueza” en todos los estratos de la sociedad. Este “realismo mágico” o “justicialismo” del petróleo instauró una paradoja en el desarrollo venezolano. La dependencia cultural de la abundancia natural llevó a la tolerancia de cualquier exceso o ineficiencia siempre y cuando los ingresos continuaban a fluir. Pero cuando dejaban de fluir, y la “canilla” petrolera se cerraba, cundía la indignación popular contra las instituciones establecidas. De esta forma, el petróleo ayudó al mismo tiempo a instalar una democracia imperfecta y a restarle legitimidad cuando los recursos menguaban. La naturaleza cíclica de esta dependencia del petróleo desembocó en una situación política similar a la que en otros tiempos y latitudes describiera Marx en su libro sobre *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Un sistema democrático en estado de descomposición que dependía de pagos múltiples a los más diversos actores, al verse sin recursos, sucumbió a un líder fuerte y popular. Se abrieron así las compuertas de un nuevo sistema, que el sociólogo Max Weber denominó “democracia plebiscitaria de fuerte liderazgo (*Plebiszitaeren*

*Fueher Demokratie*). Este nuevo sistema –al igual que el que reemplazó—depende para sus éxitos del generoso flujo de ingresos petroleros. Si los flujos se reducen o cesan en un futuro difícil de prever con exactitud, el nuevo modelo encontrará las mismas dificultades que su antecesor, pero con una diferencia: la suma de poderes públicos en una sola persona hará más fácil su supervivencia en base a la represión.

En Venezuela, el deterioro democrático tiene un sello particular. Una democracia petrolera sucumbió por su propia corrupción a un populismo también petrolero pero con tendencias autoritarias. El petróleo ha permitido que los venezolanos se embarcasen en dos proyectos históricos no sustentables. El primero consistió en “comprarse” una democracia de corte occidental y liberal; el segundo consiste en “regalarse” una revolución.

Existen estudios detallados que analizan la gradual corrupción del sistema bipartidista venezolano, y otros –menos detallados—que siguen el ascenso al poder de un líder carismático cuya popularidad está basada en programas sociales “de reparto” con recursos excepcionales. Si éstos continúan, bien podrán los venezolanos elegir a un presidente vitalicio y felicitarse de una revolución benévola que les deparará ventajas tales como un día laboral de seis horas. ¿Qué sucederá en este contexto el día en que se acabe el petróleo o baje mucho su precio?

Una democracia que no está basada en instituciones sólidas e independientes, en una burocracia seria y eficaz, en una legislatura que es algo más que un coro de acólitos frente a un poder ejecutivo sin contrapesos, y en una economía de mercado que estimule

el esfuerzo y no sea una serie de satrapías, es, en el mejor de los casos, una democracia a medias. El rito electoral –por más que lo certifiquen observadores extranjeros—no hará avanzar por sí mismo ni el desarrollo ni la verdadera democracia. Esta quedará reducida a una fachada de débil sustento a no ser que se acompañe el comprensible deseo de justicia social con un persistente e irrenunciable compromiso a construir instituciones públicas y privadas idóneas e independientes. El caso venezolano, comparado con el noruego, nos enseña que con el petróleo, hay distintas maneras de interpretar y de conjugar el verbo “aprovechar.”

### **Nigeria: un proceso de fragmentación étnica bajo un estado débil**

La construcción de una nación implica el desarrollo de instituciones sólidas para garantizar la estabilidad política en el territorio y asegurar el desarrollo personal y económico de sus habitantes. La construcción de un estado es la construcción de sus componentes institucionales y el refuerzo de instituciones existentes. Podemos explicar la formación y el funcionamiento de las instituciones en un país determinado, pero no podemos demostrar que éstas puedan trasladarse a otro país, y en particular de un contexto cultural específico a otro muy distinto. Cada país debe trabajar con sus propios materiales, aunque es legítimo inspirarse en el ejemplo ajeno. Esta tarea de construcción y adaptación es difícil y delicada, como lo atestigua la historia constitucional de América Latina.

La historia de Nigeria después de su independencia también lo atestigua. Como



América Latina cien años antes, es una historia de alta inestabilidad política y de gran fragilidad institucional. Tardó 47 años en iniciar un proceso de transición democrática. Nigeria logró su independencia recién en 1960. Su primer golpe de estado fue en 1966. En 1967 se desencadenó una guerra civil que duró 30 meses. Hubo un cambio de gobierno en 1975, cuando los militares tomaron el poder, para disputárselo entre sí cada seis meses. En 1979 se instauró un gobierno civil bajo una segunda república, pero duró sólo hasta 1983, en que ese régimen fue depuesto por otro golpe militar. Lo siguieron otros golpes que sólo cambiaron la composición de la camarilla militar. En 1987 se intentó otra transición hacia un gobierno civil, que se supuso arribaría en 1993, pero ya en 1990 otro grupo de oficiales militares se rebeló y quiso impedir que se concretase ese proyecto. Esta vez fueron derrotados y 100 fueron fusilados. El régimen militar de turno abandonó entonces el proyecto de transición y acaparó el poder, transformando la presidencia en una verdadera cleptocracia. Se redujo el número de partidos políticos a dos, bien controlados desde el poder. Aún así, cuando el régimen llamó a elecciones pero no gustó de su resultado, las anuló simple y llanamente. Finalmente, un creciente descontento popular llevó al gobierno a hacer algunas concesiones. Pero se sucedieron nuevos golpes y contragolpes, incluyendo el asesinato de un general en el poder. El general que lo reemplazó se comprometió a una nueva transición hacia algo parecido a una democracia y llamó a elecciones en 1999. Un oficial retirado resultó elegido, el general Obasanjo que logró terminar su período y pasar el mando a un sucesor legítimamente elegido (Alhaji Umaru Musa Yar'Adua) –

fenómeno inédito en la historia del país. Se abrió así una esperanza de que, al menos en las alturas del poder, el sistema político se encaminara por cauces más estables.

Semejante vaivén político se dio con un trasfondo de grandes fluctuaciones en el precio del recurso más valioso de Nigeria: el petróleo. Los golpes y contragolpes no permitieron que el país desarrollara instituciones capaces de aprovechar esa riqueza en otra forma que la usurpación alternada por grupos avaros de poder y dinero. La transición democrática actual tiene como poderoso lastre esta carencia institucional. La estructura de servicios heredada del período colonial fue, o insuficiente, o desmantelada en la feroz carrera por captar las regalías del petróleo. Esta lucha sin mediaciones por la apropiación de un recurso natural en gran demanda se traduce en este caso en la acentuación de diferencias étnicas. Cada grupo étnico en un país de estructura tribal afirma su derecho a participar en la repartija. Todo grupo organizado para participar en la pelea proclama su identidad étnica genuina o improvisada. El petróleo se transforma así en una gran fuerza centrífuga de desorganización nacional.

El caso nigeriano muestra cómo, en un contexto post-colonial frágil, la riqueza energética desarticula a la sociedad. En este proceso de transición democrática interrumpida, se destacan tres factores:

1. La ausencia de un modelo de desarrollo por parte de la potencia colonial en retirada (Gran Bretaña);
2. La rápida desintegración de la estructuras existentes a partir de la

independencia, con transformación del poder en una fuente de altos ingresos para grupos rapaces, y

3. El surgimiento de un sistema de co-participación étnica y regional en el reparto de la riqueza petrolera pero sin ningún proyecto de desarrollo más allá de la prebenda o el trueque.

Resulta difícil imaginar un proceso de desarrollo económico y de transición política en estas condiciones. La unidad nacional, un estado más sólido, y una cultura común están todos por hacer. Se necesitaría el equivalente histórico de un “canciller de hierro” como Bismarck para mantener al país intacto. Pero aún en ese caso, y como sucedió con Alemania a fines del siglo diecinueve, la autoridad estatal que surgiría no sería precisamente liberal y democrática, sino fuertemente autoritaria.

## **Mirando al futuro**

¿Qué lecciones podemos sacar de estos tres casos de deterioro democrático?

Sugiero las siguientes: (1) mantener y reforzar la división de los poderes y las instituciones de estado independientes, (2) movilizar a la población para que exija transparencia y promover una campaña de educación cívica en pos de un proyecto nacional inclusivo por encima de los intereses sectarios y particulares, y (3) promover aquellos elementos de la cultura nacional que enfatizan el esfuerzo y una idea de la

riqueza como producto del trabajo y no como un regalo de la naturaleza, un arte de magia, o un golpe de la suerte. La democracia y el desarrollo son dura obra de las personas, no un regalo de los dioses o –en su ausencia-- una maldición del destino.

Sin estas pautas, la riqueza del petróleo produce los conocidos y nefastos efectos en tres dimensiones, a saber: un efecto de *renta*, mediante el cual se postergan reformas en aras del facilismo distributivo; un efecto de *represión*, por el que las expensas en seguridad son más importantes que el gasto en capital humano e infraestructura; y un efecto de *seudo-modernidad*, es decir de desarrollo veloz pero sin sustentación a largo plazo.

## **Capítulo 5**

### **Consecuencias del Consumo Energético Desaforado**

## **Resumen del Capítulo**

*Mientras los representantes de los diversos países hablan y se recriminan mutuamente, el deterioro atmosférico avanza a pasos agigantados. El consumo de los desarrollados y el vertiginoso desarrollo de los emergentes producen emisiones de carbono que son insostenibles. Afortunadamente, existe la ciencia y la técnica para frenar el deterioro y organizar un futuro más limpio. Los obstáculos son de naturaleza política y cultural. Los gobiernos prefieren hablar y no hacer. Pero ni la naturaleza ni el calendario perdonan, como nos advierte la antigua historia de los mayas, una civilización que desapareció mientras sus altos sacerdotes discutían en reuniones cumbres pero hacían más de lo mismo, mientras a su alrededor, “la tierra se cansaba.”*

---

## **El problema y la cháchara**

Como es de conocimiento público, se clausuró en diciembre de 2007 la reunión

internacional sobre medio ambiente en Bali, Indonesia. Después de mucho tira y afloja, y contra la resistencia empedernida de los Estados Unidos, cuyo representante fue en su oportunidad abucheada y cedió a último momento, se llegó a un débil acuerdo. Todos los países se comprometieron a “seguir el diálogo” por dos años mas. *Verba non res* dirían con ironía los romanos.

Entretanto, la emisión de dióxido de carbono en la atmósfera aumenta en forma acelerada. Estamos en la cúspide de un proceso de contaminación atmosférica –y de calentamiento global— que se inició hace 250 años con la primera industrialización. Fue el Occidente el pionero de esa industrialización –basada en el consumo de combustibles fósiles. Hoy sigue el Oriente, con el surgimiento de dos súper-potencias industriales: la India y la China. Este y Oeste, industrializados e industrializantes, hoy emiten gases de carbono. El ritmo es vertiginoso, a juzgar por las siguientes cifras: en 1899, a mas de un siglo de industrialización sostenida, la humanidad puso en la atmósfera unos 500 millones de toneladas métricas de carbono. En 1959, se emitían 2.500 millones. En 2004 la cifra se elevaba a 8.000 millones. A este ritmo se prevé que la emisión total de gases de carbono desde hoy día hasta el año 2036 será de 270.000 millones de toneladas métricas, a las que se añadirán otros 12.000 millones para mediados de siglo. Es una curva elocuente de lo que todavía se llama “progreso.”

Suponiendo que después de los próximos dos años de diálogo y disputas los gobernantes del planeta se decidan a hacer algo, ¿qué tipo de algo será?

### **El derroche de hoy y la penuria de mañana**

Por la fuerza de sus economías y la seriedad brutal con que persiguen sus intereses nacionales respectivos, para que ello suceda, los Estados Unidos y China tendrán que tomar la iniciativa. De lo contrario, todo lo que puedan hacer los demás países valdrá poco.

Los Estados Unidos se desarrollaron sobre la base de combustibles fósiles abundantes y baratos, con escasa concurrencia internacional. China hoy crece en forma

gigantesca sobre la base de sus reservas de carbón, y de todo lo que pueda acaparar —a veces inescrupulosamente— en materia de suministros energéticos, aquí y allá, sin preocuparse mucho por el cómo, el dónde ni el porqué. No muy lejos, la India le sigue el paso. Y detrás viene el Brasil. Seguirán otros. El problema es común, pero las estrategias son individuales. De ahí surge la paradoja de la acción colectiva: en la consecución “racional” del interés propio se sacrifica el interés del conjunto. La vía común es la mejor pero la más difícil, porque los actores prefieren la acción egoísta y la recriminación recíproca al esfuerzo mancomunado. Por razones demostrables con modelos lógicos, los actores se traban en un círculo vicioso de reproches y argumentos del tipo *tu quoque* (“y tu también”).

Dada esta situación, para algunos expertos el dilema es el siguiente. Si China e India aceleran su industrialización por la vía existente, es posible que lleguen en pocas décadas a un nivel de desarrollo equivalente al de los Estados Unidos de hoy, en cuyo caso podrán preocuparse de conservar lo que les quede de medio ambiente no contaminado y tratar de racionalizar y mejorar la calidad de sus insumos y consumos, tal como ya sucede en países “post-industriales”, con Europa a la cabeza. Para muchos economistas, el ciclo del desarrollo implica fases sucesivas de extracción de recursos, crecimiento industrial con destrucción del medio ambiente, para llegar a un estadio avanzado de desarrollo post-industrial con recuperación, protección y conservación de recursos. Se trata de una versión moderna, “neo-liberal”, de la vieja ideología de libre comercio, cuya primera formulación la debemos a un fisiócrata francés: “*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même.*” [“Dejen hacer, dejen que todo pase, el mundo se las arregla solo”]. Desde Washington a Beijing el mensaje es el mismo: “Háganse ricos primero, y después arreglen las cosas.” ¿Y si llegan a ricos cuando las cosas no tienen más arreglo?

En caso de elegir este camino, la humanidad corre el riesgo de perder en forma definitiva e irrecuperable preciosos recursos de la naturaleza: selvas vírgenes, diversidad biológica, agua potable, y aire puro. Miles de millones de personas habrán zafado de la

pobreza para vivir en conventillos de lujo, tóxicos y atiborrados, gozando de imágenes digitales archivadas de un planeta agotado y perimido –tal como hoy los niños se divierten con películas de dinosaurios. Los zoológicos del futuro no tendrán jaulas ni jardines, sino pantallas. El agua será cara. Por las calles, en vez de parquímetros habrá cabinas con máscaras descartables donde la gente podrá comprar una bocanada de aire purificado y oxigenado. No es un futuro halagüeño.

La otra opción es ayudar y estimular a China para que adopte políticas públicas de reducción de las emisiones. Sólo los Estados Unidos pueden proveer ese estímulo y esa ayuda, con dos cosas: dinero y ejemplo. La adopción de técnicas más limpias no es posible sin reducir su alto costo comparado con el de las técnicas sucias. Los Estados Unidos se pueden dar el lujo de invertir dineros públicos en la investigación y el desarrollo de energías alternativas, por una fracción de lo que invierten en pertrechos bélicos de dudosa aplicación, o en licitaciones públicas para favorecer a los “amigos del poder” y la llamada “patria contratista.” Ya que tanto la liquidez como el desperdicio son muy grandes en los Estados Unidos, una inversión racional para el futuro es económicamente factible. Los obstáculos son más de naturaleza ideológica y política que de naturaleza económica.

Es curioso observar cómo las grandes compañías multinacionales (que hacen planes de largo plazo) hoy están muy a la vanguardia de los políticos y sus amigos contratistas en la búsqueda de energía alternativa y en la conservación del medio ambiente. Si el cambio de gobierno que se avecina en los Estados Unidos se traduce en un verdadero cambio de voluntad política, la solución será mucho más cercana de lo que es hoy. Desde un punto de vista global, el obstáculo mayor no ha sido el “unilateralismo” norteamericano sino su falta de liderazgo en la última década. En su breve pero contundente intervención en Bali, el representante de Papua Nueva Guinea, dijo con angustia: “Hace mucho que les pedimos liderazgo y no lo dan. Si no están dispuestos a hacerlo, les pedimos otra cosa: por lo menos déjenos hacer a nosotros. Por favor háganse a un lado.” Pero el “hacerse a un lado” es una política puramente pasiva,



cuando lo que se necesita es una política pro-activa. Los países avanzados, y en especial los EEUU deberían hacer grandes inversiones en tecnologías alternativas de energía, y luego “pasarlas” al resto, como se ha hecho con la tecnología de información. Perder el liderazgo en este campo es perder el futuro.

### **Lecciones de historia**

La reunión de Bali, como otras tantas anteriores, me hizo recordar el triste destino de la civilización maya. Los arqueólogos nos han demostrado que los mayas clásicos, organizados en integradas teocracias, después de varios siglos de magnifico funcionamiento tanto en lo social, como en lo económico, lo político y lo cultural, cayeron en desgracia. Con base económica fundamental estructurada en torno al cultivo del maíz (el grano-vida), los mayas alcanzaron y sobrepasaron el punto de saturación demográfico-económico permisible, quizás a fines del siglo VII.

Al bajar la producción del grano-vida, ante la imposibilidad de dejar “la tierra cansada” a que se recuperara naturalmente como habían hecho hasta entonces, los dirigentes mayas responsables de todo, los políticos, intelectuales y religiosos, los grandes sacerdotes gobernantes, trataron de encontrar la solución a los problemas en la misma forma que habían buscado y encontrado durante siglos: acudieron a los dioses. Si la tierra no producía, si estaba “cansada” los dioses lo resolverían... y así, los mayas se dedicaron a mas de lo mismo, a erigir un templo tras otro, monumento tras monumento por doquier... todo con objeto de honrar mejor a sus dioses, para que estos a su vez les ayudaran. Entre las actividades religioso-políticas que emprendieron, estaban las reuniones de jefes, junto al famoso altar de Copan. Su objeto era discutir acerca del método mas preciso para computar la duración del año solar y mejorar los cultivos. Pero los cultivos no mejoraban y la tierra cada vez “se cansaba” mas. A pesar de los impresionantes monumentos y las impresionantes reuniones, los dioses no le solucionaron el problema. La tierra no se recuperó, al contrario.

Las dificultades consecuentes de la menor producción pronto adquirieron carácter

social. Así, a pesar de haber sido pacíficos durante siglos, recurrieron, para solucionar sus problemas, a la guerra. Quizás fue una lucha entre ciudades-estado, o entre grupos de deidades. Cada uno consideraba al otro responsable de no haberse resuelto los problemas. La solución buscada por medio de la guerra tampoco se encontró. El resultado fue: el fin de la época maya, decadencia y conflicto civil. Luego llegaron los españoles. Es de esperar que nuestros grandes sacerdotes no pierdan el tiempo en forma tan lamentable como los mayas.

### **La anticipación racional**

Frente a nuestro dilema actual, hay una tercera vía, de abajo para arriba, de Este a Oeste, y de Sur a Norte. Se trata de crear, en los países emergentes *una infraestructura distinta para una cultura diferente*: menos consumo, mas solidaridad, mas vida publica y en común, mas transportes y vivienda colectivos, menos viajes innecesarios, menos mercadería y mas consumo inmaterial, mayor creatividad, distintas formas de relacionarse. No veo porqué las múltiples ciudades que hoy surgen en China, por ejemplo, necesitan atiborrarse de millones de automóviles individuales para trasladar a las personas, en forma asaz ineficiente, de un lugar a otro. Hemos llegado a un punto en que la *American way of life*, basada en los suburbios, las carreteras, el automóvil privado, la hipoteca inmobiliaria y el consumo dispendioso de cosas dispensables, no es ni deseable ni sostenible. Un mundo futuro compuesto por 10.000 millones de personas que imitan al ciudadano norteamericano del 2001 me resulta no un paraíso terrenal sino una pesadilla abrumadora. La necesidad es madre del ingenio. Tenemos la imaginación y el deseo de otra cosa. Tenemos los medios técnicos de realizar otra cultura. Vayamos hacia ella.

\*

\*

\*