

El Colegio de México

**El problema de la seguridad energética en la República Popular  
China: implicaciones y debilidades internas**

Tesis presentada por  
MIRIAM LAURA SÁNCHEZ CÉSAR  
en conformidad con los requisitos  
establecidos para recibir el grado de  
MAESTRIA EN ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA  
ESPECIALIDAD: CHINA

Centro de Estudios de Asia y África  
2011

## Agradecimientos

El presente trabajo está dedicado a todas las personas que directa o indirectamente han influido en el desarrollo del mismo y de mi vida, a todo ellos mi respeto y agradecimiento eterno.

A Dios, por brindarme la oportunidad de existir y darme la fuerza necesaria para salir adelante de cada tropiezo, no sería nadie sin ti.

A mis padres, Miriam Laura César y Teodoro Sánchez, porque nuevamente en esta etapa me brindaron su toda su paciencia y apoyo, alentándome para culminar esta etapa satisfactoriamente. Siempre estaré en deuda con ustedes.

A mi hermano Eberth Missael, porque en los momentos más difíciles ha estado ahí dándome muestras de entusiasmo y tolerancia.

A mis tíos Griselda César y Ramón Del Carmen, gracias por su incondicional apoyo abriéndome nuevamente las puertas de su hogar, siempre agradecida con ustedes.

Al El Colegio de México y en especial al cuerpo de profesores del área de China del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), todo mi reconocimiento por insistir en la creación de profesionistas, conscientes de su importante papel en el desarrollo de nuestro país.

A mi asesora, Marisela Connelly profesora investigadora del CEAA, por brindarme todo su respaldo y consejo en la realización de este trabajo, además de sus invaluable enseñanzas como profesora de historia y de política exterior.

A mis lectores Luis Mesa Delmonte y Juan Felipe López Aymes profesores investigadores del CEAA, por su tiempo, pero en especial, por sus valiosas observaciones.

A mis compañeros de maestría, por las experiencias compartidas en este proceso de dos años. Sobre todo mis amigos Germán y Demian, a los cuales siempre recordaré por los buenos momentos que junto a ellos viví y sus palabras de ánimo día con día. A Fabricio porque a pesar de conocer mis manías y defectos nunca dudo un momento en brindarme su sincero consejo y apoyo.

A Jannette Ramírez Arámburo, Investigadora de Proyecto en El Colegio de México, por todos sus consejos y la confianza depositada en mí nuevamente en esta etapa de mi vida.

A mis amigas Gisel Alvarado y Patricia Castrejón, por acompañarme paciente y cariñosamente en momentos de indecisión, animándome a concluir esta meta.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>I. El problema de la seguridad energética en China: dilemas y retos.....</b>	<b>12</b>
1.1 China y la nueva agenda de seguridad internacional.....	12
1.1.1 Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI.....	13
1.1.2 La evolución del concepto de seguridad nacional en China.....	16
1.1.3 Los nuevos retos en la agenda de seguridad china.....	17
1.2 El problema de seguridad energética en China.....	20
1.2.1 Consumo y producción de energía 1993- 2010.....	23
1.2.2 Dilemas estratégicos de la transición energética en China.....	26
1.2.3 Política sobre el manejo de recursos y seguridad energética.....	29
1.3 El debate de seguridad energética y la formulación de políticas.....	30
1.4 Debilidad estructural en la administración gubernamental china de la seguridad energética.....	32
Conclusiones.....	35
<b>II. Evolución institucional y reforma empresarial en el sector energético de la República Popular China a partir de 1978.....</b>	<b>37</b>
2.1 Primeros cambios en el entramado institucional energético en China a raíz del inicio del proceso de reforma económica.....	37
2.2 Cambios institucionales de 1993- 1998.....	45
2.3 Administración más orientada al mercado, 1998- 2010.....	50
2.3.1 Comisiones y ministerios gubernamentales como responsables políticos y reguladores.....	52
2.3.2 Empresas petroleras: Entre el Estado y el mercado.....	56
Conclusiones.....	60
<b>III. La actuación gubernamental y empresarial: el papel de las políticas de eficiencia energética, regulaciones y las inversiones en el exterior, como elementos para la concreción de metas de seguridad energética.....</b>	<b>63</b>
3.1 La posición racional de la política energética china.....	63
3.2 Políticas de eficiencia energética en la década de 1990.....	65
3.3 La aplicación de Ley Anti- Monopolio de 2007 y su impacto en la industria petrolera....	66

3.4 Las compañías petroleras estatales en los mercados internacionales: el caso de China....	72
3.4.1 Motivaciones y estrategias para la inversión de las compañías petroleras estatales chinas en el exterior.....	77
3.4.2 Empresas petroleras estatales: ¿Inversión estatal no dirigida por el Estado?.....	83
3.4.3 El impacto de la ineficiencia de las instituciones gubernamentales y las empresas petroleras chinas en la política energética.....	88
Conclusiones.....	90
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>93</b>
<b>Fuentes consultadas .....</b>	<b>98</b>

## Glosario de siglas y acrónimos

A lo largo de la investigación proporciono en español los nombres de las distintas instituciones y organizaciones que aparecen en el escrito al mencionarlos por primera vez, para posteriormente hacer uso de las siglas. En el caso de las compañías petroleras chinas he dejado la referencia en inglés, además ofrezco una traducción tentativa de éstas, aunque no son utilizadas a lo largo del estudio.

**ANE-** Administración Nacional de Energía

**CASAE** - Comisión para la Administración y Supervisión de Activos Estatales

**CEEC-** Comisión Estatal de Economía y Comercio

**CCIE** - Corporación China de Inversión en Energía

**CEIE-** Corporación Estatal de Inversión en Energía

**CIAE-** Compañía de Inversión para el Ahorro de Energía

**\*CNPC** [China National Petroleum Corporation] Corporación Nacional de Petróleo de China

**CNDR-** Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma

**\*CNOOC** [China National Offshore Oil Corporation] Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China

**CPDE-** Comisión de Planeación y Desarrollo Estatal

**CPE-** Comisión de Planeación Estatal

**CPI-** Compañías Petroleras Internacionales

**EPL-** Ejército Popular de Liberación

**MC-** Ministerio del Carbón

**MCT-** Ministerio de Ciencia y Tecnología

**MF-** Ministerio de Finanzas

**MFe-** Ministerio de Ferrocarriles

**OMC-** Organización Mundial de Comercio

**PCCh-** Partido Comunista Chino

**RPC-** República Popular de China

**\*Sinopec** [China Petrochemical Corporation] Corporación Petroquímica de China

## Introducción

El concepto de seguridad es versátil, pues se encuentra sujeto a múltiples interpretaciones en función del actor encargado de llevarla a cabo y el periodo histórico en que fue elaborado. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, se hizo referencia a la seguridad colectiva como la forma más eficaz de asegurar la paz. Por otra parte, después de la Segunda Guerra Mundial el concepto de seguridad se empezó a generalizar. Es evidente que la idea ha experimentado una gradual ampliación, hasta llegar a temas relacionados con el medio ambiente, la desigualdad social, la cooperación internacional, entre otros, los cuales habían sido apartados por la visión de seguridad como un aspecto militar. Dicha ampliación no lleva a un reemplazo de arquetipos sino a una coexistencia entre ellos, mismos que serán aceptados por los actores de acuerdo a sus intereses específicos. Es en esta confluencia de visiones donde podemos encontrar a la seguridad energética, que a su vez es inseparable de la lógica y la sustentabilidad en el consumo.

En los últimos años la economía de la República Popular China (RPC) ha presentado altas tasas de crecimiento económico, en este sentido resulta prioritario asegurar fuentes energéticas que permitan darle continuidad. Las principales razones para el aumento de la demanda de energía han sido la proliferación de viviendas y edificios de oficina (incremento en el uso de electricidad), producto de la urbanización. Además en años recientes el crecimiento de industrias como la del acero, cementera, aluminio y productos químicos ha requerido de mayores cantidades de energía para funcionar, debido que estas son energéticamente intensivas.

Actualmente China es el segundo consumidor más grande de energía, y está en camino de convertirse en el primero para el año 2030. Este fenómeno ha dado pie a la aparición de literatura que señala que la búsqueda de la satisfacción de esta demanda podría afectar la seguridad energética global. Muchos análisis se centran en la idea de que la seguridad energética se encuentra basada en el aseguramiento de suministros energéticos a un precio razonable, dándole mayor importancia al petróleo. Sin embargo, las importaciones de este recurso, son sólo una dimensión de las preocupaciones de seguridad energética que China enfrenta actualmente; su rápido crecimiento económico se ha manifestado en una expansión de la demanda de petróleo, la cual se ha duplicado entre 1995 y 2005 alcanzando 6,8 millones de barriles al día (mbd), superando a Japón desde 2003. De acuerdo a la inmensa mayoría de los análisis prospectivos, de

seguir esta tendencia, China podría duplicar con creces su consumo de crudo y triplicar sus importaciones de petróleo en el próximo cuarto de siglo.

A pesar de la importancia del abastecimiento de petróleo, esta es sólo una de las dimensiones del problema de la seguridad energética en China. Este fenómeno coincide con el debate en el campo de las Relaciones Internacionales entre realismo y liberalismo. El primero dice que el ascenso de China será desafiante para el equilibrio del orden mundial, por otra parte la explicación liberal dice que las crecientes interacciones del generaran que el gobierno chino sea más abierto y que por tanto ayude en la promoción de la estabilidad internacional. No obstante, es imposible tratar de explicar la realidad de la RPC a partir de alguno de estos enfoques.

El objetivo primordial de la RPC es consolidar su presencia a nivel internacional. No obstante, diversos análisis han tendido a explicar el ascenso en términos de un juego de suma cero y por ello se han mostrado reacios a que dicho objetivo se cumpla. Sin embargo otro grupo de analistas sostienen que China es un poder busca mejorar su posición en el entorno internacional, manteniendo el statu quo, este parámetro se puede aplicar en los análisis de seguridad energética. En 1993 China se declaró importador neto de petróleo, terminando así con cuatro décadas de autosuficiencia energética. Este suceso ha estimulado un sinnúmero de estudios en cuanto a las repercusiones internacionales de este fenómeno.

No obstante, a la fecha se le ha prestado poca atención al análisis la seguridad energética china desde el punto a partir de la dimensión interna. El estudio de la estructura nacional, constituye una de las vías más interesantes y fructíferas para entender el problema. Esta investigación pretende ser una hoja de ruta en cuanto al proceso de negociación de la política energética en China, además de constatar si dichos cambios en el entramado institucional realmente han ayudado a incrementar la eficiencia. Para el desarrollo de la misma se tomará como eje fundamental el año de 1993, ya que como se mencionó anteriormente fue cuando China se declaró importador neto de petróleo; sin embargo, se hará alusión, en primer lugar, al proceso de reforma económica de la década de 1980 y a las implicaciones que éste tuvo en la transformación energética.

Entre los planes del gobierno constantemente se ha destacado la importancia de la disminución del mismo, a través del ahorro y la conservación de energía. Esa serie de medidas se pueden entender como parte esencial de la política china de seguridad en materia energética.

Situarse a la vanguardia en la cuestión de la eficiencia energética es una de las mejores vías para satisfacer la demanda actual y asegurar las exigencias de desarrollo a largo plazo.

En este contexto es necesario considerar que la elite política china del siglo XXI es diferente a la de épocas anteriores debido, entre otras cosas, al proceso de institucionalización política, mismo que ha permitido que las instituciones desempeñen un papel fundamental. Como resultado de lo anterior, la naturaleza de la elite política china ha sido fundamentalmente alterada al igual que el proceso de toma de decisiones; tornándose el juego político cada vez más complejo debido a la multiplicidad de actores.

Es evidente que la toma de decisiones en cuestiones de política energética en China no es un asunto tan centralizado como otras cuestiones gubernamentales. Aún cuando han existido y existen proyectos para el establecimiento de un Ministerio de Energía, la centralización de la política proviene de distintos órganos gubernamentales, siendo el principal la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR). Una de las principales tareas de esta último, es la integración de políticas y la realización de una reestructuración empresarial para el establecimiento de un ministerio en forma<sup>1</sup>.

En este sentido, se prestará atención al desempeño de las instituciones energéticas locales y su papel en la satisfacción de necesidades. Estas son esenciales debido a que se constituyen como los instrumentos que modelan, gobiernan y regulan la economía energética del país. Su estructura determina el desempeño de la industria energética nacional y la contribución en su salvaguardia. Los constantes cambios en las instituciones energéticas chinas han paralizado en gran medida su habilidad para establecer y poner en práctica una estrategia nacional. Por otra parte, bajo la actual estructura institucional, la industria energética aún no puede hacer plenamente frente al desafío de asegurar la creciente demanda interna. En este sentido, la reestructuración es vital si China desea abordar con éxito su problema de manejo de energía. El marco institucional y el establecimiento de políticas han jugado un papel crucial en la definición del sistema energético chino.

En lo que atañe a la seguridad y fiabilidad de las importaciones de petróleo, China ha buscado nuevas fuentes de suministro (para intentar diversificar el riesgo inherente a una concentración excesiva en Medio Oriente) e intenta alcanzar mayor control de las importaciones y de las rutas

---

<sup>1</sup> David Pietz, *The Past, Present, and Future of China's Energy Sector*, en *China's Energy Strategy*, Naval Institute Press, Annapolis, 2008, p. 40.

de transporte de éstas. En lo referente a la búsqueda de nuevas fuentes de suministro, se ha aproximado a países que en los años noventa apenas prestaba importancia como proveedores mediante acuerdos comerciales o adquisición de intereses en empresas extranjeras. No obstante la importancia de lo mencionado, no se analizará la dinámica que se da en la relación entre política interna y ambiente externo que también puede ser asociada al problema energético. Debido a que el principal objetivo de este estudio es el análisis de la estrategia de seguridad energética, a partir de la dimensión interna así como la serie de cambios que se gestaron a partir de este momento. La presente investigación se encuentra estructurada en tres capítulos, encaminados a cumplir con lo anterior.

El primero titulado *El problema de la seguridad energética en China: dilemas y retos*, establece el problema y el marco teórico que orienta el análisis de esta investigación. Una revisión de los discursos chinos nos indica que la seguridad energética es la adquisición de suministros suficientes de energía, que permitan proteger los objetivos de seguridad nacional de China. Sin embargo, los analistas chinos aún difieren en el énfasis que se debe dar a sus componentes. De acuerdo con Barry Buzan, quienes interpretan las políticas de seguridad, establecerán una serie de medidas para asegurar el bien común tomando varios sectores estratégicos del Estado (economía, social, político)<sup>2</sup>. No obstante, al ser un concepto ambiguo, la seguridad al interior del Estado responde, entonces, a una serie de ideologías, valores, condiciones y situaciones que varían de acuerdo a los intereses de aquellos que interpretan las amenazas internas y externas de seguridad nacional. Algunos de estos consisten en explicar la estrategia de seguridad energética dentro de la lógica china a partir de 1993, año en que se convirtió en importador neto de petróleo.

El segundo capítulo denominado *Evolución institucional y reforma empresarial en el sector energético de la Republica Popular China*, tiene por objetivo el estudio institucional en cuanto a la elaboración de política energética en China a partir de la década de 1980, tratando de identificar los elementos que han influido en el desarrollo del mismo. Se presentará el papel cambiante del gobierno, el cual cada vez tiene más injerencia en la efectividad regulatoria y cada vez menos en los aspectos operacionales de la producción de energía. Las instituciones chinas han sido muy activas en la creación de políticas energéticas para la satisfacción de necesidades a

---

<sup>2</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era*, Lynne Rienner, 1991, p. 17.

corto plazo; sin embargo, no necesariamente han dado soporte a la creación de estrategias a largo plazo. Los constantes ajustes en la implementación de política durante el periodo de transición de una economía planificada a una de mercado, han sido un proceso de ensayo y error, que aún no termina de definirse. La coordinación entre los diferentes órganos gubernamentales en torno a esta cuestión, siempre se ha tornado complicada y desafiante. La falta de reglas y objetivos de implementación, así como de un sistema de monitoreo inefectivo, son elementos que han reducido la efectividad de estas políticas. Las instituciones energéticas chinas son un sistema económico- político jerárquico y complejo, que al igual que otros órganos, han experimentado cambios frecuentes desde 1949, mismos que se han acentuado a raíz del inicio del proceso de reforma económica que comenzó a finales de 1970.

Por último, el tercer capítulo titulado *La actuación gubernamental y empresarial: el papel de las políticas de eficiencia energética, regulaciones y las inversiones en el exterior, como elementos para la concreción de metas de seguridad energética* se enfoca en análisis del desarrollo de las políticas energéticas gubernamentales en China, posteriores al proceso de reorganización iniciado en 1998. Se evidencia que la presencia de un sistema de planeación central en la década de 1980 condujo a la existencia de ineficiencias estructurales. Desde la perspectiva del gobierno chino, la seguridad energética en gran medida está vinculada con el comportamiento de los precios, ya que un alza en los mismos, sin duda puede poner en riesgo los objetivos básicos de su liderazgo. Éste último requiere que los precios sean lo suficientemente bajos para mantener la estabilidad social entre sectores clave de la sociedad china. Las reformas de mercado en el sector energético se han dado hasta cierto punto de manera lenta y poco coherente; consideraciones políticas retrasaron la reforma en el sistema de precios. En este sentido cabría preguntarnos si la introducción de reformas y programas específicos después del proceso de reorganización ha sido una solución real para la mejora de la eficiencia energética en la RPC, ya que aún persiste una estrategia poco unificada. La influencia de las partes involucradas en el debate de seguridad energética varía en función del peso político, económico, académico, que tengan los distintos actores en el proceso. La implementación de políticas involucra la interacción de distintos actores claves en el proceso. Así, la decisión de invertir en campos petroleros en el extranjero es el resultado de la fusión de los intereses de las compañías petroleras chinas que buscan convertirse en jugadores de clase mundial y el interés nacional por la obtención de bases de suministro de petróleo extranjero. Las inversiones actuales son el

resultado de las negociaciones de los principales líderes gubernamentales, las compañías petroleras, órganos gubernamentales, etc.

La manera en que Beijing aborde el problema de la energía, afectará no sólo la estructura de la economía sino que además tendrá importantes repercusiones en el funcionamiento del entramado energético regional. La administración energética, hasta ahora ha sido incapaz de mejorar la gobernanza en cuanto a la implementación de políticas energéticas. Por el momento las pugnas burocráticas internas han impedido la toma de decisiones eficaces en materia de política energética, ya que no existe un órgano centralizado que tenga la facultad de resolver disputas entre los distintos actores.

La seguridad energética, es un concepto complejo en el que resulta indispensable considerar las diferentes dimensiones de la misma. En este sentido, es cada vez más común que dentro de la academia y la política la seguridad energética sea considerada no sólo como el aprovisionamiento fiable, amplio y diverso de la energía, sino también vincularlo de manera directa con el desarrollo sustentable. El concepto amplio de la seguridad energética, parece cobrar mayor fuerza en las estrategias de seguridad energética. La RPC al poseer un consumo energético elevado y no contar con los recursos necesarios para satisfacer su demanda, ha diseñado estrategias ambivalentes para asegurar la viabilidad política, económica y social de su modelo de desarrollo.

El nivel nacional de la estrategia de seguridad energética, prevé el crecimiento paulatino de la producción de energía. Sin embargo, las limitantes planteadas por dicha situación, llevaron a la Asamblea Popular Nacional a anunciar en marzo de 2006 la puesta en marcha de políticas que llevaran a la consecución de un uso sustentable de la energía y la preservación del ambiente. El objetivo fundamental de la estrategia china es lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de las principales fuentes de energía. Es por ello que se han establecido una serie de políticas que van desde la ampliación del presupuesto para el desarrollo de tecnología energética, el establecimiento de leyes, reglamentos y normas de conservación de energía, hasta ir dejando atrás el modelo de desarrollo económico con grandes inversiones y poca eficiencia. De esta forma intenta maximizar sus potenciales nacionales.

Espero que el presente trabajo sea una contribución no sólo a la reflexión de cuestiones tan importantes como las aquí mencionadas, sino que también se sume a las pocas fuentes que existen sobre estos temas en lengua castellana. Además hago uso de este espacio para agradecer

la profesora investigadora del Centro de Estudios de Asia y África, Marisela Connelly; su dirección y paciencia son sin duda parte fundamental de esta investigación. De igual forma resulta pertinente mencionar la precisión de las observaciones realizadas por Luis Mesa Delmonte y Juan Felipe López Aymes, profesores e investigadores del mismo centro de estudios en el área de Medio Oriente y Corea, respectivamente.

Miriam Laura Sánchez César  
*Beijing, República Popular de China*  
*25 de noviembre de 2011*

## Capítulo I:

### *El problema de la seguridad energética en China: dilemas y retos*

#### 1.1 China y la nueva agenda de seguridad internacional

La RPC, sin duda alguna debe ser entendida como un actor que cada vez más cobra mayor importancia en el escenario internacional. Sin embargo, dicho comportamiento ha generado toda una serie de malentendidos, en el sentido de que el ascenso de China puede convertirse en una amenaza en el entorno internacional. Los líderes chinos categóricamente han rechazado aseveraciones acerca de que el nuevo poder de China sea visto como una amenaza. Esta perspectiva se hace evidente en discursos, tales como el del presidente Hu Jintao y el primer ministro Wen Jiabao, mismos que confirman las intenciones pacíficas de China en el Foro Boao para Asia en 2008<sup>3</sup>. Muchos académicos frecuentemente realizan aseveraciones negativas sobre el régimen chino, considerándolo poco confiable, frágil, tirano y ambiguo; otros con una posición un poco más favorable, reconocen que el gobierno del Partido Comunista Chino (PCCh) ha encabezado una mejora en el bienestar del pueblo. No obstante, ninguna facción rechaza su importancia, en el sentido de que el rol de China no puede ser minimizado.

En la actualidad, China se enfrenta a significativos retos de seguridad, sin embargo es evidente que desde 1949 a pesar de los cambios en política interna se ha dado seguimiento a tres objetivos en su agenda: 1) continuidad del PCCh en el poder, 2) defensa de la integridad territorial, y 3) el impulso al desarrollo económico del país. Lo anterior se relaciona con la idea de *Desarrollo Pacífico*<sup>4</sup>, elaborada por Zheng Bijian. La idea básica de este concepto, es que China no puede ascender sin el apoyo del resto del mundo, por lo que debe mantener una política de apertura activa. Más allá de querer convertirse en una hegemonía, busca aprovechar la existencia de un ambiente de estabilidad para desarrollarse<sup>5</sup>. Resulta imprescindible identificar tendencias económicas, tecnológicas, militares, para insertarse en éstas a través de propias fortalezas internas.

---

<sup>3</sup> Jintao Hu, *Discurso dado en la Ceremonia de Apertura de la Conferencia Anual del Foro Boao para Asia 2008*. [Consultado el 30 de diciembre de 2010 en [http://www.gov.cn/english/2008-04/13/content\\_943373.htm](http://www.gov.cn/english/2008-04/13/content_943373.htm)].

<sup>4</sup> En un principio el concepto era *Ascenso Pacífico*, sin embargo la idea de ascenso, a nivel público se identificó como peligrosa. Por tanto, se optó por sustituirla con *Desarrollo Pacífico*; aunque la idea era la misma.

<sup>5</sup> Bijian Zheng, *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian, 1997- 2004*, 2 p.

Al igual que el concepto anterior, *Mundo Armónico* es un marco teórico con el que la dirigencia de la RPC pretende explicar el mundo actual y perfilar los futuros escenarios<sup>6</sup>. Basado en el establecimiento de tres puntos de vista teórico-estratégicos: 1) instaurar una relación de “no enemigos” con los aliados. Esto se refiere a abandonar el uso de la fuerza en la resolución de controversias y recurrir más bien a los mecanismos diplomáticos y a la cooperación. De aquí deriva la posibilidad del establecimiento de asociaciones con otros países. 2) El regionalismo abierto. El mundo tiende hacia la integración, la cual comienza a nivel regional, pero se va ampliando a nivel global. Esta forma de integración genera un sistema sin centro específico, de tal manera que cualquier punto de esta gran red de interrelaciones políticas y económicas, puede ser tomado como centro en función de lo que se esté estudiando. 3) La construcción de una red de cooperación interregional (entre Asia, América Latina, etc.). Desde esta perspectiva, China desea erigirse como mediador entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Dichos conceptos enmarcan la forma en que China lleva a cabo su política energética, misma que garantiza su suministro. Beijing ha priorizado la necesidad de la existencia de un ambiente de estabilidad, por lo que postula que la resolución de los problemas sólo se puede realizar a través del diálogo y la consulta. La diversificación de las fuentes de suministro, la conservación de energía, el desarrollo de nuevas tecnologías y el mantenimiento de la estabilidad política se presentan como pilares del nuevo concepto de seguridad energética postulado por Beijing.

### **1.1.1 Reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI**

Las grandes transformaciones ocurridas en el escenario internacional a partir de la caída de la Unión Soviética (URSS), provocaron un debate teórico en las relaciones internacionales. Entre éstos se encuentra el de la seguridad, tema que hasta ese entonces generalmente había sido desarrollado por académicos estadounidenses y europeos. Sin embargo, sus marcos analíticos estuvieron destinados a explicar una dinámica que se hallaba inmersa en un contexto específico; no obstante, muchos de sus postulados fueron utilizados para tratar de explicar una realidad ajena a la que fueron creados. Tras la disolución de la URSS el debate sobre seguridad se ha

---

<sup>6</sup> Como dice Susan Shrik, el crecimiento económico de China está haciendo que sus líderes la perciban como una potencia, por eso realizan teorizaciones al respecto. Éstas tienen que ver con la forma en que China usará dicho poder.

enriquecido debido a la inclusión de particularidades geográficas que aportan nuevos elementos a dicha discusión.

Una aseveración muy recurrida es que el cambio en el orden internacional tras la disolución de la Unión Soviética, fue un elemento que llevó hacia la reconceptualización del concepto de seguridad, influenciado a su vez por la intensificación del proceso de globalización. Ha habido un cambio contextual en el concepto tanto por parte de las élites gobernantes, como de los académicos expertos en el tema. Se introdujeron nuevas perspectivas, así como nuevos actores y objetos referentes a dicha conceptualización.

Hasta hace poco, la problemática de la seguridad se encontraba centrada en el papel del Estado, y en las capacidades militares del mismo. Ken Booth señala que los gobiernos tradicionalmente habían sido considerados como los principales encargados de garantizar el bienestar del pueblo<sup>7</sup>. Sin embargo, dicha concepción estatocéntrica ha sido rebasada ya que existen otros actores, cuyos intereses no necesariamente son los mismos que los estatales. En este sentido surgen complicaciones al momento de definir el objeto de la seguridad. Buzan ha señalado que la seguridad no puede ser definida de manera general, sino en relación con casos específicos<sup>8</sup>. En concepciones tradicionales la seguridad nacional era vista como un objetivo que únicamente podía ser alcanzable por vía política y militar, por lo que ha sido cuestionado con frecuencia el excesivo peso que se le ha dado al factor militar.

El estudio sobre el tema de la seguridad se encuentra muy relacionado con las diversas transformaciones que ha sufrido el sistema internacional. Es verdad que los factores militares predominaron en los estudios sobre seguridad durante el periodo de Guerra Fría, sin embargo con el fin de la misma ha tomado más fuerza el debate sobre la ampliación del concepto de seguridad hacia otras esferas:

- 1) Ampliación horizontal: Que va desde la seguridad política y militar hacia cinco dimensiones (política, militar, económica, social y medioambiental).
- 2) Profundización vertical: Que va desde el “estado” hacia una seguridad “humana” y de “género”, así como también desde el nivel nacional hacia la seguridad local<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ken Booth, “Security in anarchy: utopian realism in theory and practice”, en *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1999, 531 p.

<sup>8</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear...Op.Cit*, 17 p.

<sup>9</sup> Úrsula Oswald, “Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century: Conclusions for Research and Policy-making”, en *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, Vol. 3, parte 10, 2008, 942 p.

La reconceptualización de la seguridad ha sido un proceso político, societario y científico donde los gobiernos, grupos de interés, medios de comunicación, ciudadanos, etc., se han hallado inmersos. En el contexto en el que actualmente nos encontramos, dejar que la agenda de seguridad sólo sea definida por cuestiones militares sería un error. No obstante, debe buscarse una visión equilibrada al respecto, ya que la complejidad de los acontecimientos mundiales es un reto a las concepciones tradicionales. Esta tarea requiere que los estudios sobre seguridad sean cada vez más metodológicamente críticos.

Autores como Barry Buzan se inclinan a favor de que los temas de seguridad amplíen su atención hacia cuestiones económicas, medioambientales, derechos humanos, etc. Él en su obra *People, States and Fear*, examina la cuestión de la seguridad desde el punto de vista del individuo, del Estado y del sistema internacional, rechazando la idea de que los asuntos internos carecen de relevancia en el contexto de seguridad internacional<sup>10</sup>.

En este sentido, las tensiones entre el Estado y la población que lo conforma, se dan como consecuencia de que el primero es incapaz de satisfacer las necesidades de éstos. Esto quiere decir que la amenaza a la seguridad está en función del bienestar de la población. Las condiciones de subdesarrollo y de escasez de recursos limitan la capacidad para avanzar económicamente y propiciar estabilidad social y política interna. Hoy en día, en el debate de seguridad internacional, nos seguimos topando con conceptualizaciones dentro del paradigma realista. No obstante, también nos encontramos con propuestas más compatibles con las tendencias actuales, mismas que optan por una ampliación del concepto.

Estos cambios no pueden ser predichos por extrapolaciones lineales de tendencias del pasado. Se ha hecho obvio para analistas y responsables de hacer política, que las interacciones entre factores determinantes no son lineales ni disipadores. Tampoco la teoría realista, la cual descansaba en la fuerza militar como un instrumento clave puede lidiar por sí sola con este nuevo concepto de seguridad<sup>11</sup>. Evidentemente estamos hablando de un cambio fundamental paradigmático en el pensamiento de seguridad, el cual aún está en proceso de redefinición de intereses.

---

<sup>10</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear...Op. Cit.* 25 p.

<sup>11</sup> Úrsula Oswald, "Reconceptualizing Security ... *Op. Cit.* 947p.

### 1.1.2 La evolución del concepto de seguridad nacional en China

El rápido crecimiento económico de China y su creciente rol en la política internacional, ha propiciado que se le dé mayor atención a las políticas de seguridad del gobierno chino. Por lo tanto para entender las actuales políticas de seguridad chinas y para anticipar su cambio en el futuro, resulta imprescindible entender la concepción histórica china acerca de su seguridad nacional.

Después de que la RPC fue establecida en 1949, y tras haber luchado contra la ocupación extranjera y una vez que los comunistas salieran victoriosos de su disputa contra los nacionalistas; no resulta ser una sorpresa que tras el establecimiento de ésta, la agenda de seguridad china haya estado enfocada a la salvaguardia del territorio, a conseguir la consolidación del nuevo régimen y a buscar la unificación ideológica de la nación<sup>12</sup>.

Wang Zhengyi ha indicado, la seguridad nacional en ese momento significaba asegurar la independencia mediante la preservación de la soberanía estatal y la integridad territorial, además de la consolidación del liderazgo del PCCh. Es decir, el concepto tradicional de seguridad enfatiza la protección y el fortalecimiento de la soberanía estatal<sup>13</sup>. A fin de resolver sus preocupaciones China ejecutó algunas políticas, ejemplo de ello fue su propuesta de los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”, enunciados en la Conferencia de Bandung en 1955, como la base en que debía forjar y conducir sus relaciones con el exterior. En este sentido uno de los esenciales es el del respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía nacional.<sup>14</sup>

En diciembre de 1978, China bajo el liderazgo de Deng Xiaoping se embarcó en un proceso de reforma económica que tenía por objetivo mejorar el desempeño económico del país y elevar el estándar de vida de la población<sup>15</sup>. Este cambio en la política gubernamental económica fue el principio de una era de transición en China. Como resultado de este proceso, la sociedad china se ha transformado paulatinamente de una sociedad rural a una urbana, y al mismo tiempo la economía y sociedad china han estado más expuestas a la influencia de los cambios y desarrollos

---

<sup>12</sup> W. Baiyi, “The Chinese Security Concept and Its Historical Evolution”, en *Journal of Contemporary China*, Vol.10, No. 27, mayo 2001, 276 p.

<sup>13</sup> Wang Zhengyi, “Conceptualizing Economic Security and Governance: China Confronts Globalization”, *The Pacific Review*, Vol. 17, No.4, 526 p.

<sup>14</sup> Los cinco principios son: 1) Respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, 2) No agresión, 3) No injerencia en los asuntos internos de otros, 4) Igualdad y beneficio mutuo y, 5) Coexistencia pacífica.

<sup>15</sup> Wang Zhengyi, “Conceptualizing Economic... *Op. Cit.*, 280 p.

globales. Estos eventos primordialmente han caracterizado y delineado un nuevo concepto de seguridad nacional.

En 1992, en el decimocuarto Congreso del Partido Comunista una economía socialista de mercado fue oficialmente establecida. En 1999, el entonces presidente Jiang Zemin proclamó en la Conferencia de las Naciones Unidas que la nueva situación internacional hacia necesaria la introducción de un nuevo concepto de seguridad, mismo que fuera capaz de responder a la necesidad de los tiempos, además de hacer una fuerte llamada a explorar nuevas formas para salvaguardar la paz y la estabilidad<sup>16</sup>. En 2001, China entró a la Organización Mundial de Comercio (OMC) tras aceptar acatar sus normas, mismas que requerían considerables cambios en la economía china.

El nuevo concepto de seguridad nacional para China involucra una multiplicidad de temas que van de lo militar y político hasta la economía, ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura y muchas otras áreas. La seguridad económica nacional, ha puesto de relieve la necesidad de garantizar la supervivencia de los sectores económicos vitales para el crecimiento del país<sup>17</sup>. Asegurar el desarrollo sustentable es de crucial importancia para el liderazgo chino, y la legitimidad del PCCh en cierta medida depende del desempeño económico de China. Es decir, la continuidad de la legitimidad del gobierno chino descansa en su habilidad de mantener y expandir el crecimiento económico.<sup>18</sup> No obstante, sin oponerse a las prioridades del desarrollo económico, el nuevo concepto de seguridad nacional sigue poniendo de relieve la importancia de la soberanía del Estado, la integridad territorial y la seguridad del régimen.

### 1.1.3 Los nuevos retos en la agenda de seguridad china

El ascenso de China como un poder económico, su necesidad por obtener recursos naturales que den soporte a su crecimiento económico y los impactos ambientales derivados del mismo, son cuestiones que en cierta forma han llevado a la redefinición de su agenda de seguridad. Dos características particulares de las declaraciones en torno a la política exterior china han sido el

---

<sup>16</sup> Presidente Jiang Zemin, “Promote Disarmament Process and Safeguard World Security”, Discurso dado en la Conferencia sobre Desarme, Ginebra, Suiza (26 de marzo de 1999), <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/zghlhg/cj/unga/t29298.htm>.

<sup>17</sup> Wang Zhengyi, “Conceptualizing Economic... *Op. Cit.*, 279 p.

<sup>18</sup> Howard Russ, “Discussion of the Chinese Security Concept and Its Historical Evolution”, en *Journal of Contemporary China* Vol. 10, No.27, 2001, 290p.

renovado compromiso en la conservación de un ambiente internacional pacífico, y además su compromiso de fortalecer los vínculos multilaterales.

Para conseguir el objetivo de cuadruplicar el PIB de China del año 2000 al 2020, las industrias intensivas de energía pesada como la de hierro y acero, metales no ferrosos, petroquímica, química e industria cementera tendrán que acelerar su desarrollo. Junto con el mejoramiento de los estándares de vida y la actualización de la estructura de consumo, cada vez más familias compran más automóviles y aparatos eléctricos de uso doméstico. Con la aceleración de la urbanización, la energía consumida por los edificios y residencias se ha incrementado significativamente.

Para el año 2020, la demanda energética de China será de más de 4 mil millones de toneladas de carbón, si es que la tendencia de crecimiento de consumo se mantiene. De acuerdo con el programa de desarrollo de energía a mediano y largo plazo, el total del consumo energético en el 2020 alcanzará el equivalente a los 3 mil millones toneladas de carbón, siempre y cuando todas las medidas de conservación de energía se lleven a cabo. La construcción de infraestructura energética es capital intensivo y el periodo de construcción es largo. El rápido crecimiento de la demanda energética presenta severos retos para la disponibilidad de recursos, capacidad y seguridad del suministro nacional energético<sup>19</sup>.

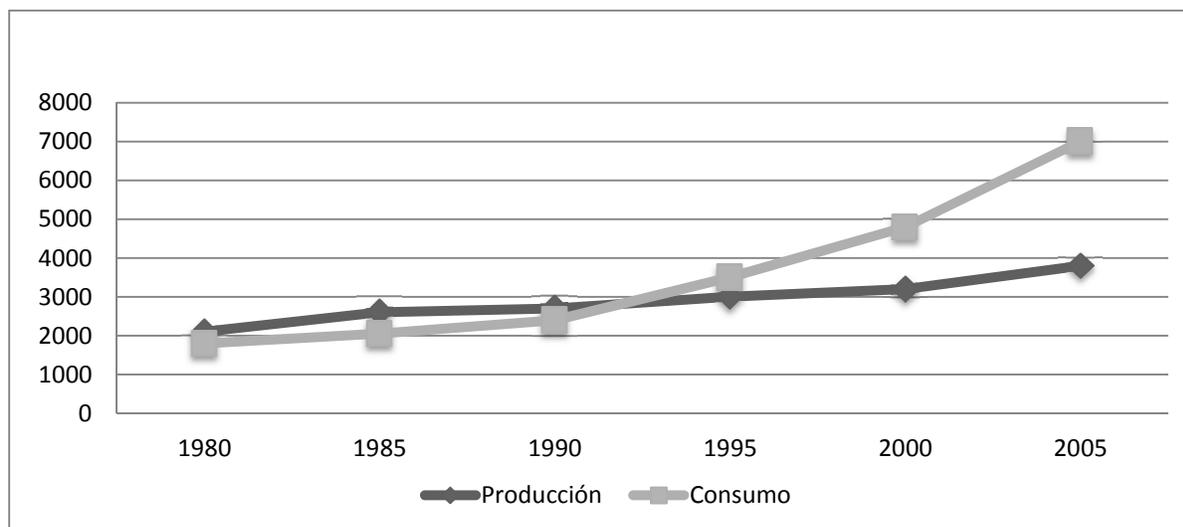
No obstante, las estimaciones señalan que el crecimiento del consumo energético seguirá una tendencia ascendente. La industria seguirá siendo la columna vertebral de dicho crecimiento, ya que se seguirá requiriendo el desarrollo de las ramas intermedias, mismas que son las consumidoras de energía. Al menos por una década las tendencias de crecimiento económico resultarán ser contradictorias con las metas de desarrollo a largo plazo, ya que se seguirá acentuando el predominio del desarrollo industrial.

El consumo total de energía primaria en China en 2002 fue el equivalente a 1.514 mil millones de toneladas de carbón más que en 1990, lo que significa un incremento del 53%, con un promedio anual de tasa de crecimiento de 3.6%; a lo que el carbón contribuyó con el 66.3%, petróleo 23.5%, gas natural 2.6%, la energía hidroeléctrica y nuclear en un 7.6%<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> China Medium and Long Term Energy Conservation Plan [consultado el 30 de junio de 2010 en [http://fourfact.com/images/uploads/China\\_Energy\\_Saving\\_Plan.pdf](http://fourfact.com/images/uploads/China_Energy_Saving_Plan.pdf)].

<sup>20</sup> *Ibidem*

**Gráfico 1.1** Producción y consumo de petróleo en China 1980- 2005

**Fuente:** Gráfica elaborada con datos de Agencia Internacional de Energía, [http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.asp?KEYWORD\\_ID=4114](http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.asp?KEYWORD_ID=4114)

El carbón mantendrá su predominio, ya que cuenta con importantes reservas equivalentes a más de 50 años de su producción actual<sup>21</sup>, lo cual garantiza su uso continuo en los próximos decenios. A pesar de que el carbón es la principal fuente de energía utilizada en China, como lo indica el gráfico 1.1 China ha experimentado un crecimiento sostenido en el uso del petróleo, a partir de la década de 1990 (específicamente 1993) se observa como China perdió su capacidad de autosuficiencia en materia petrolera.

Además de esto, recientemente los círculos políticos y académicos se encuentran seriamente preocupados acerca de la seguridad ambiental (*huanjing anquan*), buscando garantizar la supervivencia del medio natural contra los daños provocados por el hombre. La contaminación medioambiental es una fuente potencial de inestabilidad. La escasez de recursos presenta un desafío aún mayor a la armonía social, e incluso a la seguridad nacional. La seguridad ambiental, se ha convertido en uno de las cuestiones políticas más importantes en China, particularmente en las ciudades del norte, incluyendo Beijing, la cual ha enfrentado <sup>22</sup> restricciones en el

<sup>21</sup> Felix Chang, "Chinese Energy and Asian Security", en *Orbis*, Vol. 45, No.2, Primavera 2001, 213 p.

<sup>22</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. cit.*

abastecimiento de agua además que sus habitantes son propensos a sufrir enfermedades respiratorias debido a la contaminación del aire<sup>23</sup>.

La seguridad para generaciones futuras dependerá de la forma en que el gobierno chino adopte medidas eficaces para proteger y mejorar las condiciones medioambientales. Si el gobierno omite estas amenazas, debido a que no se trata de un hecho que tenga consecuencias inmediatas, el desarrollo del país podría llegar a frenar su progreso. La escasez de recursos presenta un desafío aún mayor a la armonía social, e incluso a la seguridad nacional.

China ha revisado su concepto de seguridad nacional, sin embargo no lo ha alterado por completo. Las preocupaciones tradicionales de seguridad nacional, como la soberanía del Estado, la integridad territorial y la seguridad del régimen, siguen formando parte importante de este nuevo concepto de seguridad, y en consecuencia la dirigencia china se ha vuelto más sensible a los problemas de seguridad no tradicional, tales como los problemas ambientales, cuestiones de derechos humanos y disparidades económicas<sup>24</sup>.

## **1.2 El problema de seguridad energética en China**

La seguridad energética, puede ser definida como la capacidad de un Estado para satisfacer la demanda nacional de energía con suficiencia, oportunidad, sustentabilidad y precios adecuados, en el presente y hacia un futuro, de manera que no se ponga en peligro los principales valores y objetivos nacionales. El pensamiento tradicional sobre seguridad energética ha sido generalmente estatocéntrico y toma al petróleo como elemento principal.

El ritmo de crecimiento económico de la RPC, se mantuvo entre 1999 y 2008 a una tasa que superaba el 9 por ciento anualmente, lo que sin duda ha generado una necesidad creciente por asegurar su acceso a recursos que le garanticen dicho crecimiento. Desde 1993, año en que el país se declaró importador neto de petróleo, la preocupación del gobierno de Beijing ha crecido en torno a la inestabilidad que se podría producir en caso de un posible desabasto de recursos.

---

<sup>23</sup> Cheng Liu, "China and the New International Security Agenda", en *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, Vol. 3, parte 8, 2008, 850 p.

<sup>24</sup> Murray Tanner, *Challenges to China's Internal Security Strategy, Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission* (3 February 2006), [http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND\\_CT254.pdf](http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND_CT254.pdf), 5 de marzo de 2010.

Actualmente China es el segundo mayor consumidor y tercer mayor importador de crudo<sup>25</sup>. Sin embargo, su participación en el mercado internacional de petróleo como importador a gran escala es relativamente reciente.

Con el triunfo del PCCh y con la asistencia científica y tecnológica la URSS, se planearon proyectos para el desarrollo de fuentes de energía en China. Sin embargo, con el enfriamiento de relaciones a principios de los años setenta, muchos de esos planes quedaron sin completarse<sup>26</sup>. Como consecuencia de dicha experiencia fallida, los más importantes líderes del partido, incluyendo a Mao Zedong, se han preocupado por alcanzar la autosuficiencia energética, como uno de los puntos centrales en la estrategia de desarrollo. El descubrimiento y la explotación de un yacimiento de petróleo en Daqing a partir de 1959, le permitió lograr un cierto grado de autosuficiencia en el abastecimiento e incluso se llegó a exportar parte de la producción.

El rápido proceso de industrialización que China empezó a experimentar desde 1978, junto con las escasas fuentes petrolíferas nacionales llevaron a que el país perdiera su capacidad de abastecimiento en el año de 1993. De acuerdo a su contexto energético nacional, Beijing comenzó a redefinir sus estrategias de política interior y exterior, con el objetivo de tener un nuevo concepto de seguridad energética.

Quizás aún más significativo es el precio al que el país se ha movido de ser autosuficiente a ser dependiente de las exportaciones de petróleo. Las fluctuaciones en los precios tienen un impacto inmediato en toda la economía nacional y fácilmente pueden desacelerar la tasa de crecimiento de China. Mientras China importó 3.9 por ciento más petróleo en la primera mitad de 2005 durante el mismo periodo del año anterior, el costo de las importaciones fue un 42.2 por ciento más alto. El gasto de China sobre las importaciones de crudo y de petróleo refinado se incrementó drásticamente, el aumento en los precios condujo a una gran presión en el desarrollo económico de China<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Hasta mayo de 2008, Japón fue el segundo mayor importador de petróleo, después de los Estados Unidos. En ese mes, China ocupó su lugar con un aumento del 25% con respecto al año anterior, lo que significa una importación de 3.81 millones de barriles por día (bpd).

<sup>26</sup> Erica Downs, *Energy Security Series*. The Brookings Foreign Policy Studies, 2006, 43 p.

<sup>27</sup> El consumo de petróleo creció más de un 55 por ciento entre 1994 a 2000, mientras que su producción se elevó solamente un 11 por ciento. Sus importaciones crecieron más de 20 veces, convirtiéndose en el segundo mayor importador de petróleo. Éstas en la actualidad contabilizan el 40 por ciento del mercado energético de China, por lo que la brecha entre el suministro y la demanda se continúa profundizando. De acuerdo a un reporte de la Academia China de Ciencia Sociales, para el año 2020 China necesitará importar 500 millones de toneladas de crudo y 100 mil

La mayor parte de las propuestas incluyen el desarrollo de nuevos mercados y rutas de tránsito, la promoción de la cooperación en materia energética y el fortalecimiento de la capacidad naval. Aunque la elite política china ha intentado mantener un bajo perfil en la escena internacional, tiene presente la necesidad de comprometerse en una diplomacia petrolera. De acuerdo a Pang Zhongying, “La meta fundamental de la diplomacia energética de China es llegar a una situación ganar- ganar”. En otras palabras, a China le interesa mantener la estabilidad, prosperidad y desarrollo en lo concerniente con los suministros energéticos de los países, regiones y compañías. Además también está tratando de diversificar fuentes internamente (incluyendo inversiones en energías alternativas).

Sin embargo, el problema de la seguridad energética en China es más complejo de lo que normalmente se supone, ya que si bien una parte de éste se enfoca en su creciente déficit petrolero, va mucho más allá. Es cierto que, la diplomacia petrolera china muestra ser fructífera en la expansión de mercados, rutas y relaciones, no obstante existe una fuerte preocupación por el inadecuado manejo de la cuestión gubernamental debido a la poca coordinación que existe entre los diversos órganos ejecutores de política; por lo que uno de los principales retos incluye el hacer más eficiente el proceso de toma decisiones.

Como se mencionó anteriormente, a pesar de las cada vez más importaciones de petróleo China sigue dependiendo de los recursos nacionales para cubrir la mayoría de sus necesidades energéticas. Esto se debe principalmente a sus abundantes reservas en carbón y que gran parte de su economía se basa en este recurso. Es importante considerar que el uso de combustibles fósiles es la mayor fuente de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto de invernadero; la cuestión medioambiental es uno de los elementos que más importan al gobierno de China<sup>28</sup>. En 2002, aproximadamente el 70 por ciento del carbón bruto fue usado directamente sin antes haber sido procesado. La contaminación por partículas de dióxido de azufre produjo del 70 al 80 por ciento del total de las emisiones contaminantes, mientras que las producidas por dióxido de carbono era la principal fuente de gases de efecto de invernadero<sup>29</sup>.

En ese mismo año, el consumo de energía de alta calidad como el petróleo, el gas natural e hidroenergía totalizó un 33.7% del consumo total, 9.9 puntos porcentuales más que en 1990, por

---

millones de metros cúbicos de gas natural anualmente, que signifique el 70 por ciento y el 50 por ciento de su consumo nacional, respectivamente.

<sup>28</sup> Cheng Liu, “China and the New International... *Op. Cit.*, 850 p.

<sup>29</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

lo que el consumo de petróleo pasó de 16.6% en 1990 a 23.5%, lo que implica 6.9 por ciento más. Desde el periodo del noveno plan quinquenal (1996- 2001) el uso del petróleo ha crecido rápidamente. Desde el momento en que China se convirtió en importador neto de petróleo en 1993, su dependencia de productos extranjeros ha crecido año tras año. El volumen neto de petróleo importado en 2002 llegó a 81.3 millones de toneladas representando una dependencia de recursos extranjeros de un 32.8%<sup>30</sup>. En 2002, el consumo energético para la industria primaria, secundaria, terciaria y de uso residencial fue de 4.4%, 69.3%, 14.9% y 11.4% del total del consumo energético respectivamente. En el proceso de industrialización, la tarea de reajustar la estructura económica es muy demandante<sup>31</sup>.

En este sentido, la solución a la cuestión energética va más allá de vigilar el balance entre demanda y suministro, sino que también trata de enfatizar las preocupaciones ecológicas y medioambientales.<sup>32</sup> El efecto expansivo de este problema se podría frenar por la intervención gubernamental eficiente, a través de medidas que pueden reducir en buena medida la ineficiencia energética, además de la introducción de otros paliativos para contrarrestar de forma importante el impacto ambiental; sobre todo porque factores como el crecimiento industrial, el aumento en transporte y nuevas pautas de consumo doméstico, seguirán determinando rasgos importantes en el desarrollo energético en China<sup>33</sup>. El punto central es que dicho futuro escenario, presenta muchos elementos que dan continuidad a la tendencia actual.

### 1.2.1 Consumo y producción de energía 1993- 2010

El acelerado proceso económico, acompañado del crecimiento de la industria de la construcción y del transporte, han contribuido al crecimiento sostenido del consumo. Estos desarrollos económicos han hecho de China el segundo productor más grande a nivel mundial con una

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

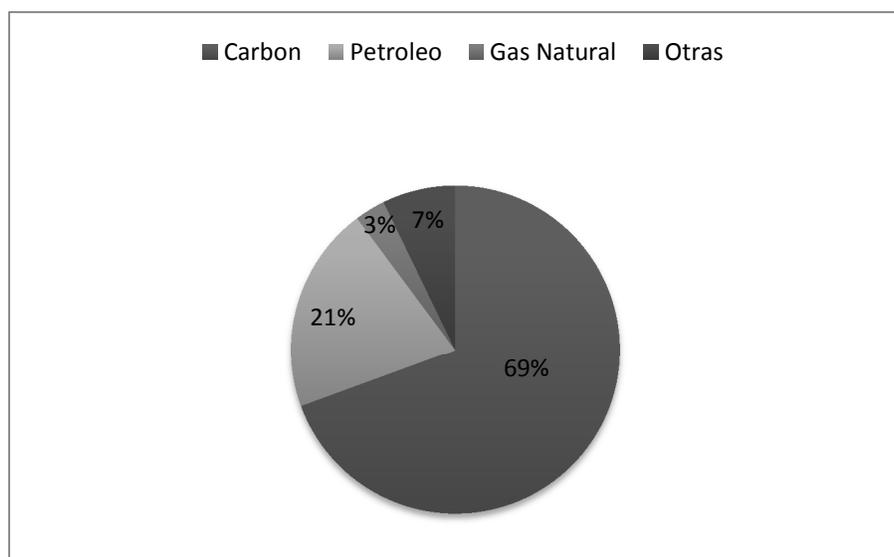
<sup>32</sup> Zemin Jiang, "Reflections on Energy Issues in China", en *Journal of Shanghai*, Jiaotong University, Vol. 13, No. 3, 2008, 263 p.

<sup>33</sup> En el año 2002 el consumo de energía para calefacción por unidad de construcción en China era de 2 a 3 veces más de lo que era en los países desarrollados con las mismas condiciones climáticas. De acuerdo a expertos, es práctico y factible para hacer cumplir plenamente los estándares energéticos, ahorrar el 50% de la energía en edificios públicos y residenciales en China.

creciente clase media consumidora<sup>34</sup>. Este fenómeno ha propiciado dos diferentes tipos de políticas gubernamentales: por un lado se busca el desarrollo de fuentes alternativas de energía a gran escala, a fin de disminuir los daños al medio ambiente, y por otra parte, se ha buscado diversificar el abastecimiento de éstas.

Para entender las implicaciones que trae consigo el aumento del consumo energético en el país más poblado del mundo, es necesario tener presente la composición de su estructura energética. En 2008, el consumo de carbón concentró el 69%, produciendo la totalidad del mismo. Sin embargo, si analizamos los números del petróleo, nos enfrentamos a un escenario completamente distinto. En 2008, el consumo de petróleo alcanzó 21 por ciento, superando la demanda en el mercado interno ampliamente la producción nacional.

**Gráfico 1.2** Estructura del consumo de energía primaria en China



**Fuente:** World Energy Outlook 2008, <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/weo2008.pdf>

Éste sin duda se ha convertido en uno de los principales problemas a los que la élite política china ha tenido que enfrentar. Dicho problema ha tomado mayores dimensiones en el transcurso de la década de los noventa; cuyos efectos se han evidenciado en el aumento en la demanda de materias primas y combustibles, además de los cada vez mayores efectos nocivos al

<sup>34</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets. Trading and Risk Management of Commodities and Renewables*. Palgrave Macmillan, New York, 2007, 50 p.

medioambiente, derivados del uso del carbón a gran escala<sup>35</sup>. El aumento en el consumo de combustibles fósiles tendrá el mismo efecto. Debido a la magnitud del daño medioambiental de dichas emisiones, se están definiendo una serie de estrategias a nivel nacional, con el objetivo de hacer más eficiente la utilización de energía. Dado que la estructura de consumo energético de la RPC está dominada por el carbón, el país actualmente es el segundo emisor de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y primer emisor de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>).

El décimo plan quinquenal (2001- 2005) representa un punto de inflexión en la política energética china. A lo largo de este documento se enfatiza la necesidad de conservar la energía y disminuir el uso improductivo de la misma, así como la necesidad de darle prioridad al uso de energías renovables mediante la implementación de nuevas tecnologías. El ex primer ministro Zhu Rongji, en su informe sobre el décimo plan, menciona que de forma paralela deben implementarse medidas para abastecer la demanda existente de energía, ya que no puede ser suplida con la producción interna, haciendo alusión al petróleo. De este modo se han asentando directrices para las estrategias que se habrán de seguir en años posteriores con respecto a la obtención de recursos del exterior<sup>36</sup>.

En el décimo primer plan quinquenal (2006- 2011) continúa la línea del anterior en lo que respecta a la utilización, conservación y obtención de fuentes de energía. Los puntos centrales se encuentran en la necesidad de diversificar fuentes de energía y reducir el consumo, dando prioridad a la conservación de energía. En segundo lugar, se enfoca en el desarrollo nacional de la energía, tomando en cuenta las características del país y la importancia de mantener la estabilidad en el mercado energético. No obstante, establece que el carbón sigue siendo la principal fuente energética de China, por lo que es necesario desarrollar el uso de fuentes alternativas. Se enfatiza la importancia de proteger al medio ambiente a través de la reducción de un 10 por ciento de las emisiones en el período de tiempo de dicho plan. Con respecto a la política exterior, enfatiza la importancia de la cooperación internacional con el fin de diversificar las fuentes de petróleo y de gas natural<sup>37</sup>.

A partir de lo anterior, podemos observar que el aseguramiento de fuentes energéticas es una de las principales preocupaciones del gobierno de Beijing. Además de considerar la necesidad de

---

<sup>35</sup> Cheng Liu, "China and the New International... *Op. Cit.*, 851 p.

<sup>36</sup> Changes in Five Years Plan's Economic Focus [Consultado el 9 de enero de 2011 en [http://www.china.org.cn/archive/2005-11/09/content\\_1148163.htm](http://www.china.org.cn/archive/2005-11/09/content_1148163.htm)].

<sup>37</sup> Energy Saving to Generate Billions: NDRC Official [Consultado el 6 de enero de 2011 en <http://www.china.org.cn/english/BAT/146263.htm>].

reducir el impacto ambiental debido al excesivo uso del carbón y, por tanto, la importancia de encontrar fuentes de energía viables para sustituirlo, de igual modo la preocupación por la constante inestabilidad del mercado energético internacional, sobre todo en el caso petróleo. Aquí radica la importancia de la estrategia de los últimos dos planes quinquenales, ya que gran parte de su atención se centra tanto en la maximización en la utilización de energía, como en la diversificación de fuentes de abastecimiento y al mismo tiempo, en encontrar alternativas que favorezcan la estabilidad del abastecimiento de petróleo<sup>38</sup>.

### **1.2.2 Dilemas estratégicos de la transición energética en China**

La situación energética en China revela que desde la década de los noventa se están experimentando una serie de cambios que muestran la existencia de una etapa de transición, de un sistema energético que se caracterizaba por la existencia de patrones de oferta y demanda propios de una economía sub- desarrollada, hacia uno con elementos que trata de responder más acorde al desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, la fase actual presenta ciertos rasgos de carácter tradicional, ya que el carbón sigue siendo la fuente energética fundamental, tanto en producción como en demanda. Además de que el Estado sigue ejerciendo un control férreo sobre las actividades de carácter energético. La gestión del sistema energético se ha enfrentado a varios obstáculos, mismos que se han reflejado en las divergencias entre los intereses del gobierno central, los gobiernos locales y las empresas estatales de este rubro.

Se vienen gestando cambios estructurales que se encuentran íntimamente relacionados con los cambios energéticos, tales como: 1) el fortalecimiento industrial a través de la especialización productiva en donde los bienes de equipo adquieren un mayor peso, al igual que se mantiene una presencia importante en ramas productoras de bienes intermedios (siderurgia, metalurgia, construcción, etc.), 2) la transformación en el sector de transportes, y 3) el creciente proceso de urbanización, relacionado con el aumento del ingreso en la población que a su vez genera nuevos patrones de consumo entre la población<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

<sup>39</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets...* *Op. Cit.* 63 p.

Considerando la etapa en que se encuentra el desarrollo de China, se puede deducir que en los años próximos habrá cierta continuidad en la tendencia actual. Por ejemplo, el PIB per cápita continuará elevándose y la industria seguirá siendo el principal motor económico. A su vez, este sector económico seguirá teniendo una fuerte presencia de la industria metalúrgica, química, construcción, etc., requiriéndose así importantes cantidades de energía. De igual modo el sector de transportes seguirá tomando mayor importancia, debido a las exigencias propias de las actividades productivas, así como por la intensificación del comercio.

El problema de seguridad energética en China se centra principalmente en su creciente déficit petrolero, ya que aunque las reservas probadas de petróleo y gas natural se encuentran ubicadas en el décimo tercer y décimo séptimo lugar respectivamente, debido a su enorme población su per cápita energético es menor al promedio mundial<sup>40</sup>. Desde que la reforma y la política de apertura fueron puestas en marcha, China ha hecho importantes esfuerzos por optimizar su organización energética, ya que la estructura del consumo cambia, la demanda por estos recursos continúa a la alza.<sup>41</sup> Únicamente si China adoptará medidas resueltas para incrementar su eficiencia energética, mediante su reestructuración industrial, podría reducirse el crecimiento en la demanda de energía. No obstante, en el futuro dicha tendencia difícilmente se modificará.

En el año 2002, la eficiencia energética era 10 por ciento menor que en los países desarrollados. El promedio de eficiencia de la generación hidroeléctrica, por ejemplo, era 33.8 por ciento, de 6 a 7 puntos porcentuales menor que en los países desarrollados del mundo. La brecha entre China y aquellos países indica la existencia de un gran vacío en su capacidad de eficiencia. De acuerdo a estudios, el actual potencial de eficiencia energética en China, calculado en base a las diferencias en el consumo de energía por unidad de producto y el nivel de eficiencia energética final en el uso de equipo era aproximadamente de 300 millones de toneladas de carbón cuando se compara con los de las naciones avanzadas<sup>42</sup>.

El bajo nivel de eficiencia en la utilización de energía en China se da como resultado de la expansión del modelo de crecimiento económico, en el cual hay una estructura irracional, tecnología y equipo atrasados, y mala gestión. El sector terciario contribuye con el 33 % del PIB en China, mientras que el promedio mundial es de 63%. La energía de la industria pesada

---

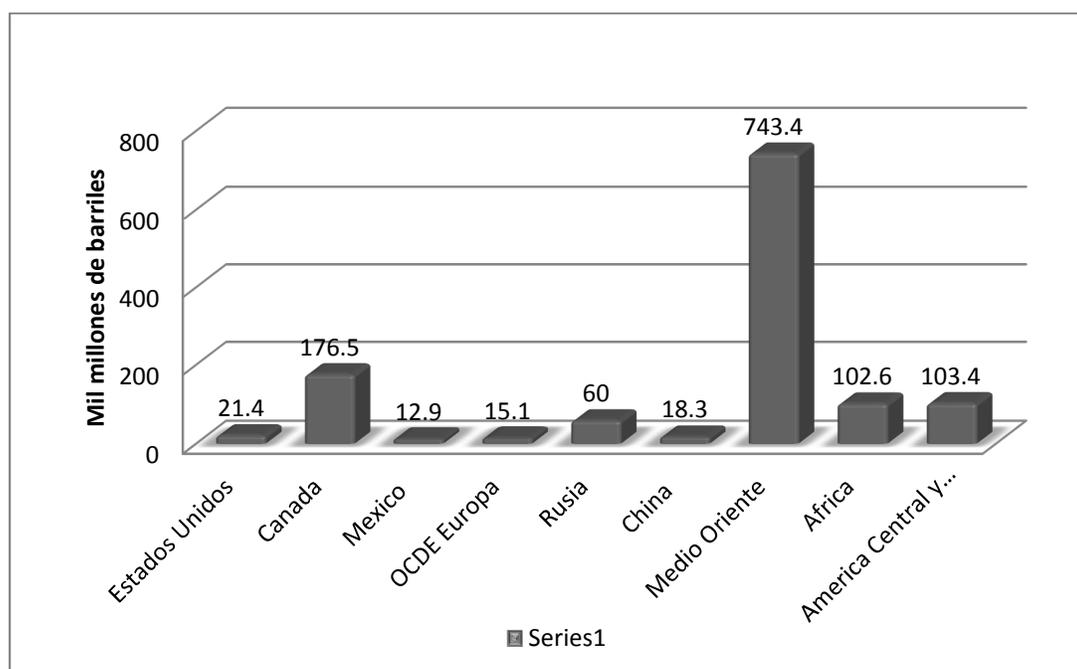
<sup>40</sup> Liu Xuecheng, "China's Energy Security and its Grand Strategy", en *the Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, septiembre 2006, 3 p.

<sup>41</sup> Philip Andrews-Speed, *China's Energy Needs: Running on Empty*, *Far Eastern Economic Review*, Junio 2005, <http://www.feer.com/articles1/2005/0506/free/p013.html>.

<sup>42</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

intensiva ocupa una gran proporción en la industria secundaria. Además es necesario considerar que los procesos tecnológicos y de equipamiento usados son atrasados; dichos procesos se encuentran en gran parte de las industrias claves. Por ejemplo, la brecha en términos del total del consumo energético por tonelada de acero a gran escala y pequeña escala de los complejos de hierro y acero es aproximadamente equivalente a 200 kilogramos de carbón. El sector terciario contribuye con el 33% del PIB en China, mientras que el promedio mundial es de 63%. La energía de la industria pesada intensiva ocupa una gran proporción en la industria secundaria. El uso de energía de alta calidad solo ocupa una pequeña proporción de la estructura del consumo energético, además los procesos tecnológicos y de equipamiento usados son atrasados.

**Gráfico 1.3** Reservas petroleras mundiales (mmb)



**Fuente:** Gráfica elaborada con datos de [www.globalfirepower.com](http://www.globalfirepower.com), 10 de mayo de 2010

No obstante, es importante considerar que los soportes del actual crecimiento económico difícilmente cambiarán. La lógica de crecimiento en el nuevo marco institucional otorga una poderosa influencia a las empresas energéticas y a otros actores económicos y políticos que dan prioridad al abastecimiento energético frente a la moderación. Además el nivel tecnológico de que dispone la economía en su actual etapa de desarrollo, permite la introducción de medidas que pueden modificar de manera modesta la estructura del consumo energético en algunas

industrias<sup>43</sup>. Carece de objetividad la propuesta de que en un futuro cercano pueda alcanzarse un escenario totalmente basado en la instauración de correctivos medioambientales y de eficiencia energética. Dicho planteamiento es incompatible con los objetivos económicos fijados en las altas esferas de poder.

La élite gubernamental china estableció como objetivo que el PIB per cápita se eleve entre 2000 y 2020, pero que el consumo energético solo se duplique<sup>44</sup>. Tal propósito requiere un firme compromiso por parte del gobierno en el sentido de que sea capaz de enfrentar a intereses contrarios, incluso si se trata de empresas, autoridades locales u otros sectores que estén a favor de que se de continuidad al rápido proceso de crecimiento económico a pesar de que el mismo tenga muchas consecuencias negativas.

Tanto las medidas encaminadas a reducir de forma importante la ineficiencia energética, como la adopción de medidas para reducir los altos índices de contaminación ambiental son metas que se podrán llevar a cabo solo sí hay una cooperación eficiente entre los diversos órganos gubernamentales, de forma que se pueda combatir a los factores que generan dicho impulso negativo. En este sentido, los indicadores de contaminación ambiental presentan cifras alarmantes, debido a la intensa cantidad de carbón utilizada en los procesos productivos, además del creciente consumo de derivados de petróleo.

### **1.2.3 Política sobre el manejo de recursos y seguridad energética**

Siendo un país en desarrollo con la población más grande del mundo, la necesidad de China por recursos energéticos es enorme. Sin un manejo político eficiente de este problema, la escasez podría convertirse en un gran riesgo para el futuro del país. Por lo tanto, proteger la estabilidad nacional de los recursos y la seguridad medioambiental es una cuestión crucial para que China siga su trayectoria de crecimiento.

La concepción china de su seguridad es multidimensional, pero con profundas raíces en su pasado. Desde que China anunció en 1997 un “nuevo concepto de seguridad energética”, que consistía en una estrategia de multilateralismo pro- activo, además hay un compromiso público y repetido por el “ascenso pacífico”. Esto puede parecer retórica, pero el liderazgo chino sin duda

---

<sup>43</sup> Liu Xuecheng, “China’s Energy Security... *Op. Cit.*, 4 p.

<sup>44</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

está consciente de que necesita un entorno pacífico para consolidar sus ganancias económicas<sup>45</sup>; en este contexto, el aseguramiento de recursos resulta cada día más importante. Durante la Cumbre Asiática en 2005, Hu Jintao estableció que la prioridad china es la de lograr un crecimiento equilibrado y ordenado por medio del manejo adecuado de la cuestión energética. Es decir, China se enfocaría en la conservación de energía y en el uso efectivo de los recursos.

La estrategia se ha orientado hacia la puesta en marcha de un sistema para ampliar el alcance de nuevas tecnologías energéticas, a fin de ahorrar y diversificar las fuentes de energía las cuales deben ser limpias, económicas, seguras, etc. Los pilares en que descansa la estrategia de seguridad energética china son: la diversificación de fuentes de energía, el desarrollo de nuevas tecnologías y el mantenimiento de la estabilidad política. Un punto de mucha importancia para el gobierno chino, es que las relaciones entre los distintos órganos que lo componen no se tornen conflictivas, ya que al no existir un ministerio que se encargue del diseño de política energética *per se*, se podría suscitar dicha situación.

### **1.3 El debate de seguridad energética y la formulación de políticas**

En 1993 China se convirtió en un importador neto de petróleo, lo que hizo que cambiará sustancialmente sus estrategias políticas al interior y al exterior. Para continuar con la rápida expansión económica del país, China fue impulsada a entrar a los mercados energéticos mundiales, sin embargo la naturaleza de esta participación en dichas redes ha sido una fuente de confusión y de debate entre las elites políticas y económicas chinas. Sobre todo el discurso sobre la adquisición y regulación del petróleo y el gas natural ha ocupado, y continúa ocupando un espacio entre el Estado y el mercado. Esta posición ambigua ha llevado a algunos analistas a decir que los parámetros de la estrategia energética han sido dictados por medio de la dirección estatal, mientras que otros han argumentado que hay muy poca intervención estatal en las inversiones energéticas internacionales chinas.

No obstante, a pesar del interés que existe en torno a este tema, no se ha dado la suficiente atención al debate que se desarrolla al interior del país. Esta discusión merece atención por dos razones: 1) la evaluación de las perspectivas chinas sobre energía no sólo ayuda a establecer el rango de resultados posibles, sino también constituye una línea base desde la cual es posible

---

<sup>45</sup> Liu Xuecheng, "China's Energy Security... *Op. Cit.*, 4 p.

medir la evolución del pensamiento chino en materia de seguridad energética, y 2) el debate en seguridad energética puede ser indicativo de un proceso de toma de decisiones más pluralizado.

El gran número de participantes en este debate incrementa la probabilidad de que la diversidad de puntos de vista llegue a puestos de alta dirección, y que por tanto que el resultado de las decisiones se realice de manera más informada, aunque de modo más paulatino. Los debates políticos en China tienen particularidades que los hacen únicos, y a la vez muy atractivos como objeto de estudio. No obstante, es difícil obtener información sobre las discusiones que hay en curso en China, ya que los detalles del proceso normalmente no aparecen hasta que alguna de las partes ha ganado decisivamente el mismo.

En la actualidad, la RPC no tiene un Ministerio de Energía que coordine todas las cuestiones de seguridad energética conducidas por los actores a través de la burocracia china. En consecuencia, el debate entre los participantes busca influir a los primeros treinta líderes más importantes en cuanto a articulación de política nacional se refiere. Este grupo principalmente lo integra el politburó pero también incluye miembros de la Secretaria del Partido Comunista, la Comisión Permanente del Consejo de Estado y líderes regionales.

Es importante considerar que la élite política china del siglo XXI es diferente a la de épocas anteriores, debido a los diversos procesos de institucionalización política. Éstos han llevado a una estructura política, en la cual las instituciones políticas desempeñan un papel más importante que las propias redes. La estructura del sistema político chino está constituido tanto de subestructuras formales e informales, estando ambos grupos organizados jerárquicamente<sup>46</sup>. Como resultado de la institucionalización política, la naturaleza de la élite política china ha sido fundamentalmente alterada, al igual que el proceso de toma de decisiones. Es por ello que el juego político se torna cada vez más complejo debido a la multiplicidad de actores.

En sus estudios sobre la elaboración de política en China, Kenneth Lieberthal dice que la autoridad por debajo del vértice del sistema político chino se encuentra fragmentada<sup>47</sup>. De acuerdo a este modelo, el proceso de toma de decisiones tendría que llegar a los niveles más altos del sistema, siendo la construcción de consensos entre los actores burocráticos centrales un elemento clave, además de la ayuda de por lo menos un líder de alto rango para que dichos proyectos sean aprobados.

---

<sup>46</sup> Bo Zhiyue, *China's Elite Politics. Political Transition and Power Balancing*. World Scientific Publishing, Gran Bretaña, 2007, p. 7.

<sup>47</sup> Kenneth Lieberthal, *China and Political Science*, en PS, Vol. 19, No. 1, 1986, p. 70.

Las iniciativas más importantes que China está llevando a cabo para mejorar su política de seguridad energética han sido aprobadas por los líderes más importantes. Por ejemplo, en el caso de la inversión en yacimientos de petróleo en el extranjero se ha propuesto la construcción de ductos internacionales, además de llevar a cabo una activa diplomacia petrolera; personajes como Li Peng, Jiang Zemin y Zhu Rongji han jugado un rol directo en dichas acciones.

Sin embargo, éstos por lo general no generan por sí solos iniciativas, por tanto la implementación de políticas involucra la interacción de otros actores claves en el proceso. Muestra de ello es la decisión de invertir en el extranjero en cuestiones petrolíferas, ya que esto se debe a la fusión de los intereses de las compañías petroleras chinas que buscan convertirse en jugadores de clase mundial y el interés nacional por la obtención de fuentes de abastecimiento. Las actuales inversiones han sido el resultado de las negociaciones de los principales líderes gubernamentales, las compañías petroleras, órganos gubernamentales, etc.

La influencia de las partes involucradas en los debates de seguridad energética no es la misma. Algunos de éstos, como las cabezas de las empresas petroleras chinas y la CNDR, pueden transmitir sus opiniones durante sus reuniones con altos líderes. Sin embargo, otros participantes, como los analistas de los centros de investigación y universidades, tienen que emplear canales de influencia indirectos.

La multiplicidad de actores involucrados ha tenido tanto consecuencias positivas como negativas. Por un lado, la pluralización puede llevar a una toma de decisiones más informada; es decir un amplio número de participantes en el debate de seguridad energético mejora las probabilidades de que los responsables sean más conscientes de la variedad de factores económicos, políticos, militares, etc., que deben ser tomados en cuenta en la elaboración de iniciativas energéticas. Sin embargo, la pluralización en casos muy críticos puede llevar a una “parálisis política”.

#### **1.4 Debilidad estructural en la administración gubernamental china de la seguridad energética.**

El riesgo clave de la seguridad energética para China radica en la gestión de la demanda, que es tan importante como garantizar los adecuados suministros extranjeros. China representó el 40

por ciento del aumento en la demanda mundial de petróleo en el 2004<sup>48</sup>. Los altos precios del petróleo directamente pueden llegar a disminuir las ganancias en la economía china y han forzado al gobierno chino así como a las compañías petroleras a conseguir más fuentes de suministro a mediano y largo plazo.

El conocimiento relacionado con la conservación de energía aún es insuficiente, y la política guía de dar prioridad a la conservación de energía, no ha sido plenamente implementada. La conservación de energía solo se contempla como un recurso para aliviar el desequilibrio entre el suministro y demanda de energía. Sin embargo, aún hay insuficiente conocimiento acerca de la importante posición de la conservación de energía en la transformación de los patrones de crecimiento económico y en la realización de estrategias de desarrollo sustentable, así como también reconocimiento insuficiente de la importancia de la función del gobierno en la administración de la conservación de la energía<sup>49</sup>.

No obstante, en 2005 el gobierno chino nuevamente lanzó una exhaustiva campaña para frenar el consumo, mejorando la eficiencia en el consumo como punto central de la estrategia. China ha tenido grandes dificultades para encontrar un mecanismo apropiado para dirigir su industria energética. Un ejemplo es la frecuente reforma de sus ministerios de energía desde la fundación de la RPC. El Ministerio de Industrias Combustibles fue abolido en 1955, cuando ministerios de carbón, electricidad y petróleo fueron establecidos por separado. Entonces en 1970, un nuevo Ministerio de Combustible e industrias Químicas combino las funciones de aquellos tres ministerios, pero fue disuelto cinco años más tarde. En 1988, un Ministerio de Energía fue puesto en marcha para supervisar el desarrollo y administración del carbón, petróleo, energía nuclear e hidroeléctrica, pero se disolvió de nuevo en 1993<sup>50</sup>.

Desde aquel año, el país ha permanecido sin una agencia a nivel ministerial encargada del manejo del desarrollo energético a nivel nacional. La ausencia de una oficina ministerial nacional que se encargue de supervisar las políticas nacionales sobre el desarrollo de energía, lo que en cierta forma reduce la eficacia de los planes estratégicos que el gobierno central intenta implementar. Los frecuentes cambios y la confusión en las líneas de autoridad en la política de desarrollo energético también han creado grandes dificultades para la participación extranjera en los mercados energéticos chinos. No fue sino hasta 2002, cuando los expertos industriales

---

<sup>48</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets... Op. Cit.* 225 p.

<sup>49</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

<sup>50</sup> Liu Xuecheng, "China's Energy Security and its Grand... *Op. Cit.* p. 8.

empezaron por hacer un llamado hacia el fortalecimiento de una macro- administración del sistema de energía en China<sup>51</sup>.

No obstante, sería una ilusión creer que una agencia de tal naturaleza pueda transformar como por arte de magia la industria energética china; el hecho es que debido a las peculiaridades de la economía china, estas cuestiones deben estar entre las prioridades de la agenda política, de modo que sea posible concretar metas. El gobierno chino debe aprender como guiar los diversos intereses creados en el mercado energético interno, de modo tal que los objetos de su política tengan éxito.

La evolución de las políticas energéticas chinas se acentuó con su entrada a la OMC y continuó con la inclusión de derivados financieros chinos dentro de los mercados financieros globales. Las tendencias ahora son más diversas, principalmente para asegurar el futuro de la demanda global. Es por ello que las autoridades energéticas chinas han alentado a las empresas energéticas a crear asociaciones internacionales, nuevos productos, tecnologías y regulaciones.

De acuerdo con Sabina Sequeira, las políticas chinas aún están faltas de coordinación interna, transparencia operacional y de cumplimiento entre las diferentes personas jurídicas que las integran. De acuerdo a esta autora, todavía hay un vacío entre el proceso de elaboración de políticas y el marco regulador<sup>52</sup>. Desde 1990 al 2000, las políticas energéticas han sido elaboradas por:

- Comisiones Estatales de Planeación
- Comisión Estatal Económica y Comercial
- Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Finanzas
- Agencia para la Protección Medioambiental

De acuerdo a Andrews- Speed, en 2003, el CNDR reemplazó a las Comisiones Estatales, convirtiéndose en el mayor delegado gubernamental en materia de asuntos energéticos. Sin embargo, expertos industriales preferirían ver que China tuviera un ministerio de energía que

---

<sup>51</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

<sup>52</sup> Sabina Sequeira, *Renewable Portfolio Standards, Feed- In Tariffs and Tendering: Instituting Effective Mandated Market Policies in China*. [Consultado el 26 de diciembre de 2010 en [http://www.princeton.edu/mauzeral/wws402\\_s06/Sequeira.pdf](http://www.princeton.edu/mauzeral/wws402_s06/Sequeira.pdf)]

centralizará la formulación de políticas y regulaciones<sup>53</sup>. No obstante es importante considerar que las leyes y regulaciones para la conservación de energía no están del todo completas. La “Ley de Conservación de Energía China” fue promulgada y puesta en práctica en 1998.

Sin embargo, la falta de cumplimiento en la misma es demasiada, además de que regulaciones suplementarias están incompletas. Los estándares y códigos sobre el consumo de combustible para vehículos de motor han sido decretados, sin embargo no hay códigos y estándares de eficiencia para la mayoría de los equipos consumidores de energía industrial. A pesar de la existencia de normas de construcción en diversas zonas climáticas, con el objetivo de conseguir el 50% de ahorro de energía, solo menos del 5 % de las nuevas construcciones urbanas en el país cumplen con los códigos de conservación de energía<sup>54</sup>. Además aún no hay una efectiva política de incentivos para la conservación energética, las políticas de tributación no han dado suficiente apoyo, ni recompensas para la conservación de energía.

Los mecanismos de desarrollo y difusión de tecnología para la conservación de energía siguen siendo inadecuados. Desde el proceso de reforma y apertura, China ha desarrollado un gran número de nuevas tecnologías, procesos y equipos para la conservación de energía. No obstante, hay una falta de políticas incentivas y mecanismos para promover la difusión de tecnología de ahorro de energía, además muchas empresas se enfrentan con dificultades financieras para hacer uso de tecnología para la conservación de energía.

## Conclusiones

Desde 1950 la industria energética china ha evolucionado sostenidamente, sobre todo a partir del inicio del proceso de reforma y de apertura, elemento que ha contribuido al rápido crecimiento económico; no obstante, la escasez de suministros de energía continúa siendo una amenaza constante. Hacia el final de la década de los noventa, gracias a la reforma en el mercado energético, además del proceso de apertura de la industria energética al exterior, se pudo aliviar un poco la presión sobre el suministro de energía local. Pero a medida que el consumo energético crece, la estructura energética también cambia. Por ejemplo, la evolución de cada

---

<sup>53</sup> Philip Andrews-Speed, *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, 13p.

<sup>54</sup> China Medium and Long Term Energy... *Op. Cit.*

energía ha estado acompañada por enormes transformaciones en los procesos productivos y en el desarrollo social.

La toma de decisiones en estos asuntos no es tan centralizada como otras cuestiones gubernamentales. Actualmente, no se cuenta con un ministerio de energía y el principal órgano rector en este tema es la CNDR, misma que se apoya en una variedad de centros de investigación privados.<sup>55</sup> Aunque ha habido convocatorias de China para establecer un ministerio de energía, por el momento las propuestas de políticas que existen provienen de diversos órganos gubernamentales, centros de investigación y de cooperación. En este sentido, la principal tarea de la Comisión es la de integrar políticas y realizar una reestructuración empresarial para establecer un ministerio de energía en forma. Esta entidad formularía y monitorearía políticas, además de establecer los precios en las energías a fin de controlar el suministro y la demanda. Además actuaría como un actor independiente que se encargaría de vigilar los suministros de energía de las grandes empresas estatales, solucionarías situaciones monopólicas, y manejaría disputas entre corporaciones internacionales sobre intercambio de recursos<sup>56</sup>.

La burocracia energética china se ha caracterizado por la poca centralización de sus políticas y la diversidad de intereses. La poca coordinación es un elemento que ha contribuido a la falta de desarrollo de una estrategia energética nacional unitaria, por lo tanto resulta más urgente la creación de una autoridad independiente. Los parámetros bajo los cuales se crearía y operaría dicha entidad siguen siendo objeto de intenso debate en los círculos chinos de toma de decisiones.

Las políticas energéticas chinas han sido moldeadas en torno a dos factores clave: la diversidad de posiciones de las diferentes instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las compañías energéticas estatales. La liberalización y descentralización de este sector ha sido acompañada por el cambio en China de una economía planificada hacia una de mercado, además de las constantes reestructuraciones burocrática de las dos últimas décadas, situación que a veces ha resultado poco eficiente.

---

<sup>55</sup> David Pietz, *The Past, Present, and Future of China's Energy Sector*, en *China's Energy Strategy*, Naval Institute Press, Annapolis, 2008, p. 40.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 45.

**Capítulo II:**  
***Evolución institucional y reforma empresarial en el sector energético de la República Popular China a partir de 1978.***

*“Algunos países han cuestionado la aparente inconsistencia de los esfuerzos que se realizan por desarrollar una economía de mercado, y al mismo tiempo seguir adheridos a los principios del socialismo. Sin embargo, el que esto sea una contradicción o no, depende de lo que se entienda por socialismo y por mercado”*

**Zhu Rongji**

Extraído de “China mantendrá una alta tasa de crecimiento económico”, *Beijing Informa*, No.22, Junio 14, 1999.

**2.1 Primeros cambios en el entramado institucional energético en China a raíz del inicio del proceso de reforma económica.**

El notable éxito económico de China en las primeras dos décadas y media después del principio del proceso de reforma económica, estuvo basado primordialmente no en la privatización, sino en la descentralización de la propiedad estatal. La naturaleza de la reforma económica de China ha incuestionablemente colocado al estado en el centro de la construcción del esquema de mercado en los últimos 25 años. Nee ha concluido que la transición de China ha sido dirigida por los cambios al interior de los mecanismos institucionales que han servido para mantener el orden social, entre éstos uno de los más significativos es la organización jerárquica del estado y la base de movilidad del partido. En la era de la reforma económica de China, aquellos legados institucionales jugaron (y aún juegan) un papel fundamental en la formación del proceso de transición económica<sup>57</sup>.

En particular, tanto Walder y Guthries han sabido identificar la importante labor de la jerarquía industrial en el establecimiento de reformas económicas chinas en los últimos 25 años. De acuerdo a ellos, las compañías de propiedad estatal como actores económicos todavía son parte del entramado industrial. Incluso en los sectores no estatales, hay evidencia que muestra

---

<sup>57</sup> Junmin Wang, “State- Building as Market- Building in China”, en *Markets in China Today*, Departamento de Sociología de la Universidad de Nueva York, 2005, p. 209.

que el Estado y sus funcionarios han trabajado en los modelos institucionales de las empresas locales privadas, estimulando la función de éstas<sup>58</sup>.

De acuerdo a Spence, a principios de la década de 1980 China fue dirigida por un grupo cambiante de entre 25 y 35 personas. Aunque había que estar moderadamente familiarizado con la política china para conocer quien estaba en este círculo. Al interior de este grupo había cuatro categorías de líder. La primera categoría consistía de cuatro o cinco veteranos del partido, mismos que gozaban de mucho prestigio, ya que incluso si ellos no tenían un cargo sustantivo su consejo era tomado en cuenta. En la segunda categoría estaba la figura identificada como el líder preeminente, cuyo prestigio al interior del partido era tan alto que su punto de vista no podía ser ignorado. Desde 1978 en adelante, con su victoria sobre Hua Guofeng, Deng Xiaoping se convirtió en líder. Sus largos años de servicio como Secretario General del PCCh, y después como presidente de la Comisión de Asuntos Militares, fueron posiciones que le permitieron acumular un amplio rango de amigos y colegas que permanentemente estaban en deuda con él. La tercera categoría de este grupo gobernante comprendía a especialistas, quienes tenían un entrenamiento para hacer efectivas las decisiones del grupo dominante; las áreas más importantes de estos expertos eran la economía, el sector energético, asuntos militares y propaganda y seguridad interna. Estos líderes podían ser miembros del Comité Permanente del Politburó, el primer ministro o unos de los vice- primer ministros del Consejo de Estado, cabezas del Ejército Popular de Liberación (EPL) u otros servicios armados, o cabezas importantes de ministerios o comisiones<sup>59</sup>.

No obstante, tenemos que considerar que hacia la década de 1980, el grupo gobernante llegó a depender de los vínculos con los institutos de investigación y con el personal experto de cuatro instituciones que trabajaron muy de cerca con los líderes y con el personal para evaluar y coordinar la política nacional: la Comisión Estatal de Planeación, la Comisión Económica Estatal, la Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Finanzas. Estas cuatro instituciones compitieron enérgicamente para atraer a graduados entrenados a su personal, superaron a otros ministerios gubernamentales, ya que se esperaba que hicieran proyecciones y estudios de viabilidad que no se vieran afectados por intereses especiales de otros ministerios<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>59</sup> Jonathan Spence, *The Search for Modern China*, Norton & Company, Nueva York, 1990, p. 690.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 692.

En cuarto lugar, los gobiernos provinciales tenían sus propias estructuras y prioridades, mismas que no necesariamente se acoplaban con las estructuras y prioridades de Beijing. La vida política en las provincias era dirigida por tres funcionarios el primer secretario del partido, el gobernador y el oficial de alto rango del EPL. Éstos tenían responsabilidad por diferentes aspectos de la vida de provincia. El Secretario del Partido supervisaba el trabajo ideológico, las campañas de masas, políticas rurales y las tareas del personal; el gobernador supervisaba la educación y el desarrollo económico; los oficiales del EPL no sólo supervisaban las necesidades militares, sino también cuestiones de índole económica (fábricas, minas, comunicaciones, etc.). El balance de poder entre éstos tres variaba en cada provincia de acuerdo a si el partido, gobierno o líderes militares eran personalidades prominentes o tenían los mejores contactos con la burocracia de Beijing.

Cada uno de los tres principales funcionarios provinciales tenía su propio personal experto y burocracia que vigilaba el desempeño de una provincia a través de los niveles descendientes. Algunas provincias más pobladas requerían mayor atención por parte del gobierno central, sobre todo si tenían importantes reservas de materias primas. Por ejemplo, el Ministerio de la Industria del Petróleo directamente supervisaba sus propios pozos petroleros en Heilongjiang, Liaoning, Shandong y Henan, mientras que en el sur las corporaciones petroleras estatales recién formadas vigilaban el desarrollo de nuevos campos petroleros en las costas de Guandong y Fujian. El Ministerio del Carbón tenía sub- burocracias para vigilar las minas en Shanxi, Jiangsu y otras partes<sup>61</sup>.

A través de todas estas divisiones había varias oficinas nacionales, provinciales y municipales que supervisaban el transporte de carbón y determinaban su localización, lo que fue crucial para la industria pesada en China y las necesidades de energía eléctrica, así como para usos domésticos. La decisión central de redistribuir el carbón o de abrir minas más grandes no fue algo fácil, y aunque Deng Xiaoping finalmente logró realizar dicho movimiento, le tomó años de negociación y compensaciones.

Estas tensiones potenciales entre el centro y las provincias, y al interior de la jerarquía de cada provincia, pudo haber tenido un efecto paralizante de la planificación estatal. Lo anterior debido a que frecuentemente el proceso de planificación por sí mismo, atravesó laberintos de canales antes de alcanzar las localidades. Aunque menos, también fue complicada la estructuración de

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 696.

los responsables del desarrollo de recursos petroleros en alta mar; en la que participaron un amplio número de ministerios clave, el Banco de China y la Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China (formada como una rama del Ministerio de la Industria del Petróleo). Esta corporación generó su propia red de organizaciones subsidiarias para trabajar con las firmas extranjeras.

Desde 1978 la evolución del sector energético en China ha estado marcada por una creciente influencia del mercado en la organización institucional y acciones de empresas de propiedad estatal responsables de la producción y refinación de petróleo y gas natural, y de la transportación y distribución de los productos resultantes a los consumidores chinos. A pesar de que este proceso ha estado marcado por episodios de avance, esta evolución tuvo como resultado la creación de las tres principales corporaciones energéticas estatales, mismas que ocupan un lugar entre el estado y el mercado<sup>62</sup>.

En la década de 1980, China comenzó con su proceso de reforma del sistema económico. Desde ese momento comenzó a experimentarse un rápido desarrollo económico, lo que su vez trajo una mayor preocupación sobre el aseguramiento de los suministros de energía. Es por ello que el gobierno chino trató de reestructurar sus instituciones con el objetivo de incrementar la eficiencia en su producción de energía, al tiempo que limitaba el crecimiento de la demanda<sup>63</sup>.

En la editorial de año nuevo publicada en el Diario del Pueblo el 1 de enero de 1983, se estableció el tono que tendría la reforma con la promesa de que sería un año significativo en el programa de modernización de China. Las prioridades nacionales serían complementadas por renovaciones estructurales para mejorar el estilo de trabajo del partido en los niveles provinciales y prefecturales, manteniendo el desarrollo económico a un nivel equiparable al de 1981. Mientras el primer ministro Zhao Ziyang llamaba a la profundización del cambio económico, otros teóricos del partido presionaron por la promoción a posiciones de poder de los cuadros jóvenes, instando que éstos tuvieran educación profesional<sup>64</sup>.

Hasta antes de 1978 una serie de ministerios tenían autoridad sobre la industria energética china. La Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China (CNOOC) fue creada en 1982, y

---

<sup>62</sup> Peter Nolan, "Big Business with Chinese characteristics: two paths to growth of the firm in China under Reform", en *Cambridge Journal of Economics*, 2001, no. 25, p. 443.

<sup>63</sup> Margaret Pearson, "The Business of Governing Business in China. Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State", en *World Politics*, No. 57, Enero 2005, p. 304.

<sup>64</sup> Jonathan Spence, *The Search for Modern ... Op. Cit.* p.698.

se le dotó del control de todos los desarrollos en tierra de gas y petróleo. En 1983, la Corporación Petroquímica de China (Sinopec) fue establecida y se le dio el control de la mayor parte de las industrias de refinación. En 1989, el Ministerio del Petróleo fue abolido y la Corporación Nacional China de Petróleo (CNPC) inició operaciones para tener el control sobre el desarrollo de exploraciones.

La racionalización para el establecimiento de empresas estatales, fue la promoción de una administración más profesionalizada, a través de la separación de los ministerios estatales que eran altamente politizados. Sin embargo, Sinopec y CNPC permanecieron firmes en el ámbito de los planificadores estatales. Esta reorganización duró de 1981 a 1983, teniendo como principal objetivo el separar la producción y distribución de energía de la administración gubernamental para así dar mayor libertad a las empresas, introduciendo a éstas últimas al sistema institucional energético<sup>65</sup>. Esta fue la primera vez que el gobierno central trató de eliminar el control gubernamental de la producción en cualquier subsector energético<sup>66</sup>.

La segunda ola de reorganización, de 1985 a 1989, abarcó todos los subsectores energéticos y le quitó al gobierno central el control de la producción. Más empresas energéticas fueron introducidas dentro del marco institucional de China en lugar de los ministerios centrales gubernamentales. Estas compañías estatales quedaron como responsables de la producción de carbón, petróleo y electricidad.

A dichos conglomerados se les dio el derecho de tomar decisiones sobre la administración de la producción, de los cambios en el personal y de acciones para ejecutar acciones sobre los salarios. En cierta forma se convirtieron en contratistas de producción del gobierno central, con el objetivo de incrementar la competencia y eficiencia en la producción de energía; no obstante, lo anterior no quiere decir que las empresas energéticas hayan actuado independiente del Estado en este período. Gran parte de la asignación de capital de estas empresas fue controlado directamente por el gobierno central. Cuestiones como la inversión, precios y decisiones de mercado de estas empresas energéticas fueron influenciadas por el gobierno central<sup>67</sup>. Con el

---

<sup>65</sup> David Pietz, *The Past, Present, and Future of China's Energy Sector*, en *China's Energy Strategy*, Naval Institute Press, Annapolis, 2008, p. 40.

<sup>66</sup> Jimin Zhao, *Reform of China's Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges*, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, noviembre, 2001, p. 4.

<sup>67</sup> Ejemplo de ello fue la creación de la Corporación China de Inversión en Energía (CCIE), bajo el liderazgo de la Comisión de Planeación Estatal, que fue formada en 1998 y que tenía por responsabilidad la inversión en proyectos nacionales en el sector energético.

proyecto en mente de globalizar las compañías chinas por medio de asociaciones en alta mar, las autoridades chinas multiplicaron sus alianzas extranjeras. Así, desde el comienzo de la CNOOC, China ha experimentado un rápido crecimiento económico, que ha generado un fuerte incremento en la demanda por petróleo y otras fuentes de energía primaria.

**Cuadro 2.1** Cambios institucionales energéticos en el periodo de 1980- 1992

Año	Institución	Racionalidad para el Cambio
1981	Comisión Estatal de Energía	-Coordinar el desarrollo energético
1982-1983	División del Ministerio de Energía en tres entidades: 1) CNOOC, petróleo en alta mar (Internacional) 2) Sinopec, Industria química de petróleo. 3) CNPC, petróleo y gas en tierra (Doméstico)	-Estimular la producción de petróleo y eliminar la intervención gubernamental directa.
1983	Disolución de la Comisión de Energía Estatal	-Simplificar la estructura institucional
1988	-Establecimiento del Ministerio de Energía. -Abolición de los ministerios de la Administración del Carbón, Industria Petrolera, Recursos Acuíferos y Energía Eléctrica, mismos que fueron reemplazados por empresas de propiedad estatal.	-Abarcar todos los sub- sectores energéticos. - Acabar con el control estatal directo de la Producción de energía de cada sub- sector. -Incrementar la competencia y la eficiencia en la producción de energía. - Promover la inversión nacional en el sector estatal. -Facilitar la inversión extranjera en empresas conjuntas.

1980-1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de oficinas para la conservación de energía en comisiones</li> <li>- Creación de más de 200 centros tecnológicos para conservación de energía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar y participar en las actividades de conservación de energía.</li> <li>- Hacer frente a la escasez de suministros</li> <li>- Promover la eficiencia energética.</li> </ul>
-----------	--	---

**Fuente:** Datos del artículo *Reform of China's Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges* de Zhao Jimin.

Debido a la abolición de los ministerios del sector energético antes mencionados, el Ministerio de Energía fue formado como un cuerpo que se encargaba de coordinar a las corporaciones de reciente creación. Sus funciones también contemplaban el desarrollo de una estrategia energética, la planeación de la producción a largo plazo y la supervisión de importantes proyectos energéticos. A pesar del cambio de funciones, las recién creadas corporaciones aún mantuvieron algunas competencias administrativas anteriores. Otra importante innovación institucional durante este período fue el establecimiento de instituciones y programas para la conservación de energía.

Siguiendo este camino, numerosas agencias y centros de investigación se desarrollaron de manera importante. La actividad de la Sociedad China de Energía, con los geólogos Guan Shicong y Gin Tongluo, permitió que se estimaran reservas adicionales que van de 45 a 66 mil millones de toneladas aproximadamente, en el período comprendido de 1979 a 1985. Otras agencias, como la Oficina de Ciencia y Tecnología de la CNPC, empezaron con el desarrollo de una gran cantidad de programas a gran escala a fin de encontrar estándares para encarar el aumento del consumo energético. Nuevas cuencas como Junggar Ordos y Qiangtang, le permitieron a China agregarse un total de recursos nuevos por 5.5 mil millones de toneladas<sup>68</sup>.

Debido a la transición de una economía planificada a una economía de mercado, la relación entre el gobierno central y local cambió significativamente durante este período, y se caracterizó por la carencia de cooperación y divergencia en los objetivos de desarrollo. Bajo el sistema de planeación central, la administración local tenía poca oportunidad de tomar iniciativas para el desarrollo de proyectos. Uno de los objetivos del proceso de reforma económica en este

<sup>68</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets. Trading and Risk...Op.Cit*, 5 p.

momento fue el de mejorar las relaciones entre el gobierno central y local, para así compartir poder e incrementar sus beneficios.

Bajo este nuevo esquema, los gobiernos locales sólo estaban obligados a pasar al gobierno central una cantidad fija de los ingresos, y disponer del resto libremente. Debido a estas medidas, la administración local tuvo mayor poder financiero y fue capaz de invertir más en proyectos locales<sup>69</sup>. Aunque éstos eran capaces de destinar más capital, muchas veces no gastaron lo suficiente en proyectos de energía. Gran parte de estos ingresos fueron empleados en industria ligera y de transformación, etc. Con excepción de pequeñas plantas, los proyectos de energía tendían a ser empresas a largo plazo con altos costos por adelantado. Por lo tanto, aunque la falta de confianza en el gobierno central puede frenar la actividad económica, la administración local frecuentemente responde en torno a las preocupaciones locales en modos que pueden resultar contrarios a las necesidades en inversión energética nacional. En resumen, encontrar un equilibrio viable entre el gobierno central y la administración local resulta ser complicado y desafiante.

En esta época Deng Xiaoping trataba de mediar entre aquellos que favorecían el acelerar la reforma en China y quienes se enfocaban más en un patrón cauteloso de cambio que mantuviera la autoridad central del partido y minimizará el deterioro de los valores marxistas chinos por la influencia occidental. Una vez que los símbolos del poder revolucionario fueron privados de gran parte de su poder, el crecimiento económico por sí mismo se convirtió en el principal foco de atención, siendo la velocidad e intensidad del mismo el objeto del debate.

El gobierno chino desde ese momento ha mantenido un papel significativo en el sistema de economía de mercado, y no solamente en su tradición de planeación central. En muchos estudios de política económica se ha argumentado que, incluso en los sistemas más orientados al mercado, las empresas dependen ampliamente del gobierno a través del uso de sistemas regulatorios coherentes, con los cuales se fomentan las condiciones que llevan al éxito de los mercados. Por otra parte, a medida que los países profundizan su integración a los mercados internacionales, como China lo ha hecho, el papel del Estado es todo menos pequeño. La cuestión alrededor de la gobernanza de los mercados chinos, no es si el gobierno permanecerá involucrado sino que forma tomará el nuevo estado regulatorio.

---

<sup>69</sup> A raíz de esta serie de cambios, el gobierno local pudo ratificar proyectos con un valor de más de 50 millones de yuanes, además de que fue capaz de aprobar plantas de energía con capacidad arriba de 800 MW y estaciones de hidroenergía con capacidad arriba de 100 MV.

En este periodo la aparente independencia regulatoria es restringida por el amplio contexto político- institucional, es decir por cuerpos que poseen características destacadas como: la continuidad de la propiedad estatal en activos estratégicos; el persistente predominio de las instituciones del Estado y de amplia autoridad del partido sobre el desarrollo económico; los orígenes burocráticos de los reguladores en los antiguos ministerios y; la fragmentada y ambigua autoridad del regulador.

## **2.2 Cambios institucionales de 1993- 1998**

En el año de 1993 China aceleró el reajuste de su economía, conforme a los requisitos en el establecimiento de lo que se denominó economía socialista de mercado. El objetivo era elevar la rentabilidad económica y resolver los diversos problemas subyacentes en el sistema económico, a fin de lograr avances sustanciales en la modificación de los mecanismos de gestión empresariales y de las funciones gubernamentales. También en esta etapa se profundizó la reforma interna de las empresas, con el propósito de establecer paulatinamente nuevos sistemas laborales, de asignación de cuadros y de distribución de los ingresos.

Para adecuarse a este cambio, las funciones desempeñadas por el gobierno en la administración de la economía en sus diferentes niveles también tuvieron que cambiar. Este último debía tomar medidas efectivas destinadas a promover el libre desarrollo de las empresas; la reforma en la organización gubernamental perseguía cambiar sus funciones, simplificar la estructura de sus órganos y elevar su eficiencia. En 1993, de acuerdo con la línea dictada por el partido, se relajó la división del trabajo ministerial y se le dio a las empresas estatales la oportunidad de tomar decisiones financieras y estratégicas. También se regularon en forma parcial los precios de los recursos energéticos, de las materias primas y materiales, así como los del transporte mercantil ferroviario. La reforma de precios combinó la liberación con la regulación, pero la tendencia principal fue hacia esta última<sup>70</sup>.

En el proceso de su reforma económica, China ha aprendido mucho de los métodos operacionales y de gestión avanzados de otros países. Estas fuentes y sus correspondientes experiencias han brindado una mayor comprensión del papel decisivo de los mercados en la asignación de recursos. No se trató solamente de un escenario teórico, sino de un proyecto que se

---

<sup>70</sup> Naitiao Wu, "Ocho Reformas para 1993", en *Beijing Informa*, No. 10, Marzo 9, 1993, p.15.

puso ampliamente en práctica. En 1993 había aproximadamente 3700 empresas por acciones en el país y 70 compañías registradas en las bolsas de valores<sup>71</sup>.

Es evidente que la reforma no se logró de la noche a la mañana, y tampoco se implementó de forma uniforme en todos los ámbitos. El cambio de los métodos de control macroeconómico fue lento, afectando negativamente en un principio la estabilidad económica nacional y el desarrollo armónico de las regiones. Por ello, a la par que se profundizó la reforma de las empresas, también se dio prioridad a la aceleración de los cambios en el sistema de administración de inversiones, lo que mejoró los sistemas de planificación, financiero y fiscal<sup>72</sup>. Los cambios en estas áreas fueron cruciales para el establecimiento de una economía de mercado regulado.

En su informe sobre la labor del gobierno, Li Peng se pronunció ante la I Sesión de la VIII Asamblea Popular Nacional efectuada en marzo de 1992, diciendo:

Según las exigencias de una economía socialista de mercado, China necesitará tres años para materializar en lo fundamental la reforma de su estructura administrativa en todos los niveles, cambiar las funciones, armonizar las relaciones económicas y reducir el personal de gobierno en un 25 por ciento. Estas iniciativas constituyen la campaña más profunda de reforma de la estructura burocrática desde que se puso en marcha el proceso de 1978<sup>73</sup>.

El grupo político que emprendió los cambios en 1993 estuvo consciente que los sistemas administrativos tenían muchos niveles y que eran demasiado grandes, por lo que se había convertido en un gran aparato burocrático caracterizado por su baja eficiencia; además existía una relación desfavorable entre los gastos y los resultados administrativos. La metamorfosis del entramado energético de China se circunscribe como parte de los cambios arriba mencionados.

Para mediados de 1990, el rápido crecimiento económico de China impulsó los nodos del intercambio internacional, principalmente el capital extranjero y el mercado de exportación que comprometió su atención en ese punto. Para continuar impulsando la rápida expansión económica del país, la RPC tuvo que entrar a los mercados energéticos mundiales. La naturaleza de dicha participación en las redes energéticas ha sido una fuente de confusión y de debate entre las elites políticas y económicas en China.

---

<sup>71</sup> *Ibidem* p. 16.

<sup>72</sup> Rongji Zhu, “Discurso dado XI Sesión del Consejo de Interacción celebrado el 13 de mayo en Shanghai”, en *Beijing Informa*, No. 22, junio 14, 1993, p. 26.

<sup>73</sup> Naitiao Wu, “Reforma de la estructura administrativa de gobierno”, en *Beijing Informa*, No. 33, Agosto 17, 1993, p.14.

El discurso sobre la adquisición y regulación de la energía, particularmente el sector petrolero y del gas natural, ha ocupado un espacio entre el estado y el mercado. Esta posición ambigua ha llevado a algunos observadores extranjeros a decir que la estrategia energética se ha dado por medio de la dirección estatal, mientras que otros han argumentado que hay muy poca intervención estatal en las inversiones energéticas internacionales chinas. Durante el periodo de este apartado, los principales actores energéticos chinos buscaron negociar espacios que cada vez eran más influidos por la dinámica de los mercados energéticos internacionales.

Mientras que las instituciones energéticas chinas en el periodo entre 1980 y 1992 experimentaron menos control por parte del gobierno central, entre 1993 y 1998 el gobierno central tomó de vuelta el control sobre ciertas actividades. Esto se encuentra relacionado con el patrón de desarrollo del sistema institucional que vacila entre el control y la no interferencia. Cuando el gobierno central visualizó que tenía demasiado control le otorgó mayor poder a los gobiernos locales o a las industrias. Sin embargo cuando se percató que había perdido demasiado dominio, buscó recobrar parte del mismo. Muchos de los elementos de la moderna industria energética tomaron como referencia la estructura económica de la URSS, adecuándola a la situación china. De acuerdo a Kong Bo, el resultado fue el desarrollo de un sistema que incorporaba instituciones verticales y horizontales<sup>74</sup>.

Las instituciones verticales fueron diseñadas para asegurar el control del gobierno central de estas industrias clave, mientras que las instituciones horizontales fueron en gran medida la influencia de la estructura de gestión de energía de la URSS. Lo anterior tuvo el propósito de separar las actividades de exploración, producción, transportación, refinación, distribución y comercialización en diferentes segmentos, creando una miscelánea de instituciones caracterizada por la fragmentación en lugar de la integración. Desde la perspectiva de Kong las políticas de energía que fueron elaboradas bajo este esquema institucional, demuestran una falta de enfoque, consistencia y coherencia. A medida que el estado chino se ha alejado de los esquemas de

---

<sup>74</sup> Las instituciones verticales (*tiaotiao*) incluyen a las comisiones como la Comisión de Planeación Estatal (CPE) y la Comisión Estatal de Economía y Comercio (CEEC), que se encargan de integrar políticas energéticas con otras facetas de la toma de decisiones política y económica. En esta categoría también se encuentran ministerios a cargo de industrias energéticas específicas como la de carbón, generación de electricidad, petróleo y la nuclear. Las instituciones horizontales (*kuaikuai*) se compone de otros ministerios no energéticos como el Ministerio de Finanzas (MF) y el Ministerio de Ferrocarriles (MFe), pero aún mantienen responsabilidad por algún segmento de la política energética del país en los niveles local y central. Para mayor información ver Kong Bo, "Institutional Insecurity", en *China's Defining Challenge: Energy*, Washington, 2006, p. 73.

economía planificada hacia una economía de mercado, ambos tipos de instituciones han experimentado una serie de transformaciones que se han manifestado tanto en la reestructuración de las industrias energéticas del país como en la reforma institucional<sup>75</sup>.

Desde 1993, la Comisión de Planeación y Desarrollo Estatal (CPDE) y la Comisión Estatal de Comercio y Economía (CEEC) se han encargado de coordinar políticas a través de sub- sectores energéticos. Durante el periodo de 1980 a 1992, el gobierno central no pudo controlar efectivamente el consumo y la producción de energía debido a la falta de capacidad institucional del Ministerio de Energía para coordinar la eficiencia en el sector energético<sup>76</sup>. Por lo tanto, el gobierno optó por disolver dicho ente, y utilizó a la CEEC como agencia de coordinación para administrar la planeación de la producción a corto plazo y para supervisar la producción de energía en distintos sub- sectores energéticos. Además de ser el responsable de la planeación a largo plazo, política macroeconómica y la selección de proyectos.

Adicionalmente, el gobierno también fortaleció su control sobre la inversión. En 1994, éste reestructuró sus inversiones en empresas unificándolas a todas, incluyendo a la Corporación Estatal de Inversión en Energía (CCIE), que se convirtió en un banco nacional de desarrollo que se encontraba bajo la autoridad de la CPDE. La excepción fue la Compañía de Inversión para el Ahorro de Energía (CIAE), que permaneció bajo la supervisión de la CPDE<sup>77</sup>.

En esta etapa el gobierno central expandió sus ministerios gubernamentales y corporaciones. Ejemplo de ello fue la división de la autoridad en el sector petrolero y del gas natural entre un número de actores que compiten entre sí, incluyendo a aquellos responsables de examinar la producción (CNPC), refinación y comercialización (Sinopec), producción costa afuera (CNOOC), e importaciones y exportaciones de petróleo. Las minas de carbón que pertenecen al gobierno central fueron administradas por el Ministerio del Carbón (MC), mientras que la producción se llevó a cabo por algunas corporaciones que producen carbón a gran escala<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> *Ibidem* p. 73

<sup>76</sup> Zhao Jimin, *Reform of China's... Op.Cit.* p. 156

<sup>77</sup> *Ibidem* p. 123.

<sup>78</sup> David Pietz, "The Past, Present, and Future of China's...*Op.Cit.* 115

**Cuadro 2.2** Cambios institucionales en materia energética 1993- 1994

Año	Institución	Racionalidad del Cambio
1993	-Disolución del Ministerio de Energía - Restablecimiento del Ministerio de la Industria del Carbón y del Ministerio de la Industria Eléctrica.	- Ineficiencia en la coordinación.
1994	-Establecimiento de la Comisión Estatal de Economía y Comercio (CEEC).  -Expandir los ministerios gubernamentales y corporaciones energéticas.	-Racionalizar, simplificar y centralizar el aparato de control en la industria energética. -Fortalecer el control gubernamental en cada sub-sector.

**Fuente:** Datos del artículo *Reform of China's Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges* de Zhao Jimin.

De acuerdo a la línea oficial, sin importar si eran viejos o nuevos, estos organismos debían actuar de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico, esforzándose por cambiar sus funciones, simplificando su administración, descentralizando el poder y estimulando a las empresas para que entraran al mercado.

Como afirmó Luo Gan:

A la reforma de los niveles centrales debe seguir inmediatamente la reforma de los gobiernos locales en todas las instancias. Considerando que la reforma del sistema económico y el establecimiento de una economía socialista de mercado están en marcha y que la reforma de la estructura administrativa está progresando en forma constante y segura, la reestructuración organizativa debe realizarse al mismo paso<sup>79</sup>.

Kun identifica el desmantelamiento del Ministerio de Energía en 1993 como un hecho fundamental que dejó a las compañías petroleras estatales con un amplio margen de maniobra. En este esquema Beijing devolvió el poder de toma de decisiones y acceso a los créditos de bancos comerciales a las autoridades sub- nacionales, mientras que preservaba mecanismos de planeación económicos de coordinación directa ministerial inter- firma. Durante el shock de

<sup>79</sup> Naitiao Wu, "Reforma de la estructura... *Op. Cit.* p.15

precios de 1993, el gobierno central reconoció la agravación de los desequilibrios estructurales entre el mercado y la planificación estatal, pero no pudo llegar a la revisión de las relaciones fundamentales entre las instituciones de gestión industrial.

Sin embargo, es claro que la expansión de las agencias gubernamentales fortaleció el control del gobierno en el sector energético, lo que no necesariamente implica que la coordinación entre agencias haya mejorado. En esta serie de cambios, el papel gubernamental en la planeación energética y en el proceso de toma de decisiones fue confuso. Para resumir, durante este período los sub- sectores energéticos estuvieron bajo fuerte control gubernamental, lo que redujo efectivamente la coordinación entre sectores y resultó en una duplicación en la implementación de políticas.

### **2.3 Administración más orientada al mercado, 1998- 2010.**

La combinación de las actividades gubernamentales y empresariales, la superposición de responsabilidades de los diferentes departamentos, el exceso de personal, la ineficiencia y los conflictos de intereses entre las diversas agencias gubernamentales fueron percibidos como obstáculos en la productividad económica en China. De acuerdo a Kun en 1998, a diferencia del período de 1993, Zhu Rongji presionó para dar pasos hacia la recentralización del control de los activos estatales a través de métodos que, según el autor, tienen rasgos que son característicos de occidente en cuanto a la organización de la empresa y la consolidación de la participación de éstas en el mercado nacional, junto con la significativa liberalización de precios y de regímenes comerciales<sup>80</sup>.

Para reducir estas barreras, en marzo de 1998, el gobierno anunció una reorganización radical de diferentes organismos gubernamentales y la reestructuración de algunas compañías estatales. El número de ministerios y comisiones bajo el Consejo de Estado fue reducido de 40 a 29, y además el número de personal gubernamental también disminuyó<sup>81</sup>.

En el sector energético, la reorganización tuvo el objetivo de buscar la racionalización, simplificación y posterior centralización del aparato de control. Una de las metas fue la separación a los operadores comerciales de los responsables políticos y reguladores. Debido a

---

<sup>80</sup> Lin Kun Chin, "Macroeconomic Desequilibria and Enterprise Reform: Restructuring the Chinese Oil and Petrochemical Industries in the 1990's", en *The China Journal*, No 60, Julio 1998, p. 80.

<sup>81</sup> Kong Bo, *An Anatomy of China's Energy Insecurity*. Pacific Northwest National Laboratory, octubre 2005, p. 45.

dicho movimiento, se dio lugar a dos tipos de organizaciones gubernamentales del sector energético. Por un lado las comisiones completas y ministerios como creadores de política y reguladores, y las corporaciones nacionales como operadoras comerciales. Dichas características dan evidencia de que el papel del estado chino en industrias clave permanece fuerte y calculado.

El modelo de desarrollo estatal tolera una substancial intervención gubernamental para estructurar mercados. El gobierno cuidadosamente estructura el aumento en competencia, intentando predeterminar el número de firmas que el mercado puede soportar, limitando la entrada a ese número. Tratando de lograr asegurar la supervivencia de todos los participantes, a través de las regulaciones de precios y servicios.

Desde que las reformas de mercado empezaron en 1978, la burocracia económica china ha sido reorganizada en numerosas ocasiones para racionalizar e incrementar la eficiencia de la burocracia estatal. La reestructuración fue encabezada por Zhu Rongji en 1998, cuando muchos ministerios fueron reducidos a nivel de oficinas o eliminados. El establecimiento de nuevas comisiones regulatorias fue parte de este proceso. Desde 1992, el Consejo de Estado estableció instituciones regulatorias en servicios financieros, infraestructura y servicios. La disminución o eliminación de ministerios en serie fue diseñada para reducir la interferencia regulatoria de intereses burocráticos creados, y por lo tanto crear espacio para nuevos reguladores<sup>82</sup>.

La reforma de las empresas estatales formó parte importante de la reestructuración económica en China. El gobierno chino decidió sacar a la mayoría de las empresas estatales grandes y medianas que sufrían pérdidas en un plazo de tres años a partir de 1998. La fusión de empresas quebradas y la disminución del personal para elevar la eficiencia se efectuó en forma estandarizada y con puntos prioritarios. Se intensificó el reforzamiento del control de las empresas grandes y de concesión de autonomía a las empresas pequeñas. Además de reforzarse la construcción de los grupos dirigentes de las empresas estatales y la administración de las mismas. A partir de este período, las instituciones energéticas estuvieron sujetas a un mejor control gubernamental y a una administración orientada al mercado. Muchas de las actuales funciones de las agencias más importantes en el sector energético son descritas de la siguiente manera.

---

<sup>82</sup> Chen Shaofeng, "State- Regulated Marketization: China's Oil Pricing", en *Perspectives*, Vol. 7, No.3, Septiembre 2006, p. 162.

### 2.3.1 Comisiones y ministerios gubernamentales como responsables políticos y reguladores.

Muchas agencias gubernamentales se encuentran involucradas en la formulación de políticas y en la regulación del sector energético. Las agencias centrales más importantes a cargo de la coordinación y administración son la CPDE, la CEEC y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). La CEEC es la responsable de la planeación nacional social y económica; formula los planes a mediano y largo plazo y asigna los recursos para el desarrollo sectorial. El Departamento de Industria Básica al interior de ésta, se encarga de la formulación de estrategia, política y planes para el desarrollo de energía y transportación, incluyendo los ferrocarriles, aviación, generación de electricidad, carbón y sectores de conservación de energía.

La reestructuración tuvo el objetivo de disminuir el número de oficiales gubernamentales y aumentar la eficiencia de éstos. Ejemplo de lo anterior es la División de Conservación de Energía y Energías Renovables, la cual tiene a dos miembros de personal. Esto es un cambio radical ya que a principios de 1990 este departamento tenía 30 miembros<sup>83</sup>. El Departamento de Inversión y el Departamento de Financiamiento Externo son de suma importancia. El primero es responsable de establecer los proyectos nacionales claves de inversión, incluyendo los de protección medioambiental y de desarrollo de energía. El siguiente es responsable de la formulación de política gubernamental que rige el uso de préstamos multilaterales y bilaterales, y préstamos comerciales.

**Cuadro 2.3** Cambios a nivel de comisiones y ministerial en la década de 1990

Ministerio	Departamento	Función
CPED	*Departamento de Industria Básica. -División de transportes -División de Industria del Carbón -División de Electricidad -División de Conservación de Energía y Energías Renovables -Departamento de Inversión	- Estrategia, políticas y planes para energía y desarrollo de transportación.      -Proyectos nacionales de inversión en

<sup>83</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets... Op. Cit.*, p. 238.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento de Financiamiento Externo.</li> <li>-Departamento de Desarrollo Económico regional</li> <li>-Oficina de Coordinación Nacional del Grupo para el Combate al cambio climático.</li> </ul>	<p>energía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Políticas para inversión extranjera</li> <li>-Coordinación de los esfuerzos nacionales para lidiar contra el cambio climático.</li> <li>-Negociación internacional.</li> </ul>
CEEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento de Energía Eléctrica.</li> <li>-Departamento para Conservación de Recursos y Utilización Integral.</li> <li>-División de Conservación de Energía y Nuevas Energías</li> <li>-Departamento de Política Industrial.</li> <li>-Departamento de Planeación Sectorial.</li> <li>-Asociaciones sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Planeación y regulación de la electricidad</li> <li>-Emisión de política para el ahorro de energía y energías renovables.</li> <li>-Promoción de innovaciones tecnológicas para el ahorro de energía.</li> <li>-Políticas sectoriales incluyendo petróleo, Gas y carbón.</li> <li>-Planeación sectorial incluyendo la petroquímica y el carbón.</li> </ul>
MCT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento de Nuevas Tecnologías e Industrialización.</li> <li>*Departamento de Desarrollo Rural y Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Administración de programas energéticos</li> <li>-Investigación, desarrollo e implementación de energías renovables.</li> </ul>
MRT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento de Recursos Minerales.</li> <li>-Departamento de Administración de Minas.</li> <li>-Departamento de Exploración Geológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Planeación, administración, protección y uso sustentable de recursos naturales.</li> </ul>

**Fuente:** Realizada con datos de China Energy Survey Part II: The Energy Institutions, Enero de 2004, [www.chinalawandpractice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html](http://www.chinalawandpractice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html).

Con el fin de reforzar la coordinación de los esfuerzos de todo el país para lidiar con la cuestión del cambio climático, la Oficina del Grupo Nacional de Coordinación para el Combate al Cambio Climático fue reubicada de la Administración Meteorológica Estatal a la CPDE y está ahora en el Departamento de Desarrollo Económico Regional. La reubicación se dio debido a

que el punto central del problema del cambio climático pasó de ser el estudio del impacto del fenómeno a la negociación de acuerdos. La reubicación tomó ventaja de la capacidad de coordinación de la CPDE entre los ministerios interesados<sup>84</sup>.

La CEEC fue creada en 1993 para coordinar la implementación de planes de producción establecidos por la CPDE y para hacer frente a la asignación de recursos para el desarrollo tecnológico sectorial. La autoridad de la CEEC fue ampliada en 1998 para cubrir el control sobre la mayoría de los sectores de línea industrial. Dicha reorganización fortaleció su rol como contrapeso a la influencia de CPDE en la elaboración de política económica. Por ejemplo, la industria del carbón y la petrolera se encuentran bajo la supervisión de la CEEC a través de la Asociación China de la Industria del Carbón, la CPC y la Asociación de la Industria Química. Estas asociaciones son puentes entre CEEC y las empresas, ayudando a estas últimas en la implementación de políticas gubernamentales<sup>85</sup>.

El Ministerio de Energía Eléctrica se convirtió en el Departamento de Energía Eléctrica al interior de la CEEC. El Departamento de Política Industrial y el Departamento de Planeación Sectorial se hicieron cargo de la planeación sectorial y políticas que incluyen petróleo, gas y carbón. Las actividades de la CEEC en la eficiencia en el uso de energía y nuevas energías son coordinadas por la División de Conservación y Nuevas Energías, y el Departamento de Conservación de Recursos. El propósito de la CEEC con respecto a su control sobre la línea de sectores industriales es, por un lado reducir el control gubernamental directo sobre éstos y por el otro, fortalecer la coordinación de sub- sectores energéticos<sup>86</sup>.

Otros ministerios también han influenciado el desarrollo del sector energético. Ejemplo de ello es el Ministerio de Tierra y Recursos que fue establecido en 1998 y es el producto de la fusión de cuatro agencias previas: el Ministerio de Geología y Recursos Minerales, la Administración Estatal de Tierra y Recursos, la Administración Estatal Oceánica y la Oficina Estatal de Cartografía y Topografía; estas dos últimas permanecen como oficinas supervisadas por el Ministerio de Recursos de la Tierra. Y este último se encarga de la planeación, administración, protección y uso sustentable de todos los recursos, incluyendo tierra, minerales y

---

<sup>84</sup> *China Meteorological Information Administration. General Information.* Para mayor información ver [http://www.cma.gov.cn/english/About\\_us/t20070619\\_198704.phtml](http://www.cma.gov.cn/english/About_us/t20070619_198704.phtml). Consultado el 15 de abril de 2011

<sup>85</sup> *Main Functions of Departments of the NDRC.* Para mayor información consultar [http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217\\_252126.htm](http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217_252126.htm). Consultado 30 de abril de 2011.

<sup>86</sup> *The State Electricity Regulatory Commission. Major Responsibilities.* Para mayor información ver [http://www.serc.gov.cn/opencms/export/serc/english\\_index.html](http://www.serc.gov.cn/opencms/export/serc/english_index.html). Consultado 30 de abril de 2011.

recursos oceánicos<sup>87</sup>. El Ministerio de Recursos Acuíferos bajo el Consejo de Estado regula la producción de hidroenergía en China. La Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología y la Industria de Defensa Nacional, supervisan el desarrollo de la energía nuclear.

Los cambios en el sector energético del país han sido producto de un largo proceso de reforma en China. Una sucesión vertiginosa de reestructuraciones gubernamentales impactó en diversas formas a la gobernanza nacional de energía. Desde el principio del periodo de reforma, no menos de cinco reestructuraciones han sido puestas en marcha, las cuales han creado, abolido, cambiado y reestructurado la función de los diversos ministerios.

Las comisiones gubernamentales para la planeación y la supervisión de activos estatales, así como algunos cuerpos del partido, son igualmente fundamentales en el manejo industrias estratégicas. Dicho control integral es un legado de la planeación central, por lo que la ronda de reestructuración burocrática en marzo de 2003 fortaleció los esfuerzos gubernamentales para mantener la autoridad sobre activos estratégicos.

Esta múltiple reestructuración ha producido dos cambios significativos. El más importante cambio fue la CNDR; institución facultada para administrar las cuestiones a nivel macro del desarrollo económico y social, además de organizar, implementar y supervisar el trabajo relacionado con las estrategias nacionales y políticas, incluyendo la energía, los planes de energía a mediano y largo plazo, planes de importación y exportación<sup>88</sup>. Además se encuentra profundamente involucrada en las decisiones regulatorias clave e incluso lleva a cabo algunas de las funciones clásicas de regulación de precios. También tuvo injerencia en las numerosas reestructuraciones de las industrias estratégicas y, en 2003, el Consejo de Estado le asignó responsabilidad para la formulación y vigilancia de la política industrial. En marzo de 2003 el establecimiento de la Comisión Administrativa de Supervisión de Activos Estatales, marcó un nuevo esfuerzo del Consejo de Estado para concentrar autoridad sobre las industrias estratégicas a expensas de otras burocracias del Estado. Una segunda consecuencia de la consolidación burocrática del 2003 fue la redistribución de las tareas en dos comisiones y once ministerios<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> *About the Ministry of Land Resources.* Para mayor información ver <http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/about/history/>. Consultado 3 de mayo de 2011.

<sup>88</sup> Leland Miller, "In Search of China's Energy Authority", en *Far Eastern Economic Review*, Enero-Febrero 2006, p.39.

<sup>89</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy Markets... Op. Cit.* p. 234.

Las funciones de estas trece instituciones frecuentemente se traslapan y a pesar de que cada una mantiene un mismo rango burocrático, con frecuencia se presentan cambios en el proceso de toma de decisiones. La difusión de autoridad sobre política energética entre estos 13 ministerios ha empeorado la fragmentación en la elaboración de política energética a nivel nacional. Para lidiar con la presión nacional por el abasto de energía y la política fragmentada originada por la falta de un ente central regulador, China estableció el Grupo Líder Nacional de Energía en mayo de 2005, con el fin de coordinar y vigilar la regulación sobre el sector energético<sup>90</sup>.

En este proceso no debemos olvidar la participación del PCCh, el cual tiene una amplia capacidad para ejercer acciones unilaterales *vis-a-vis* grupos sociales. A pesar de las dramáticas variaciones en el contenido y en la estrategia de la reforma, éste ha buscado retener jerarquías clave, por ejemplo el sistema de nomenclatura para designar administradores y oficiales locales como células básicas de la organización social y productiva.

### **2.3.2 Empresas petroleras: Entre el Estado y el mercado**

Desde el décimo quinto Congreso del PCCh en 1997, se incorporaron elementos de una ideología de libre mercado, legitimándola a través de cuerpos tradicionales de toma de decisiones y canales oficiales de propaganda. A principios de ese año, el gobierno central chino lanzó algunas iniciativas importantes hacia la reestructuración industrial. Muchas de estas iniciativas iban en contra de los intereses de los grupos tradicionales del régimen industrial.

En este sentido el gobierno central combinó la privatización de la mayoría de las industrias que tenían poca importancia fiscal o en la seguridad nacional, con el aseguramiento por parte del Estado de industrias estratégicas. A través de la adopción de métodos de organización corporativa occidental de “forma multidivisional” y de una competencia limitada entre firmas grandes e integradas, los funcionarios chinos ayudaron a fortalecer la regulación industrial centralizada y a concentrar las ganancias potenciales<sup>91</sup>.

El gobierno chino prefirió mantener la propiedad en activos estratégicos que desde su perspectiva son fundamentales dentro de su esquema de seguridad nacional. Las reformas económicas en la mayoría de las economías en transición ha ido de la mano con procesos de

---

<sup>90</sup> Kun Chin Lin, *Disembedding Socialist Firms as Statist Project: Restructuring the Chinese Oil Industry, 1997-2002*. Oxford University Press, 2006, p. 73.

<sup>91</sup> Margaret Pearson, “*The Business of governing...Op. Cit.* p. 315.

privatización sustancial, en China este último elemento no ha sido central en el establecimiento de instituciones regulatorias para dirigir altas industrias. Incluso cuando tales empresas han emitido acciones de intercambios públicos, ellas han retenido la mayoría de la propiedad. El enfoque actual del gobierno chino ha sido usar la reforma regulatoria a la par de las mejoras en la gobernanza corporativa, para mejorar el valor de los activos de propiedad estatal<sup>92</sup>.

A nivel industrial antes de la reestructuración industrial de 1998, una gran cantidad de empresas petroleras existían en el mercado chino, particularmente en los sectores de refinación y distribución. Sin embargo, este movimiento dotó del derecho de monopolio en sus respectivos campos de acción a CNPC<sup>93</sup>, Sinopec<sup>94</sup> y CNOOC<sup>95</sup> desde este año, elemento que cambió

---

<sup>92</sup> Kun Chin Lin, *Disembedding Socialist Firms as Statist Project...Op. Cit.* p.76.

<sup>93</sup> Petrochina es una sociedad anónima, reestructurada bajo la Ley de la RPC en 1999 como de la parte de la reestructuración de la Corporación Nacional Petrolera China (CNPC). CNPC invirtió en Petrochina en la parte de exploración y producción, refinación y comercialización de petróleo, y sus negocios de químicos y gas natural. Petrochina es el más grande productor de gas y petróleo, además de que se encuentra involucrado en actividades de exploración, desarrollo y producción de petróleo crudo y de gas natural, refinación, transportación. De acuerdo con información que proviene de sus inversores, reguladores, accionistas, medios de comunicación y prensa, la compañía es el principal dueño del petróleo de china con un 55% de las reservas y 60% del gas natural. Durante su mayor reorganización, Petrochina rediseñó 26 compañías subsidiarias de refinación de petróleo, entidades legales y una empresa de lubricantes químicos. Para mayor información ver PetroChina Company Profile en [http://www.petrochina.com.cn/Ptr/About\\_PetroChina/Company\\_Profile/](http://www.petrochina.com.cn/Ptr/About_PetroChina/Company_Profile/).

<sup>94</sup> Corporación Petroquímica China (Sinopec) es un grupo petróleo y petroquímico reestructurado como la principal entidad del estado chino a partir de 1998. Como empresa estatal funciona como institución de inversión autorizada por el estado. El estado tiene el control accionario de esta entidad. Sinopec es uno de los productores más grandes de petróleo con alguno de los mayores ingresos. Se describe a sí misma como una compañía energética y química integrada, y su mayor línea de negocios es la exploración de gas y petróleo, y la perforación en todo el mundo. Otras líneas de negocios incluyen el desarrollo de recursos renovables, producción de productos básicos, refinación de petróleo, producción de derivados químicos y de combustibles, producción petroquímica, derivados químicos como fibras químicas, fertilizantes químicos y otros. Adicionalmente también crea herramientas para el almacenamiento de petróleo y construye ductos para la transportación de petróleo y gas al interior de China y con sus vecinos. También se encuentra involucrada en la investigación, desarrollo y aplicación de tecnología e información para avanzar de una forma más eficiente en la producción de derivados de energéticos. Durante la reestructuración de su estrategia corporativa, Sinopec rediseñó su gobernanza corporativa y desarrolló un sistema de administración con una toma de decisión centralizada, delegando redes administradas y operaciones de negocios a cargo de unidades de negocios especializadas. Para mayor información ver About Sinopec Corp en [http://english.sinopec.com/about\\_sinopec/our\\_company/](http://english.sinopec.com/about_sinopec/our_company/).

<sup>95</sup> La Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China (CNOOC) fue establecida en 1982. Principalmente se encarga de la exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural en alta mar en China. Es el principal proveedor de petróleo y gas natural para la mayor parte de China, y tiene reservas netas de gas y petróleo de aproximadamente 2.36 mil millones de barriles de petróleo. La compañía ha aumentado sus operaciones, a través de alianzas con multinacionales en varias zonas de alta mar y a través de la compra de acciones minoritarias de interés en entidades extranjeras. Para mayor información ver *About Us CNOOC* en <http://www.cnooltd.com/encnooltd/aboutus/default.shtml>.

completamente la estructura del mercado petrolero. Hasta el momento, las compañías petroleras estatales son las que dominan la industria petrolera y gasera en China.

En otoño de 1998, Zhu Rongji dirigió los sectores chinos petroleros y petroquímicos para consolidar todos los activos y operaciones bajo aquellas tres empresas, en las que el Estado mantenía el control en la participación. La reestructuración de la industria petrolera y petroquímica en el periodo de 1998- 2000, no sólo fue el mayor evento de la reestructuración empresarial en la era de reforma sino también el más exitoso<sup>96</sup>.

Este proceso crea dos gigantes integrados verticalmente: CNPC y Sinopec. Aparentemente, la meta era incrementar la eficiencia a través de la introducción de competencia limitada entre estas dos compañías. Aunque, en realidad, el objetivo fue la concentración del control en manos de CNPC y de Sinopec. El centro de las reformas fue un intercambio de activos entre CNPC, que previamente había dominado la producción, y Sinopec, que había controlado el ámbito de la refinación<sup>97</sup>.

Las dos compañías dividen geográficamente el mercado de China. CNPC controla las regiones norte y occidente, mientras Sinopec se concentra en el este, centro y sur de China. El control de las nuevas empresas radica en una estructura en dos niveles. En la cima, la CPDE tiene la responsabilidad de la planeación a largo plazo, mientras que la CEEC controla agencias subordinadas, como la Administración Estatal de Petróleo y de Industrias Químicas, que formula la política petrolera global y coordinada de CNPC y Sinopec<sup>98</sup>.

El propósito de dicha reorganización fue en primer lugar, la separación de las funciones del gobierno y de las empresas, además de romper con su control tradicional por medio del establecimiento de competencia multi- empresa; en segundo lugar, la promoción del impulso al interior de la industria petrolera china por medio de la introducción de principios de mercado y mecanismos para el establecimiento de un sistema de competitividad; y en tercer lugar, lograr el establecimiento de empresas globales petroleras a semejanza de otras de operación internacional.

---

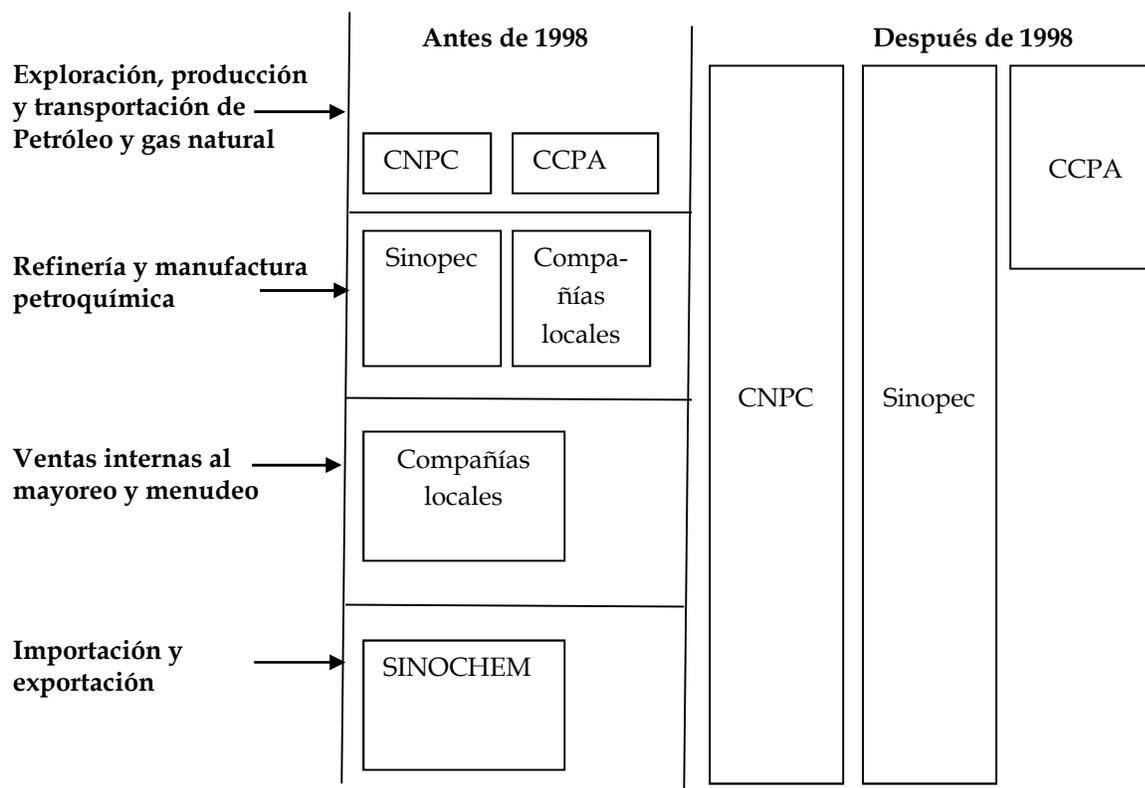
<sup>96</sup> Emanuela Todeva, *The Petrochemical Industry in China- Government Regulations and Development Policies*. Conferencia Anual de Estudios de la Organización para la Investigación de Asia- Pacífico, Diciembre 2000, p. 9.

<sup>97</sup> David Pietz, *The Past, Present, and Future of China...Op. Cit.* p. 45.

<sup>98</sup> *China Energy Survey Part II: The Energy Institutions*, Enero de 2004, [www.chinalawandparactice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html](http://www.chinalawandparactice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html).

Como resultado de esta reorganización, las funciones tradicionales de CNPC y CPC fueron cambiadas, permitiéndole a cada empresa mantener una administración autónoma.

**Gráfico 2.1:** Evolución de las empresas petroleras en China



**Fuente:** Mai Yinhua, Can the New Chinese Oil Giants Compete after China's WTO Entry?, Universidad Nacional de Singapur, Documento de Trabajo No. 74, Mayo 2001.

Como parte del plan de reestructura de la industria petrolera de 1998, el gobierno anunció un cambio en el sistema de precios. El objetivo declarado era reducir los precios a la par de los precios vigentes en el mercado internacional, pero los resultados fueron discretos. Los precios del petróleo fueron traídos en alineación con los precios internacionales. Sin embargo, el costo de los productos continuó siendo establecido por el estado para satisfacer las metas de protección al sector de refinación interno.

Producto de la reorganización y de las reformas de las compañías petroleras, desde el año 2000 se ha intentado llevar a cabo la separación de los negocios principales y los negocios auxiliares, es decir eliminar secciones no rentables de las secciones rentables, y por medio de sociedades de responsabilidad limitada mejorar la eficiencia en la gestión en la producción.

Sinopec también motivada por la reorganización de las otras dos empresas en 1998, separó sus secciones rentables de las no rentables estableciendo una sociedad de responsabilidad limitada, para incrementar la eficiencia del negocio.

Aparentemente China tiene una preferencia por importar petróleo en lugar de producto. El sector de refinación interno ha sido crucial para la economía estatal. Algo así como un 40 por ciento de todos los ingresos provenientes de empresas estatales, durante la última etapa de la década de 1990 provenían del sector de refinación. En lugar de importar grandes cantidades de producto barato, que normalmente cabría esperar debido a la ineficiencia relativa del sector de las refinerías nacionales en China, Beijing impuso controles administrativos para restringir la importación de productos baratos.

A principios de la primavera del año 2000, estas tres empresas estatales comenzaron a cotizar en los mercados internacionales. Los principales factores para este éxito incluyen la eficiente administración interna y los logros de producción hechos por las mismas. Adicionalmente, sus ganancias se incrementaron como resultado de los avances activos en el extranjero, y la confianza y atención recibida de los mercados de acciones fuera de China. Las tres compañías chinas crearon un número limitado de compañías subsidiarias y las cotizaron en los mercados accionarios nacionales y extranjeros con el objetivo de establecer sistemas contemporáneos de gestión empresarial, lo que tuvo un impacto positivo. Un desarrollo adicional que amplió a las compañías nacionales petroleras a la exposición del mercado fue la entrada de China a la OMC. Las propuestas iniciales incluían abrir la distribución del petróleo chino y los mercados a la competencia internacional, en los siguientes tres o cinco años<sup>99</sup>.

## Conclusiones

Desde 1978, China ha sido objeto de un cambio económico radical, en la transición de una economía centralizada a una que ellos mismos denominan como, economía socialista de mercado. En la práctica, las reformas económicas han puesto en marcha el potencial del proceso de cambio social e institucional, mismo que está dando lugar a la creación de nuevas fuerzas socioeconómicas. El éxito en general de la reforma económica en China es digno de analizar, ya

---

<sup>99</sup> Sizhi Guo, *The Business Development of China's National Oil Companies: The Government To Business Relationship in China*. James A. Baker III Instituto de Política Pública de la Universidad de Rice, 2008, p. 43.

que usualmente se piensa que las instituciones políticas de este Estado son rígidas y hostiles en cuestiones de innovación. Normalmente, se esperaría que el partido y los funcionarios gubernamentales defendieran su estatus, a través del bloqueo de las reformas económicas.

Resulta evidente que el PCCh ha sido la institución líder de estas esferas, ya que ha cooptado a nuevas élites económicas, además de servir de foro para la interacción entre intereses privados y la administración formal del Estado. Este ente político ha logrado diseñar instituciones económicas para promover el crecimiento económico en el mundo capitalista, y que el mismo no represente una amenaza en la continuidad del PCCh. China es una muestra de que la transformación económica puede concretarse sin cambiar radicalmente las reglas del juego político. A pesar de que se pensaría que las instituciones políticas son por sí mismas obstáculos insuperables para la reforma económica, éstas han delineado las políticas de reforma económica que emergen de ellas.

En la cuestión energética, es claro que estamos ante un escenario en el que existe un cierto grado de fragmentación de la autoridad regulatoria. Aún persisten líneas de autoridad pobremente delineadas, además de que las divisiones de funciones no están del todo definidas en la ley. En la industria energética hay muchas instituciones que tienen autoridad sobre diferentes, y algunas veces incluso en las mismas áreas temáticas.

La reforma de las empresas estatales ha sido uno de los puntos más difíciles de concretar en el proceso de reforma económica. La economía planificada dejó muchas dificultades como la estructura irracional, la escasez de fondos, el excesivo personal, los servicios sociales mal administrados por las empresas, etc. La solución a estos problemas no solamente atañe a éstas, ya que también tienen incidencia directa en el nivel de vida de la población. Es evidente que las compañías petroleras estatales tienen una identidad dual. Por un lado, son empresas cuya supervivencia debe estar basada en su competitividad en el mercado. Por otra parte, son los brazos del estado, en el sentido de que han sido provistas con misiones políticas especiales que están relacionadas con la preservación de la seguridad energética nacional.

La industria petrolera ha sido enteramente de propiedad nacional y subordinada a las políticas de desarrollo más amplias en la era post- maoísta. Desde 1983, la industria petrolera fue organizada en divisiones geográficas y funcionales, siendo encabezadas en sus respectivas divisiones por comisiones, ministerios y gobiernos provinciales. Funcionalmente, la burocracia

fue dividida en campos petroleros (CNCP), refinerías y plantas petroquímicas (Sinopec) y petróleo en alta mar (CNOOC).

De 1998 a 2000, las industrias petroleras y petroquímicas se sometieron a una transformación radical en sus estructuras de gobierno. A diferencia de esfuerzos anteriores de reestructuración, esta nueva jerarquía empresarial tuvo que lidiar con problemas de gestión industrial y con la estructura de mercado, por lo que tuvo que llevar a cabo cambios organizativos fundamentales. A nivel industrial, se estableció competencia oligopólica entre estas tres empresas y el control de casi todos los yacimientos de petróleo de propiedad estatal fue incorporado a éstas. La reorganización de las compañías petroleras nacionales estableció la base institucional para una competencia ordenada, y además aseguró la rentabilidad para el resto de la industria y la estabilidad fiscal para el gobierno central. Estas condiciones a su vez abrieron el camino para la ambiciosa expansión de estrategias, como el rápido crecimiento de la inversión china en recursos naturales alrededor del mundo. El gobierno no sólo instruye a las empresas petroleras estatales para incrementar la producción y los beneficios en términos de negocios, también continuamente guía al liderazgo empresarial, a través de medidas administrativas y documentos del PCCh para asegurar el desarrollo estable de éstas.

Como lo mencione anteriormente, frecuentemente suele pensarse que la inseguridad energética china está ligada única y exclusivamente a su creciente déficit petrolero, cuando en realidad éste es solamente uno de los factores. Aún no está claro quién hace la política energética en China, o quién la implementa después de que fue hecha. Además, la lucha entre los diferentes grupos de intereses de las agencias gubernamentales hace que el proceso de reforma sea aún más difícil de llevar a cabo.

### Capítulo III:

#### *La actuación gubernamental y empresarial: el papel de las políticas de eficiencia energética, regulaciones y las inversiones en el exterior, como elementos para la concreción de metas de seguridad energética.*

##### **3.1 La posición racional de la política energética china**

En cualquier Estado la seguridad energética se encuentra relacionada a la seguridad política, a la seguridad económica y a la seguridad ambiental. Para lograr estas metas, particularmente la concreción de objetivos económicos y de seguridad, la mayoría de los estados reconocen que el suministro de energía debe estar libre de cualquier amenaza interna y externa. Para países que dependen de las importaciones para satisfacer sus necesidades energéticas, esto significa el asegurar la importación a largo plazo del flujo de energía en términos económicos aceptables, además de que éstas deben estar disponibles en cantidades suficientes para sostener el desarrollo económico y técnico del país.

Sin embargo, la seguridad energética también debe contemplar el uso de la producción de energía y la utilización de métodos para cumplir con los estándares de protección ambiental. No obstante, a este último punto aún no se le da la importancia que merece poniendo en serio peligro la salud de los habitantes. Desde el nacimiento de la RPC se ha considerado a la industria energética como un eje estratégico, ya que es vital para la seguridad nacional. Esta última es una condición necesaria para lograr la eficiencia industrial. Por tanto una posición racional en la política energética china reconoce la interrelación entre ambas condiciones, siendo elementos necesarios para consolidar una política idónea de seguridad energética.

Como se vio en el capítulo anterior, en China la formación de política energética requiere de la toma de decisiones coordinada entre las autoridades reconocidas, encabezadas por el Consejo de Estado. En 2008, para fortalecer la toma de decisiones y la coordinación de la estrategia energética, la reforma institucional condujo a la creación del Comité Nacional de Energía, autoridad de alto nivel responsable de estudiar y redactar la estrategia de desarrollo energético, además de examinar otros asuntos importantes.

Los principios significativos del desarrollo estratégico de la industria petrolera y gasera tendrán que ser decididos por el Consejo de Estado. En este sentido el Comité Nacional de

Energía funge como agencia de discusión y coordinación, además mucho trabajo concreto cae en la Administración Nacional de Energía. No obstante, la coordinación entre la política energética y la de competencia aún no se ha podido llevar a cabo en un marco claro, sino en grupos de trabajo informales.

En este capítulo revisaré el desarrollo de las políticas energéticas gubernamentales en China, posteriores al proceso de reorganización iniciado en 1998. Es evidente que la presencia de un sistema de planeación central en la década de 1980 condujo a la existencia de ineficiencias estructurales. Las reformas de mercado en el sector energético se han dado lentamente y con poca coherencia; consideraciones políticas retrasaron la reforma de precios, además de que la producción energética se ha distorsionado. En este sentido cabría preguntarnos si la introducción de reformas y programas específicos después del proceso de reorganización, ha sido una solución real para la mejora de la eficiencia energética en la RPC, ya que aún persiste una estrategia poco unificada.

Durante el periodo de reorganización a finales de 1990, el gobierno también elaboró una serie de nuevas leyes y regulaciones referentes a la competencia, mismo que culminó con la aprobación de la Ley Antimonopolio en 2007. Antes de ésta, las regulaciones sobre precios y bloqueos regionales no afectaron la competencia de la industria del petróleo. Sin embargo, ésta puede ser leída como una ley de competencia aplicada a las industrias involucradas en la producción y desarrollo de las ventas al mayoreo y menudeo, que impactan la concentración en la industria del petróleo. Es por eso que resulta importante examinar la jurisdicción de la LAM en las industrias reguladas, específicamente en la industria energética.

Por otra parte, complementario a los intereses estatales es importante considerar a las empresas petroleras estatales chinas para adquirir activos de gas y petróleo en el exterior, siendo su motivación primaria para invertir la adquisición de nuevas reservas y la obtención de ganancias. Es bastante generalizada la percepción en la que China, por medio de la compra de petróleo extranjero, puede proveer a los consumidores de mayor seguridad en el suministro de petróleo en el mercado internacional. En este sentido conviene revisar la participación de las principales empresas petroleras estatales chinas en los mercados petroleros internacionales, con el fin de determinar si éstas ayudan a la concreción de las metas de seguridad energética. Sin embargo, éstas no necesariamente son defendidas por las empresas petroleras. Hasta ahora resulta muy difícil separar lo relativo a los factores motivadores en cada caso.

### 3.2 Políticas de eficiencia energética en la década de 1990

El viaje de Deng Xiaoping al sur en 1992 impulsó el nivel general de la actividad económica china, lo que sin duda influyó en el aumento del consumo energético. En el octavo plan quinquenal, China consiguió su crecimiento económico más rápido desde 1950 (la tasa de crecimiento del PIB fue del 12 por ciento). La aceleración que se experimentó en la década de 1990 reforzó la necesidad de buscar más fuentes energéticas; para lograr esta meta, fue necesario acelerar la reforma del sector energético. El gobierno central negoció una serie de leyes y regulaciones para ejercer presión en las empresas de propiedad estatal, a fin de que éstas aceleraran su entrada a la dinámica del mercado y haciéndolas responsables de su propio desempeño económico.

No cabe duda, que la conservación de energía ha sido una de las mayores prioridades en la estructuración de política. Es por ello que el apoyo gubernamental, la asistencia técnica y el intercambio de información continúan jugando un importante papel en la búsqueda de esta meta. Sin embargo, con la profundización de las reformas y decisiones de inversión, los programas de conservación de energía no recibieron el mismo apoyo gubernamental que en la década de 1980.

En la década de 1990, los incentivos financieros que promovieron la inversión en eficiencia energética en 1980 fueron eliminados<sup>100</sup>. A principios de 1994 un código de impuestos simplificado fue instituido, por lo que la reducción de impuestos en el desarrollo de tecnología eficiente y la inversión en proyectos fue abolida. Los bancos tuvieron menos capacidad de prestar dinero para proyectos de eficiencia energética, ya que debido a la reforma económica se

---

<sup>100</sup> Se establecieron estructuras institucionales para administrar el uso de energía, además de la creación de incentivos financieros. Una red a nivel nacional de centros de servicios técnicos fue establecido para la consulta, entrenamiento y educación pública. En este periodo las políticas de conservación de energía más importantes incluyen: ajustes en la estructura sectorial para reducir la combustión directa del petróleo, además del uso de tecnología para renovar el equipo ineficiente. Se hizo uso de un sistema de recompensas y castigos para promover las actividades de conservación de energía, intensificando la investigación y el desarrollo de tecnologías para conseguir dicha meta. Los programas para la conservación de energía del gobierno central tenían por objetivo la reducción del uso intensivo de energía en los sub- sectores industriales (hierro, metal, químicos, materiales de construcción y generación de energía). En este sentido, la inversión en innovación tecnológica para mejorar los procesos de manufactura y equipo, lograron reducir considerablemente el consumo de energía por unidad producida. El éxito de las políticas para la conservación de energía contribuyó al crecimiento de la tasa de consumo por debajo de la tasa de crecimiento del PIB. Algunos expertos sugieren que la existencia de las estructuras institucionales centralizadas, fue en parte responsable del éxito de los programas de conservación.

requería que la atención estuviera centrada en la capacidad de pago y en los beneficios económicos.

Adicionalmente, los centros de investigación para la conservación de energía paulatinamente perdieron su fundamento gubernamental y muchos de éstos dependieron enteramente de los fondos generados de las ventas de sus servicios. En un principio, los centros de conservación de energía crearon canales para el incremento del flujo de información sobre las tecnologías de eficiencia energética. No obstante en la década de 1990, el viejo sistema perdió mucha de su efectividad, ya que se pretendía que las reglas propias del mercado promovieran dichas políticas.

A pesar de que el financiamiento disminuyó, el gobierno continuó promoviendo la eficiencia energética por medio de la asistencia de organizaciones internacionales y a través de acciones. Los parámetros más importantes en la década de 1990 fue la Ley de Conservación de Energía, aprobada el 1 de noviembre de 1997. Esta ley codifica la forma en que China deberá promover mecanismos de eficiencia energética bajo un sistema más orientado hacia el mercado. Ésta establece que el gobierno debe: 1) promover la eficiencia energética, así como el desarrollo y uso de energías renovables, 2) formular políticas y compilar planes para la conservación de energía, incorporándolos en los proyectos de desarrollo social y económico de la nación, 3) desarrollar políticas y programas para asegurar la utilización racional de energía, y 4) fortalecer las actividades educacionales y de propaganda en cuestiones de conservación de energía, a fin de incrementar la atención del público en ello<sup>101</sup>.

### **3.3 La aplicación de Ley Anti- Monopolio de 2007 y su impacto en la industria petrolera**

Desde el establecimiento de la RPC en 1949, la industria energética china se ha desarrollado de forma gradual, al par de la economía china. Los modelos de gobernanza para la industria han evolucionado a través del tiempo desde: 1) un sistema de administración centralizada (1949-1982), a 2) una estructura marcada por la división industrial, o la creación de empresas de propiedad estatal (1982- 1998), a 3) un régimen moderno marcado por la reorganización industrial (1998- presente). Por su parte, la economía china ha pasado de un sistema centralizado hacia uno que permite una mayor injerencia del mercado.

---

<sup>101</sup> *China Environmental Law*, [consultado el 4 de agosto de 2011 en <http://www.chinaenvironmentallaw.com/2008/03/24/china%E2%80%99s-energy-conservation-law-introduction/>]

Durante la etapa de economía planificada, las compañías petroleras fueron nacionalizadas, como parte de la campaña de desarrollo nacional. Al inicio del periodo de reforma económica, la estructura monopólica del Estado creada bajo la administración centralizada, permaneció casi intacta. A pesar de que la reforma económica de principios de 1980 tuvo como resultado múltiples reorganizaciones administrativas que mezclaron las funciones regulatorias y de negocios al interior de las empresas de propiedad estatal, el sistema de doble fijación de precios establecido durante este periodo perduró hacia la mitad de la década de 1990.

En el sistema de mercado, la escasez de energía tuvo como resultado el aumento de los precios de la energía, creando un incentivo económico para incrementar la oferta y mejorar la eficiencia, de tal forma que existiera un equilibrio entre la oferta y la demanda<sup>102</sup>. Desde la perspectiva gubernamental, el mantener los bajos precios de la energía era un desincentivo para lograr una mayor eficiencia energética; es decir, es un elemento necesario para mejorar la rentabilidad del sector energético y acelerar el desarrollo de estos recursos<sup>103</sup>. No obstante, aunque los precios eran aparentemente determinados por el mercado, el gobierno mantuvo un control significativo a través de la Ley de Precios.

En 1998 y 2001 al par de la reestructuración regulatoria, el gobierno central chino inició una serie de reformas cuyo objetivo era mejorar la regulación de los precios del petróleo<sup>104</sup>. Como resultado de las reformas de 1998, se eliminó el sistema de doble fijación vigente en el régimen anterior. A raíz de este cambio el precio primario del crudo fue establecido mensualmente, basado en el precio del mercado de Singapur del mes anterior, más las primas. Poco después de

---

<sup>102</sup> PetroChina junto con Sinopec, son las más grandes refinerías y compañías chinas por ingreso, sin embargo en el pasado padecieron la existencia de estrictos controles en los precios del petróleo nacional. Cuando el gobierno se negó a igualar el precipitado ascenso en los precios globales del petróleo doméstico en 2005, las dos compañías jugaron un papel difícil en su esfuerzo por cambiar la política. Sinopec como el importador más grande de petróleo a nivel nacional, perdía dinero en cada litro de combustible extranjero vendido en el mercado nacional. Las acciones de las compañías fueron tan despiadadas como en cualquier otra parte del mundo, creando una importante escasez de combustible en el sur de China, que permanecía completamente como un importador de petróleo, también en el Yangzi y en el Delta alrededor de Shanghai.

<sup>103</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy... Op. Cit.* 146 p.

<sup>104</sup> Poco antes del inicio de la década de 1980, el gobierno central establecía todos los precios de la energía, usualmente a niveles muy bajos; para conseguir lo anterior, subsidiaba a los productores de energía. La estructura de precios a dos niveles fue introducida para los precios del carbón y del petróleo, permitiendo que las cantidades más allá de las cuotas de producción se vendieran a precios más altos. A pesar de que muchos responsables de estas políticas desde hace mucho tiempo atrás estaban convencidos de la necesidad de eliminar el sistema múltiple de precios, el ajuste de éstos se tornó en una prolongada negociación entre agencias del gobierno central y gobiernos locales.

lo mencionado anteriormente y como resultados de las reformas de 2001, el gobierno empezó a vincular los precios del petróleo al promedio internacional de los mercados internacionales de Asia, Europa y América del Norte, y no sólo de Singapur<sup>105</sup>.

El artículo 11 del proyecto de la Ley de Energía establece que: “En el futuro el Estado podrá establecer un sistema de precios de energía basado en los principios de preservación de energía y de protección medioambiental; un sistema que razonablemente refleje el costo, escasez y oferta y demanda en el mercado, utilizando el precio como parámetro para ajustar las actividades de explotación<sup>106</sup>”. Lo anterior quiere decir que el gobierno central probablemente mantendrá el control sobre los precios del petróleo.

La exención de las leyes de competencia en la industria petroleras fue interrumpida a finales de 1990, cuando el gobierno chino concedió el estatus monopólico a las tres empresas petroleras estatales en casi todos los sectores de la producción de petróleo. Sin embargo, los mercados de petróleo gradualmente comenzaron a abrirse hasta el año 2001, cuando el precio de referencia que había estado vinculado a los precios de Singapur desde 1998, se fijó en su lugar al de los mercados asiáticos, europeos y norteamericanos<sup>107</sup>. En 2006, el Ministerio de Comercio promulgó varias medidas para establecer un sistema de licencia para el mercado del petróleo, encaminadas a seguir con la apertura de éste e inducirlo a la competencia.

La LAM de la RPC se aprobó en 2007. Su objetivo es prevenir y restringir la conducta monopólica, proteger la competencia justa en el mercado, mejorar la eficiencia económica, salvaguardar los intereses de los consumidores y el interés público, a fin de lograr el pleno desarrollo de la economía China. La LAM se aplica a la conducta económica anti-competitiva al interior de la RPC pero también se aplica fuera de ésta. La LAM es aplicable en áreas anteriormente gobernadas exclusivamente por las agencias regulatorias de China<sup>108</sup>. Lo anterior particularmente tiene sentido en la industria petrolera, donde las empresas privadas están ansiosas por el cumplimiento de esta ley, a fin de facilitar la ruptura de los monopolios petroleros. La LAM prohíbe los acuerdos monopólicos y abusos de posiciones dominantes en el mercado. También establece un esquema de revisión de las fusiones y adquisiciones que se aplica a todas

---

<sup>105</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy... Op. Cit.* 147 p.

<sup>106</sup> Philip Andrews, *China's draft Energy Law: a new beginning or more of the same*, [consultado el 26 de junio de 2011 en <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=29113>]

<sup>107</sup> Armelle Guizot, *Chinese Energy... Op. Cit.* 146 p.

<sup>108</sup> *China finally enacts Anti-Monopoly Law*, [consultado el 30 de Julio de 2011, en <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2007/sept05/19887.pdf>]

las empresas de las diferentes industrias, esto incluye a las compañías petroleras, así como empresas no públicas nacionales y fundadas por extranjeros<sup>109</sup>.

El objetivo de este apartado es analizar si la LAM juega un papel significativo en las industrias reguladas en China, donde los monopolios patrocinados por el Estado dominan el panorama competitivo, por ejemplo en la industria energética. Se analiza la LAM teniendo consciencia de los complejos arreglos institucionales que existen en China, lo que sin duda tiene un impacto general en la aplicación de la ley. La LAM fue promulgada con el propósito de prevenir y restringir la conducta monopólica, proteger la competencia justa en el mercado, mejorar la eficiencia económica, salvaguardar los intereses de los consumidores y el interés público, para así promover el desarrollo de la economía socialista de mercado. En este sentido es importante analizar el impacto de la LAM en las industrias reguladas de China, específicamente en la petrolera.

De acuerdo al artículo 7 de esta ley, las industrias que están bajo el control de la economía estatal y que inciden en el desarrollo de ésta o en la seguridad nacional, el Estado tiene la capacidad de proteger las operaciones comerciales legales conducidas por los mismos operadores de negocios, con el fin de salvaguardar los intereses de los consumidores y facilitar el progreso tecnológico<sup>110</sup>. La primera clausula del artículo 7 protege a las empresas dominantes en industrias vitales, ya que éstas giran alrededor de infraestructura que no es adecuada que sea administrada por operadores múltiples, además de que han sido establecidas a propósito como monopolios de conformidad con la ley. De acuerdo al gobierno chino, dicha protección puede coexistir con la LAM, ya que el último objeto de ésta es regular la competencia en industrias que no son parte de esos segmentos<sup>111</sup>.

A medida que la reforma económica en China avanza y continúa la transición de un sistema centralizado a uno basado en el mercado, ciertas industrias pueden pasar de ser completamente reguladas a serlo parcialmente. Sin embargo, aún no es del todo claro si la industria petrolera está destinada a seguir este camino. Tradicionalmente ésta ha recibido la atención tanto de

---

<sup>109</sup> *Ibidem* p.2.

<sup>110</sup> De acuerdo con Yong Huang el artículo 7 de la LAM no puede desafiar el estatus exclusivo de una empresa dominante en una industria regulada. Sin embargo ésta puede ayudar a la misión regulatoria gubernamental actuando como un control en la práctica de negocios de una empresa dominante, especialmente en relación a abusos potenciales.

<sup>111</sup> *Anti-monopoly Law of the People's Republic of China* [consultado el 30 de Julio de 2011, en [http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content\\_17254169.htm](http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content_17254169.htm)]

legisladores como de políticos, por lo que en cierto modo ha provocado que su regulación sea política, en lugar de legalmente motivada. Es decir, el Estado ha establecido las tres principales compañías petroleras estatales, en base a consideraciones de seguridad nacional y estabilidad. El artículo 7 de igual forma establece que de acuerdo a la ley las empresas dominantes son vitales para el desarrollo de la economía china, y por lo tanto no son monopolios dirigidos por la LAM. Hasta ahora, el estado continúa implementando una regulación administrativa total en la industria petrolera.

Mientras que el Estado mantiene el derecho a supervisar y regular la conducta, bienes y precios de los servicios proporcionados por tales empresas, la clausula 2 del mismo artículo permite a la LAM trabajar para asegurar que se cumpla con la ley, para no dañar el bienestar del consumidor tomando ventaja de posiciones exclusivas. Esto incluye no aumentar artificialmente los precios, creación de acuerdos de vinculación, o imponiendo restricciones poco razonables.

La regulación del mercado petrolero en China, históricamente se ha logrado mediante la restricción de participación. La Ley de Recursos Mineros promulgada en 1986 dice que: “los departamentos competentes autorizados por el Consejo de Estado pueden emitir licencias de explotación minera para el manejo de minerales específicos, y que éstas solo podrán ser de propiedad estatal. En este marco, solo tres empresas de propiedad estatal tienen la licencia para explotar gas y petróleo en tierra y mar: CNPC, Sinopec y CNOOC. De los 184 millones de toneladas de petróleo producidas nacionalmente en 2006, 107 millones de toneladas fueron elaboradas por CNPC, 40 millones de toneladas por Sinopec y los restantes 40 millones de toneladas por CNPC<sup>112</sup>.

El gobierno chino les dio la autoridad a CNPC y Sinopec de ser vendedores exclusivos al mayoreo de petróleo y dándoles la autoridad para la elaboración de la política nacional de combustible, sujeto a la aprobación de la Comisión Estatal Económica y de Comercio. Además excluye a cualquier otra compañía que no sea alguna de estas dos, de la construcción o la obtención de licencia para operar gasolineras. Dichos mandatos tuvieron un efecto predecible, el cual fue la sustancial eliminación de los vendedores de combustibles privados y la reducción drástica del número de minoristas privados en China. En 1999, el 87.6 por ciento de las 88,000 gasolineras en el país eran de propiedad privada. Sin embargo, para 2003 a las empresas privadas

---

<sup>112</sup> Yong Huang, “China Anti- Monopoly Law: Competition and the Chinese Petroleum Industry”, en *Energy Law Journal*, vol. 31, no. 337, 2010, p. 350.

pertenecía el 50 por ciento de las 80, 000 gasolineras. Además en 2006, CNPC y Sinopec produjeron el 88.6 por ciento del petróleo refinado de la nación; así estas dos, lograron controlar tanto las ventas al mayoreo de petróleo en tierra<sup>113</sup>.

El artículo 5 dedicado a la Administración del Mercado de Petróleo, otorga premios a empresas calificadas no estatales de los departamentos provinciales de comercio para obtener licencias para vender petróleo, siempre sujeto a la aprobación del Ministerio de Comercio. Éste último le concedió a CNOOC permiso para entrar en el mercado de la producción y exploración, a través de dos subsidiarias. La apertura de la venta al menudeo de los mercados petroleros, tenía como objetivo promover la competencia en la industria petroquímica.

A partir de dicho cambio las empresas privadas nacionales han comenzado a emerger, además de que entes extranjeros han penetrado en el mercado por medio de alianzas estratégicas. Las posiciones monopólicas de estas tres empresas no parecen estar en peligro, ya que el artículo 50 del borrador de la Ley de Energía dice que: “El Estado debe promover todos los tipos de capital para comprometerse en los negocios de suministro de energía y la promoción de la competencia justa y ordenada en el mercado de suministros”<sup>114</sup>.

La amplia responsabilidad de la aplicación de la LAM se encuentra dividida en tres agencias, las cuales son supervisadas por el Consejo de Estado. El establecimiento de los precios por parte de estos monopolios se encuentra bajo la competencia del Departamento de Supervisión de Precios de la CNDR, las restricciones de precios no monopólicos es manejada por la Administración Estatal de la Industria y Comercio; por otra parte, la revisión de las fusiones es responsabilidad del Ministerio de Comercio. En este sentido, tanto las industrias reguladoras y el marco legal de la LAM tienen razones para reclamar jurisdicción en ciertas áreas.

La clausula 1 del artículo 7 de la LAM, conserva las estructuras regulatorias existentes en la industrias monopólicas, pero desafía sus prácticas mediante las cuales una empresa hace uso de su estatus para tener ventaja. Es decir, la LAM podría ser usada en caso de un evento de conducta abusiva por cada una de estas tres compañías, o por fusiones anticompetitivas en el

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 352.

<sup>114</sup> Michael Han, “China’s Antimonopoly Law: Status Quo and Outlook”, en *The Online Magazine for Global Competition Policy*, [consultado el 23 de junio de 2011 en <https://www.competitionpolicyinternational.com/file/view/5542>].

sector petrolero. En la industria petrolera de la RPC, no es del todo claro si la LAM u otra agencia del gobierno es la que tiene jurisdicción en el rubro de fusiones<sup>115</sup>.

Con el proyecto de Ley de Energía y la política energética en un estado indeterminado, es evidente la existencia de incertidumbre entre los controles regulatorios y las leyes de competencia en la industria petrolera. China debe ver hacia la resolución de dicho problema, logrando establecer una visión integrada de la política de competencia y la política energética, para evitar la expansión de conflictos potenciales. La LAM debe ser aplicada en su máximo alcance, pero respetando la política energética china que aún se encuentra en proceso de construcción; para ello debe tomar en cuenta dos criterios: el de seguridad energética<sup>116</sup> y la eficiencia industrial<sup>117</sup>.

### **3.4 Las compañías petroleras estatales en los mercados internacionales: el caso de China**

Las diez reservas internacionales más importantes de petróleo a nivel mundial, se encuentran en manos de compañías de propiedad estatal. En el año 2006 de acuerdo a *The Economist*, el 90 por ciento del petróleo mundial estaba controlado por compañías estatales<sup>118</sup>. Es evidente que la creciente importancia de éstas en el equilibrio de la oferta y demanda mundial, trae consigo preguntas acerca de los objetivos y motivaciones de estas organizaciones. Sobre todo los cambios en aquellas políticas que puedan tener un importante efecto en el futuro desarrollo de los mercados globales del petróleo y del gas<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> La revisión de las fusiones bajo la LAM, es un área muy importante y que también es una de las que puede convertirse en perjudicial en la superposición normativa. El artículo 43 del proyecto de la Ley de Energía de la RPC estipula que las empresas energéticas que busquen participar en una fusión, no podrán proceder sin la notificación a la autoridad energética del Consejo de Estado.

<sup>116</sup> La seguridad energética en el contexto petrolero, tiene que ver con la habilidad para estabilizar el suministro de crudo a un precio razonable. De tal manera que el petróleo se pueda tener en cantidad suficiente, para así permitir el adecuado desarrollo de la economía nacional.

<sup>117</sup> La eficiencia industrial adecua los esfuerzos por optimizar la eficiencia productiva, recortando costos superfluos, siendo alcanzada mediante la asignación de recursos.

<sup>118</sup> *National oil companies. Sluggish behemoths control virtually all the world's oil; they should be privatized*, [consultado el 7 de Julio de 2011 en <http://www.economist.com/node/7276986>].

<sup>119</sup> La Agencia Internacional de Energía proyecta que más del 90 por ciento de los nuevos suministros de hidrocarburos en los próximos veinte años, provendrán principalmente de países en desarrollo. Además en los siguientes treinta años, 2.2 billones de dólares serán necesarios en el sector petrolero global para satisfacer la demanda mundial de petróleo. *World Energy 2010 Factsheet. What does the global energy outlook to 2035 look like?* [Consultado el 12 de Julio en <http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/factsheets.pdf>].

Adicionalmente muchas de estas empresas de propiedad estatal, tienen vínculos muy cercanos con sus gobiernos nacionales. Esta relación implica que objetivos estratégicos y geopolíticos, además de los puramente comerciales son tomados en cuenta en las decisiones relacionadas con las inversiones en el extranjero. En este sentido, al interior de estas compañías se llevan a cabo importantes funciones económicas, puesto que compiten en la asignación de capital. Sin embargo en ausencia de presión explícita para obtener un retorno de capital, en muchas ocasiones ha resultado en ineficiencia o despilfarro de recursos para la inversión. En ocasiones éstas carecen de una adecuada transparencia financiera, limitando su acceso a capital que podría ser usado para mantener o expandir sus necesidades<sup>120</sup>.

Las empresas petroleras estatales persiguen objetivos comerciales, que difieren de aquellos de las compañías petroleras privadas internacionales. Estos propósitos van más allá de la maximización del retorno de capital a accionistas e incluyen la construcción de alianzas internacionales estratégicas, además del aseguramiento de suministros. Normalmente se tiene la impresión de que los objetivos no comerciales de las empresas estatales, si bien son importantes para cumplir metas de seguridad nacional, éstos en muchos casos tienden a interferir en cuestiones de implementación de eficiencia técnica.

La creciente importancia de las empresas petroleras de propiedad estatal en los mercados petroleros globales, tiene implicaciones políticas importantes para las naciones importadoras de crudo. Para empezar, si una mayor proporción de la inversión en la capacidad productora de petróleo es influenciada por factores no comerciales, entonces las naciones importadoras pueden necesitar ajustes en sus estrategias energéticas nacionales para reducir su vulnerabilidad. Las naciones consumidoras también deben debatir los beneficios y retos en la búsqueda del aseguramiento de la demanda y otros beneficios de la integración vertical debido a su posicionamiento en los mercados, a través de la venta de acciones a los consumidores más grandes como Estados Unidos, Europa y China<sup>121</sup>. Para éstos una política deseable, tendría que ser la promoción del libre comercio y la utilización de sistemas multilaterales como la OMC, para presionar la promoción de la competencia de mercado y la reducción de la interferencia en las decisiones de inversión comercial por sus gobiernos nacionales.

---

<sup>120</sup> *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*, publicado por James A. Baker III, Instituto de Política Pública de la Universidad Rice, No. 35, abril 2007, p. 1.

<sup>121</sup> *Ibidem* p. 4.

Más allá de las tareas del desarrollo nacional y económico, ciertos casos revelan que las empresas petroleras también se encargan de cumplir objetivos de seguridad nacional y de política exterior de sus gobiernos nacionales. Algunas de éstas se encargan de la explotación de campos petroleros y del desarrollo de oportunidades en el exterior, para así responder a las preocupaciones de seguridad energética nacional concerniente al declive de recursos internos y de la rápida expansión de la demanda interna; las compañías chinas CNPC, CNOOC y Sinopec encajan en esta categoría<sup>122</sup>.

Los interlocutores de las empresas petroleras chinas afirman que la decisión para invertir en la exploración y producción de petróleo en el extranjero, originalmente emana de las mismas compañías. CNPC fue la primera compañía petrolera en aventurarse en el extranjero, a finales de 1980 centró su atención más allá de las fronteras chinas en búsqueda de reservas y beneficios. En aquel momento la firma era consciente que la producción nacional de petróleo estaba cayendo a un ritmo acelerado, por lo que la adquisición de activos petroleros fue vista como una manera para reforzar la producción.

Las características institucionales y estructurales son importantes en la explicación de que tan bien una empresa puede producir ganancias, además demuestra la transcendencia de la integración vertical en la habilidad de una empresa para obtener el máximo valor de su producción. La idea de que los políticos buscan maximizar la eficiencia, puede ser contradictoria con la explicación del porque algunos países en desarrollo establecen empresas petroleras para explotar recursos energéticos. Ejemplo de ello, es que las instituciones políticas en esos países son profundamente influenciadas por la renta que acompaña la producción de gas y petróleo. La tendencia en las empresas estatales consiste en equilibrar las necesidades de bienestar social y de eficiencia corporativa. Por ejemplo, la existencia de un director independiente juega un papel positivo en la transparencia del funcionamiento de las empresas estatales.

Existen muchos comentarios con respecto a la actividad de las empresas petroleras nacionales chinas, ya que usualmente se piensa que actúan bajo las instrucciones cercanas de su gobierno. Sin embargo, cabe destacar que la relación entre el gobierno chino y las empresas petroleras nacionales es compleja, ya que existen una serie de intereses divergentes al respecto. El desempeño de las empresas petroleras estatales, es el resultado de un complejo juego de intereses entre individuos y grupos asociados con las empresas. No obstante, dichos intereses no siempre

---

<sup>122</sup> *Ibidem* p. 10.

se encuentran en la misma sintonía, es decir los incentivos comerciales no siempre llegan a ser el principal conductor. Sus inversiones en mayor medida, ayudan a incrementar los suministros globales de petróleo y gas, a través del mercado internacional del que otros dependen<sup>123</sup>.

En años recientes, estas tres empresas han aprendido en buena forma como hacer negocios en el exterior, emergiendo así como importantes jugadores en fusiones globales. Es bien sabido que la producción interna china está cerca de llegar a su límite, y ahí radica la importancia de la importación de petróleo. Sin embargo, no existe ninguna evidencia que sugiera que el gobierno chino imponga una cuota a las empresas sobre la cantidad de petróleo que debe ser transportado a China.

Debido a las estrategias empleadas por las empresas petroleras chinas, se han logrado posicionar entre las más grandes del mundo. En 2009, mientras que la mayoría de las compañías petroleras internacionales reducían sus montos de inversión alrededor del mundo, las empresas de origen chino invirtieron en adquisiciones en el exterior, que totalizaban 18.2 mil millones de dólares. En el mismo año, China importó cerca de 4 millones de barriles de petróleo al día, 14 más que en 2008<sup>124</sup>.

Como se mencionó en el capítulo anterior, estas tres empresas comparten un origen común: el anterior Ministerio de la Industria Petrolera y el Ministerio de la Industria Química. Después del proceso de reorganización de 1998, CNPC se convirtió en la compañía petrolera más grande de China. En 2008, de acuerdo a *Petroleum Intelligence Weekly* fue ubicada en el quinto lugar por su tamaño<sup>125</sup>, y en el 2010 de acuerdo a *Global Fortune* su colocó en el décimo sitio<sup>126</sup>. Sinopec es la segunda compañía nacional, misma que tiene responsabilidad por la refinación de petróleo, comercialización y capacidad de manufactura petroquímica; actualmente es la compañía petrolera china que genera más ganancias<sup>127</sup>. En comparación con las anteriores, CNOOC es

---

<sup>123</sup> Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese National Oil Companies. Assessing the drivers and impacts*. Documento de Trabajo de la Agencia Internacional de Energía, febrero 2011, 6 p.

<sup>124</sup> *Ibidem*, 10 p.

<sup>125</sup> Chris Phillips, *Petroleum Intelligence Weekly Ranks World's Top 50 Oil Companies*, [consultado el 2 de junio de 2011 en [http://www.oilvoice.com/n/Petroleum\\_Intelligence\\_Weekly\\_Ranks\\_Worlds\\_Top\\_50\\_Oil\\_Companies/649a4dd6.aspx](http://www.oilvoice.com/n/Petroleum_Intelligence_Weekly_Ranks_Worlds_Top_50_Oil_Companies/649a4dd6.aspx)].

<sup>126</sup> *Global 500. Our annual ranking of the world's largest corporations*, [consultado el 2 de junio de 2011 en [http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full\\_list/index.html](http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full_list/index.html)].

<sup>127</sup> Chris Phillips, *Petroleum Intelligence... Op.Cit.*

relativamente más pequeña, lo que se encuentra relacionado con los bajos activos petroleros de alta mar del país; sin embargo se espera que en próximos años su rentabilidad aumente.

**Cuadro 3.1** Las empresas petroleras estatales chinas en números

Empresa	Ranking Mundial	Ingresos 2009 (millones de dólares)	Ganancias 2009 (millones de dólares)	Activos (millones de dólares)	Número de empleados
CNPC	10	165.496	10.272	325.384	1649992
Sinopec	7	187518	5756	188793	633383
CNOOC	252	30680	3634	41943	65800

**Fuente:** Elaborada con datos del artículo *Global 500. Our annual ranking of the world's largest corporations*, [http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full\\_list/index.html](http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full_list/index.html).

Aunque estas tres empresas petroleras se encuentran divididas geográficamente<sup>128</sup>, sus marcos de acción se han difuminado a medida que las reformas de mercado les dan la libertad de ir más allá de sus áreas geográficas. A pesar de lo mencionado, CNPC sigue dominando la construcción de oleoductos y su operación, Sinopec es el más grande refinador y CNOOC se sigue especializando en la producción de alta mar. Entre 2000 y 2001, estas tres empresas crearon subsidiarias que cotizan en la bolsa de valores de Hong Kong, Nueva York y Shanghai.

Desde principios de 2009, CNPC, Sinopec y CNOOC, junto con otros actores chinos han intensificado sus actividades de inversión en el extranjero. Entre enero de 2009 a diciembre de 2010, estas compañías chinas junto con otras del mismo ramo, gastaron al menos 47.59 mil millones de dólares para adquirir gas y petróleo alrededor del mundo<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> CNPC controlando el norte de China, Sinopec el sur y CNOOC la producción de alta mar.

<sup>129</sup> Sinopec es una compañía energética y química integrada; es el más grande productor y abastecedor de productos petroleros y petroquímicos, y el segundo productor más grande de petróleo en China. En 2010 gastó 7.1 mil millones para comprar el 40 por ciento de la participación de la subsidiaria brasileña de la compañía petrolera española Repsol y también gastó 4.7 mil millones para comprar el 9.03 por ciento de las acciones de la compañía canadiense Syncrude. El brazo de CNPC que cotiza en bolsa, PetroChina, se unió con Shell para adquirir el 100 por ciento de las acciones de la productora australiana de metano; por su parte CNOOC compró el 50 por ciento de la compañía argentina Bidas.

### **3.4.1 Motivaciones y estrategias para la inversión de las compañías petroleras estatales chinas en el exterior.**

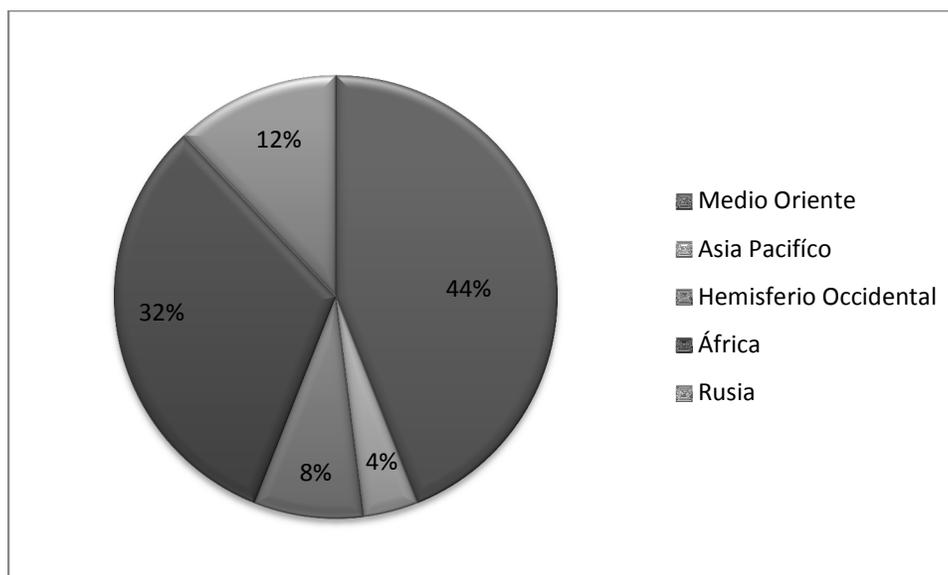
Si bien se han hecho avances que han repercutido en el aumento de la producción china de combustibles fósiles, sus reservas nacionales se están agotando. Como resultado, China es casi totalmente dependiente del mercado internacional de petróleo para satisfacer su demanda de petróleo. Desde la década de 1990, China ha experimentado un fuerte crecimiento económico, llegando al punto de convertirse en la segunda economía más grande del mundo. Incluso a pesar de la crisis económica de 2008, logró conseguir un crecimiento del 8.7 por ciento en 2009, y un 10.3 por ciento en 2010<sup>130</sup>.

En los siguientes años se seguirá requiriendo una gran cantidad de energía, materias primas e infraestructura, para satisfacer la expansión del consumo chino. La demanda asociada al uso de combustibles para transportar bienes y el crecimiento de las flotas de vehículos privados, así como el aumento en el uso de materias primas petroquímicas, han sido elementos que ejercen presión en el alza del consumo de petróleo. De acuerdo a la AIE, casi la mitad del crecimiento de la demanda global de petróleo en los siguientes cinco años tendrá a China como punto de origen. Además según estimaciones de este organismo, para el año 2030 el 79 por ciento del petróleo que China consume será importado. La mayor parte de estas importaciones continuarán viniendo de un pequeño número de países<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese...Op. Cit.* p. 11.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p.13.

**Gráfico 1.1** Importación de crudo a China por región en el 2010

**Fuente:** Elaborada con datos de la Agencia Internacional de Energía, [www.aie.org](http://www.aie.org)

Las empresas petroleras estatales contemplan a la inversión en el exterior como parte de sus objetivos para incrementar sus reservas de petróleo y gas. Su motivación primaria para invertir en el exterior es adquirir nuevas reservas y generar nuevas ganancias. Estas metas son apoyadas por los más altos niveles del gobierno chino; por ejemplo, en abril de 2010 el Consejo de Estado autorizó la creación de la Comisión Nacional de Energía, siendo una de sus principales metas el asegurar los suministros de energía a través de la cooperación internacional; lo anterior cobra sentido en la estrategia “Ir al Exterior”<sup>132</sup>. Este concepto domina la narrativa concerniente a las acciones de las compañías chinas que además implica dar solución a las preocupaciones políticas de seguridad energética, a pesar de que las reformas provocaron que éstas fueran concebidas como entidades independientes.

Desde principios de la década de 1990, el más alto liderazgo chino reconoció la importancia y el significado de los negocios internacionales, para el desarrollo sustentable económico y energético nacional. La política “Ir al Exterior”, fue formada como una estrategia nacional a

<sup>132</sup> En inglés es llamada “Going Abroad”. Esta política es la ratificación por el gobierno de los primeros esfuerzos de las compañías petroleras estatales para invertir en el extranjero. Cuando en 1992 CNPC buscó invertir en Perú, y en 1996 en Sudán y Venezuela, no obtuvo la aprobación gubernamental. De hecho, los planeadores gubernamentales en un principio tomaban muy poco en cuenta la inversión en el exterior como una estrategia viable para satisfacer la demanda interna.

finales de 1997, misma que trataba de allanar el camino para que las empresas petroleras chinas más importantes expandieran sus negocios en el exterior. Ésta consiste en la oferta por parte del gobierno chino de una serie de incentivos para promover la capacidad de inversión de las empresas petroleras estatales chinas en el exterior.

Después de que China se unió a la OMC, empezó a ganar terreno la idea de que los conglomerados petroleros nacionales debían hacerse más competitivos en el exterior, lo que resultó en una expresión de apoyo en las actividades en las que se comprometieran dichas empresas. Sus ambiciones para expandirse internacionalmente son reflejadas en las elecciones de personal, así como en las metas estratégicas para invertir en el extranjero. Esta meta también es defendida por los funcionarios gubernamentales, que durante mucho tiempo han hablado de la inversión como una estrategia clave para lograr la competitividad global de las firmas. CNPC ha promovido el nombramiento para altos cargos de administradores profesionales con una amplia experiencia en operaciones internacionales<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> CNPC incluyendo su subsidiaria, PetroChina, es la firma energética insignia de China-empleando más que cualquier otra compañía petrolera de Asia. En 2005 registró ingresos netos más grandes que cualquiera de sus contrapartes chinas.

**Cuadro 3.2** Compañías petroleras nacionales motivaciones y estrategias para su expansión

Motivaciones para invertir en el extranjero	Principales estrategias de expansión
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar las reservas de gas y petróleo, y su producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificar las fuentes de abastecimiento de energía y tomar ventaja de nuevas oportunidades de negocios.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificar los suministros de energía para evitar riesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elegir activos para agregar sinergia a los activos existentes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convertirse en una compañía petrolera nacional reconocida a nivel internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecerse asociaciones con otras compañías petroleras estatales o privadas, con el fin de construir relaciones y diversificar riesgos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar una cadena de abastecimiento integrada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar en el mercado tratos por recursos para intercambiando el acceso al mercado de China.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener conocimientos técnicos y optimizar las capacidades de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar fuertes recursos financieros y apoyo a la política gubernamental.</li> </ul>

**Fuente:** Extraída de Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese National Oil Companies. Assessing the drivers and impacts*. Documento de Trabajo de la Agencia Internacional de Energía

Las empresas petroleras chinas han logrado una exitosa expansión en el extranjero, lo que sin duda las ha obligado a operar de manera distinta, además de lograr un aprendizaje de sus experiencias previas<sup>134</sup>. Cuando compiten en el exterior sin el estatus oligopólico que mantienen en China, deben operar más como Compañías Petroleras Internacionales (CPI). La cooperación con otras compañías ha probado ser un hecho crucial para ingresar a países que de otra forma

<sup>134</sup> La conclusión de 12 préstamos a cambio de petróleo y gas desde enero de 2009, ha sido un desarrollo significativo, en los esfuerzos de las empresas petroleras nacionales para asegurar más suministros, tanto de gas como de petróleo. El 17 de febrero de 2009, después de 15 años de negociación, fue anunciado que el Banco de Desarrollo de China le prestaría a la rusa Rosfnet y a Transneft 15 y 10 mil millones de dólares, respectivamente. Cinco días después, China y Venezuela concretaron un acuerdo de 4 mil millones de dólares para un fondo de desarrollo conjunto. Para finales de 2010, el total de préstamos que China ha dado a países importantes con recursos ha alcanzado 77 mil millones de dólares. Wenran Jiang, “China Makes Strides in Energy Go- Out Strategy”, en *China Brief*, Vol. 9, No. 15, 23 de Julio de 2009.

sería muy complicado, así como la reducción de riesgos de inversión<sup>135</sup>. La proporción de petróleo enviado a China podía diferir cada año, dependiendo de las condiciones del mercado, de los precios internacionales del petróleo y de los productos nacionales de China. Desde principios de 2009, debido al nuevo esquema de los precios nacionales de petróleo, éste ha sido ajustado nueve veces para reflejar el precio internacional del petróleo.

A través de la alianza con otras empresas y CPI's en aventuras en el exterior, las compañías chinas lograron reducir el riesgo que existe al enfrentarse con ambientes poco conocidos; este tipo de uniones puede ayudar a las empresas petroleras a evitar los riesgos políticos, haciéndose más conscientes debido a la experiencia ganada en diferentes países. Por ejemplo, debido a su asociación con Shell, CNPC ganó beneficios de cooperación técnica además de tomar ventaja del establecimiento de sus conexiones locales, en lugar de construir su propia red desde cero.

Las compañías petroleras continuamente buscan asegurar nuevas reservas, estableciendo fuentes de suministro diversificadas para reducir los riesgos operativos. Mark Qiu, anterior jefe de la oficina financiera de CNOOC Ltd, aseveró que China estaba invirtiendo en el exterior para consolidar su desarrollo y supervivencia. Para él, CNOOC Ltd (al igual que otras compañías extranjeras), necesitaba extender más sus reservas para lograr su supervivencia y crecimiento a largo plazo. No obstante, éstas no están particularmente enfocadas en la rentabilidad de sus contrapartes internacionales, ya que no son objeto de las mismas restricciones accionarias. Los accionistas de CPI's esperan generar una rentabilidad de capital de alrededor del 15 por ciento<sup>136</sup>. Al contrario la mayoría de los accionistas de las empresas petroleras de China han establecido menores tasas de retorno, amparadas en la filosofía de la propiedad estatal, por la cual la rentabilidad básica es considerada un éxito. En consecuencia, éstas han hecho adquisiciones a tasas internas de retorno que se encuentran por debajo de lo que la mayoría de las CPI's pueden aceptar.

---

<sup>135</sup> Este fue el caso particular del año 2009, cuando las empresas chinas se unieron con otras para participar en las rondas de licitación en Iraq. Éstas consideran que este país es clave para ganarse su puesto como inversores, probando estar dispuestas a cortar beneficios y llevar a cabo riesgos políticos.

<sup>136</sup> Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese...Op. Cit.* p. 15.

**Cuadro 3.3** Mercado total del precio de las acciones de las tres compañías petroleras más grandes (mmd)

PetroChina	2002	2004
	31.24	93.187
Sinopec Corp	2002	2004
	31.443	48.663
CNOOC Corp	2002	2004
	7.742	22.108

**Fuente:** Elaborada con datos del artículo de Sizhi Guo, *The Business Development of China's National Oil Companies: The Government To Business Relationship in China*. James A. Baker III Instituto de Política Pública de la Universidad de Rice

Las inversiones extranjeras de las empresas petroleras chinas también son parte de una competencia entre éstas por obtener beneficios económicos y políticos del partido. Adquirir activos petroleros extranjeros ayuda a que las empresas ganen influencia con los funcionarios gubernamentales clave, así como el acceso al capital de los bancos de propiedad estatal; entre más activos una compañía gane, es más probable que obtenga apoyo para subsecuentes adquisiciones<sup>137</sup>.

No obstante este proceso ha tenido sus altibajos, por ejemplo, la falla de CNOOC para adquirir UNOCAL debido a la fuerte oposición del Congreso en Estados Unidos. CNPC también experimentó problemas en la fallas en la compra de activos rusos (Slavneft en 2002 y Stimul en 2003), aunque implicó menores pérdidas que en el caso de UNOCAL. Como respuesta a estos incidentes, las autoridades chinas han pedido a estas tres grandes empresas que mantengan un bajo perfil, minimizando la divulgación pública de los detalles de adquisiciones<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Esto es especialmente cierto para CNOOC, ya que no tienen tanta influencia política como CNPC y Sinopec. De acuerdo a algunos especialistas chinos, el enemigo real de de CNOOC es CNPC y Sinopec.

<sup>138</sup> De acuerdo a Richard Mc. Gregor en la cuestión de UNOCAL faltó un poco más de visión y experiencia por parte del gobierno chino. CNOOC ofertó 23 mil millones de dólares a la californiana UNOCAL, misma que posee activos energéticos en Estados Unidos y en Asia. Sin duda la idea de una compañía controlada por el PCCh, permitiéndosele comprar activos de petróleo y gas pertenecientes a una compañía estadounidense siempre será objeto de debate. Sin embargo, las raíces de la eventual falla del trato van más allá del eventual y predecible escándalo político. Dicho asunto tuvo que ver con la forma en que el director, Fu Chegyu, erróneamente administró las demandas competitivas del partido y sus comités en la configuración de la oferta. Para llevar a cabo esta

En muchas ocasiones las empresas petroleras estatales chinas han sido acusadas de manejar el petróleo únicamente basado en sus propios intereses, indiferentes a las implicaciones de política exterior. PetroChina ha sido objeto de estas críticas, ya que según éstas lejos de beneficiar a China, han vendido mucho del petróleo producido en Sudán a los más importantes postores del mercado internacional, sobre todo a Japón. Círculos intelectuales al interior de China han criticado a los grandes gigantes petroleros, diciendo que estos últimos quieren los beneficios de ser monopolios sin ninguna responsabilidad compensatoria.

En este sentido, a fines del año 2010 trascendió a través de un cable wikileaks que el gobierno venezolano se encontraba muy molesto con su par chino, tras conocer que éste último revende a otros compradores el barril que compra a 5 dólares (el petróleo venezolano se cotiza en aproximadamente 78 dólares por barril en los mercados internacionales). Las estadísticas dejaban ver que el gobierno de la RPC estaba desviando el petróleo a otros países, obteniendo importantes ganancias a partir de esto<sup>139</sup>.

El gobierno chino ha promovido la cooperación entre las empresas petroleras, ya que existe una fuerte preocupación de que la competencia entre éstas provoque un aumento en el precio de los activos de la producción. La necesidad de incrementar la competitividad en el exterior condujo a un nuevo acercamiento corporativo más versátil en su expansión en el extranjero.

### **3.4.2 Empresas petroleras estatales: ¿Inversión estatal no dirigida por el Estado?**

Debido a la complejidad del tema, existen múltiples falsas concepciones acerca de la relación que existe entre el gobierno chino y las empresas de propiedad estatal. La discusión anterior ha llevado a examinar la diversidad de motivaciones que conducen a estas empresas, su grado real de la red de negocios gobierno- partido, y en las que las empresas petroleras estatales se encuentran involucradas.

---

negociación, Fu ganó la aprobación del gobierno para proceder, a través del comité de CNOOC en el partido, mismo que él encabezaba. Sin embargo, la decisión para presentar la oferta como un hecho consumado enfureció a los directores extranjeros independientes, envenenando la posición de CNOOC desde el principio y encadenando su habilidad para responder hábilmente. Los chinos se retiraron de la negociación, alegando proteccionismo por parte del gobierno estadounidense. No importa lo que Fu diga, existe suficiente evidencia para asegurar que CNOOC representó las prioridades políticas de China, en lugar de las de una empresa comercial por sí misma.

<sup>139</sup> Wikileaks: *Molestia en Venezuela tras conocer que China revende el petróleo que le compra* [consultado el 8 de agosto de 2011, en <http://economia.noticias24.com/noticia/45315/molestia-en-venezuela-tras-conocer-china-revende-el-petroleo-que-le-compra-en-us-5-wikileaks/>]

En teoría, las empresas petroleras estatales no son simples marionetas del gobierno chino. Éstas pertenecen principalmente al Estado, aunque se supone que no son dirigidas en su totalidad por este último. Las empresas petroleras tienen gran poder gracias a su asociación histórica con los ministerios que las conformaban en un principio, además sus principales ejecutivos tienen una jerarquía importante dentro del PCCh. Las compañías petroleras comparten similitudes con otras empresas en Asia, sin embargo como resultado del proceso de reforma económica de las últimas tres décadas, son consideradas como un grupo único.

En este sentido, es evidente que el partido no sólo tiene el control de las fuerzas políticas y de sus asuntos, sino también del aparato económico. En otras palabras, posee con amplitud los bienes estatales de la RPC, incluyendo desde las grandes compañías energéticas e industriales hasta las tenencias de las tierras. Si bien como menciono en el capítulo anterior, la fórmula de Deng consistía en que el partido debería perseguir las reformas del Estado, junto con la reevaluación y el endurecimiento de la actividad política en Beijing. Si bien el partido no puede ser el dueño de los activos directamente, mantiene el derecho a contratar y despedir a los ejecutivos que las encabezan. Para que éstas mejoraran sus balances, fue necesaria una redefinición de funciones al interior<sup>140</sup>.

Es evidente que el partido tiene una institucionalizada, aunque no revelada, presencia en las compañías de propiedad estatal. Estas últimas y sus asesores citan frecuentemente la ley para explicar el porqué el papel del partido no se pone de manifiesto en estas operaciones. Los negocios estatales chino han cambiado drásticamente desde la reestructuración de la Corporación Petroquímica de Shanghai<sup>141</sup>. A partir de ese momento muchas otras empresas han vendido acciones y desarrollado negocios en el exterior en un ambiente comercial más desafiante, que

---

<sup>140</sup> Richard Mc. Gregor, *The Party*, HarperCollins Publishers, Nueva York, 2010, p.15.

<sup>141</sup> En 1971, se fundó en Jinshan la Petroquímica de Shanghai, importante centro de la industria química de esta ciudad. Gracias al rápido desarrollo económico, el municipio de Shanghai construyó en Jinshan un complejo químico de nivel internacional, cuya superficie es de 22 kilómetros cuadrados y en cuya construcción se invirtieron 150.000 millones de yuanes. Cuando Beijing decidió reestructurar compañías como la Corporación Petroquímica de Shanghai (en aquel entonces la novena en tamaño de China), y vender parte de sus acciones en el exterior enfrentó muchas dificultades. Las mismas cualidades que hicieron de ésta parecer un candidato poco probable para aumentar su participación en las bolsas de valores de Nueva York y Hong Kong en 1993, hizo que los líderes chinos intentaran lanzar una revisión del sector estatal. Por medio de la venta de una porción de sus acciones en los mercados de valores del exterior, el partido hacía aliados para los futuros problemas. Cuando miles de trabajadores fueron despedidos de ésta, las finanzas de la misma habían mejorado bastante; pudiendo decir el partido que había sido una labor de extranjeros así como propia. Los éxitos logrados por la industria de Jinshan son notables: entre 1997 y el 2002, el valor global de su producción industrial pasó de 10.540 a 22.500 millones de yuanes; y en el 2001, representó más de la mitad del valor total de la producción local.

cualquier otro contemplado por una compañía china anteriormente. No obstante, los órganos del partido están de acuerdo de que las compañías son demasiado complejas para ser sólo manejadas por entidades políticas.

Existe debate al interior de China, con respecto a si el papel del partido detrás de escena que juega en las empresas estatales, debe ser revelado. Sin embargo, los asuntos relacionados con la Petroquímica de Shanghai, sentaron un precedente de no divulgación que se ha seguido desde entonces. Las políticas preferenciales impuestas por las compañías de propiedad estatal, aseguraron que los beneficios del boom de China fueran capturados y mantenidos por el Estado.

El problema fundamental de la presencia del partido en las empresas de propiedad estatal, sigue sin ser resuelto; incluso este mismo velo de sigilo que el partido lanzó sobre sus propios asuntos nacionales, oscureció el papel del gobierno cuando estas compañías fueron al exterior. Con la necesidad de ser rentables y competir globalmente, los más importantes ejecutivos de las empresas petroleras estatales chinas gozan de relativa libertad para echar a andar sus negocios, en muchos casos creando imperios para sí mismos. Sin embargo, a través de la reforma del sector, el partido ha logrado retener su influencia en todos los nombramientos de altos cargos, ya que a través de éstos pueden personalmente dirigir la política corporativa.

Formalmente el encargado de las inversiones chinas a nivel nacional, incluyendo las de las empresas petroleras, es la Comisión para la Administración y Supervisión de Activos Estatales (CASAE). Formada en 2003, su tarea es la de supervisar y administrar a las compañías de propiedad estatal. No obstante, la forma en que ejerce su poder para controlar el comportamiento de las empresas petroleras nacionales y como aplica los derechos de propiedad, son objeto de constante debate<sup>142</sup>.

De 1994 a 2008, ninguna empresa de propiedad estatal reportó sus ganancias ante la CASAE o algún otro ministerio del gobierno chino, más allá de los pagos ordinarios por impuestos corporativos<sup>143</sup>. Desde 2008 después de la fuerte presión ejercida por parte de la CASAE sobre los activos estatales, las empresas petroleras se han visto forzadas a pagar un 10 por ciento de sus impuestos a ésta, a través del Ministerio de Finanzas. Sin embargo este costo adicional se vio compensado por una disminución del 10 por ciento en el impuesto a sociedades. Al final, estos

---

<sup>142</sup> Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese...Op. Cit.* p.26.

<sup>143</sup> Esto sin duda es muy distinto a lo que sucede en las empresas estatales de otros países, por ejemplo, la compañía PETRONAS de Malasia otorga el 50 por ciento de sus ganancias al gobierno de su país.

esfuerzos para ganar más control sobre las empresas petroleras no afecto sus balances<sup>144</sup>. A diferencia de muchos países cuyas reservas de petróleo son abundantes, el presupuesto fiscal del gobierno chino no depende de los ingresos fiscales de las empresas petroleras estatales.

El sistema de rangos tanto en Sinopec como en CNPC se encuentra en un nivel ministerial, es decir al igual que la misma CASAE. Sin embargo, ésta última no designa a los principales líderes de estas empresas; solo nombra a otros administradores de alta jerarquía. Es la organización departamental de PCCh quien directamente designa a los principales líderes de las empresas petroleras, quienes mantienen un rango viceministerial<sup>145</sup>. Sin embargo debe considerarse que las cabezas de estas tres empresas petroleras estatales, por un lado son los principales líderes de una firma con fines comerciales y por el otro son agentes principales del PCCh. Es por tanto, en los intereses tanto del gobierno como del partido que las empresas petroleras estatales consiguen ser exitosas comercialmente, además de lograr asegurar los suministros adecuados de petróleo y gas. Los líderes tienen una gran libertad para conseguir sus objetivos, y aquellos que los hacen tienen un gran poder de negociación.

Mientras que el sector energético sea clave en las prioridades de seguridad nacional, y mientras que la mayor parte del control de éste permanezca al interior del gobierno central, no habrá un gran cambio de poder, recursos, personal y conocimiento de parte del gobierno central hacia las empresas petroleras. La CNDR y la Administración Nacional de Energía (ANE), mantienen una importante influencia en la aprobación sobre proyectos de inversión y sobre los precios del gas y el petróleo<sup>146</sup>. Es evidente que estas agencias gubernamentales, permanecen en una posición de debilidad frente a las empresas petroleras. Éstas últimas normalmente toman el

---

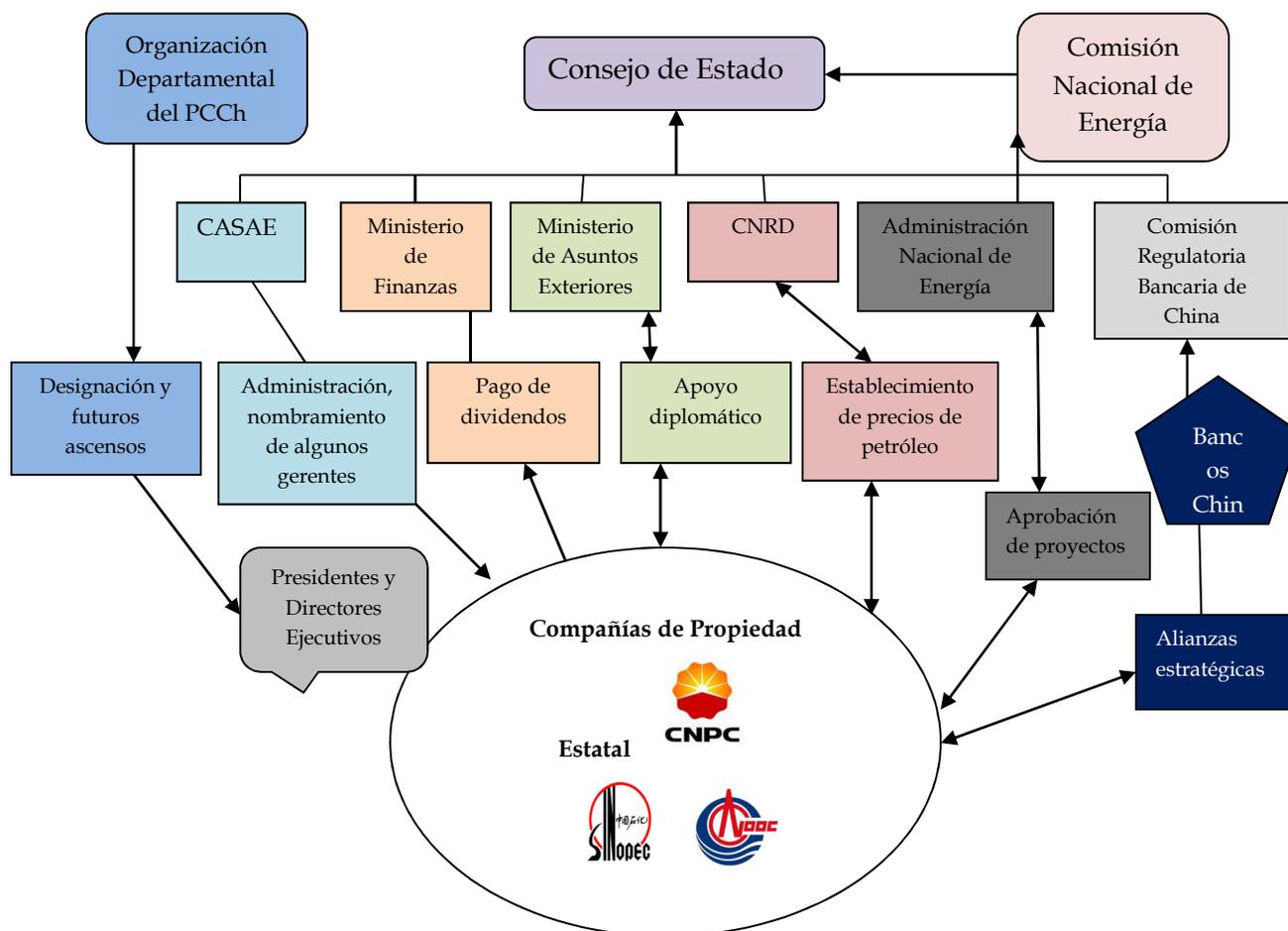
<sup>144</sup> Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese...Op. Cit.* p 27.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p.28.

<sup>146</sup> Las empresas petroleras estatales chinas han invertido de manera muy importante, tanto económica como políticamente, en la construcción de ductos transnacionales para diversificar sus rutas de suministro de gas y petróleo. Para finales de 2009, China logró asegurar acuerdos con los países vecinos para importar gas y petróleo de todas direcciones. Del norte las importaciones desde Rusia fueron hechas a través de pequeños cargamentos, por medio de nuevos ductos a la provincia de Heilongjiang en el noreste; las importaciones de gas aún estaban en negociación debido a los problemas de la fijación de precios, cuya negociación culminó a mediados de 2011. Desde el oeste, había un oleoducto desde Kazajstán y un gaseoducto desde Turkmenistán vía Uzbekistán y Kazajstán, hasta la región autónoma de Xinjiang. Finalmente desde el sur, empezó el trabajo para acceder a las reservas de gas de Myanmar y para transportar el petróleo desde África y Medio Oriente, evitando el estrecho de Malaca.

liderazgo en los tratos en el exterior, y la ANE no se involucra a menos que las empresas pidan su asesoría<sup>147</sup>.

**Figura 3.1** Relaciones entre las compañías petroleras estatales y el gobierno en China



**Fuente:** Extraído de Julie Jiang, *Overseas Investments By Chinese National Oil Companies. Assessing the drivers and impacts*. Documento de Trabajo de la Agencia Internacional de Energía

Desde principios de 2009, se implementó en China un nuevo sistema de precios del petróleo basado en el mercado, el cual inmediatamente mejoró la rentabilidad de las empresas petroleras. La actividad gubernamental en otros puntos también tuvo un importante impacto en los negocios; por ejemplo, el actual plan de la ANE es incrementar el uso del gas natural a un 8.3 por ciento

<sup>147</sup> La inversión de CNPC en Kazajstán fue arreglada en parte por intervención del gobierno chino, el acuerdo del gas turkmeno fue una transacción comercial que recibió la bendición gubernamental en una última instancia.

del total del consumo energético para el año 2015, lo cual ha influenciado la estrategia de las empresas petroleras estatales, en el desarrollo de los negocios del gas tanto al interior como al exterior. Dichos objetivos son establecidos, después de consultas con una serie de expertos y de las partes interesadas, incluyendo las empresas petroleras estatales<sup>148</sup>.

Los intentos por alinear los intereses comerciales con la política gubernamental, no es algo nuevo y restringido a China. El liderazgo chino frecuentemente enfatiza la importancia de la estabilidad política en el país, y por tanto están dispuestos a fomentar el establecimiento de un ambiente político estable en el que las compañías chinas realicen importantes inversiones en el exterior. El poder de las empresas petroleras nacionales con respecto a su gobierno ha demostrado su éxito en el cabildeo en años recientes, en cuanto a evitar la formación de una agencia energética a nivel ministerial<sup>149</sup>. Esto ha dejado al gobierno relativamente débil en la concreción de sus objetivos energéticos, ya que un cuerpo no centralizado se encarga de la regulación de distintas actividades de las empresas petroleras nacionales.

Las compañías chinas también buscan invertir en el exterior para incrementar su competitividad internacional; sus líderes han hablado en incontables ocasiones de sus ambiciones para alcanzar la posición que tienen otras compañías petroleras internacionales, como ExxonMobil, Royal Dutch- Shell y British Petroleum. Para lograr esta meta, éstas tienen que aprender a jugar hábilmente en el mercado mundial.

### **3.4.3 El impacto de la ineficiencia de las instituciones gubernamentales y las empresas petroleras chinas en la política energética**

En los últimos años, el sector petrolero ha sido objeto de las reformas estructurales más importante por parte del gobierno central. A pesar de que la amplitud de la política se mueve en dirección al mercado, aún existe una gran intervención por parte del Estado. Esta estructura organizativa de la actividad operativa ha creado muchas distorsiones en la operatividad de los

---

<sup>148</sup> Juan Du, *Natural Gas demand to soar*, [consultado el 12 de julio de 2011 en [http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/29/content\\_11937174.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/29/content_11937174.htm)]

<sup>149</sup> Ronald Soligo, *China's Growing Energy Dependence: The Costs and Policy Implications of Supply Alternatives*. Centro de Economía Política Internacional de la Universidad Rice, [consultado el 26 de junio en <http://bakerinstitute.org/publications/chinas-growing-energy-dependence-the-costs-and-policy-implications-of-supply-alternatives>].

mecanismo de mercado, al igual que se generaron problemas políticos por la división de los costos de producción y los beneficios.

Por ejemplo, CNPC fue forzada bajo este sistema a vender la mayoría de su petróleo a las refinerías de Sinopec y a otros poderosos consumidores industriales nacionales a precios sustancialmente por debajo de los niveles internacionales, reduciendo la rentabilidad de CNPC y limitando el capital para inversión en actividades de exploración y producción<sup>150</sup>. Como resultado, el crecimiento de los niveles de producción total de petróleo en China empezó a reducirse.

La reorganización de la industria petrolera en 1998, dio paso a la formación de dos compañías petroleras verticalmente integradas; centrado más en una cuestión geográfica que operativa. CNPC se quedó con el 70 por ciento de la producción nacional en tierra y un 30 por ciento de la refinación. Por su parte Sinopec obtuvo un 25 por ciento de la participación en el sector de producción y exploración, y cerca de 65 por ciento de la refinación. No obstante, el actual sistema sufre por la acumulación ineficiente de los inventarios y por la total falta de transparencia en los precios.

En la primavera de 1998, China anunció una importante iniciativa de reforma en los precios para reemplazar el sistema a dos niveles que aplicó el control de precios de estado a cerca del 80 por ciento de la producción en tierra controlada por CNPC, en relación con los precios de mercado para el resto de la producción. Debido a estos cambios, el Consejo de Estado aprobó un plan para establecer los precios del petróleo nacional a niveles vinculados con los mercados internacionales<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> *Ibidem*

<sup>151</sup>El doctor Chen Huai, investigador del Centro de Investigación del Desarrollo del Consejo de Estado, sostiene que la capacidad de suministro de petróleo en China está por encima de la capacidad que realmente se necesita. Aunque el precio del petróleo en China está sujeto al mercado global, aún se encuentra dentro de un marco controlado en el que el estado puede encontrar una manera apropiada para mantener el control sobre el aumento del precio en concordancia con las normas relevantes del precio del petróleo. Estos precios también se fijan en relación a los niveles de precios de los productos derivados del petróleo y son ajustados cada dos meses. A Sinopec y a CNCP se les permite alterar los precios de sus productos un 5 por ciento desde su base, si es necesario. A pesar de estos intentos en la reforma de precios, éstos aún no se encuentra completamente controlados. El uso de mercados promedios, significa que los precios nacionales pueden variar significativamente en relación de los precios mundiales de petróleo, cuando estos hagan grandes movimientos. Para mayor información ver *El precio del petróleo continúa estable en China*, [consultado el 12 de julio de 2011 en [http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200304/07/sp20030407\\_63180.html](http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200304/07/sp20030407_63180.html)]

La ineffectividad de las instituciones energéticas gubernamentales chinas y el poder de las compañías energéticas, ha impactado en distintas formas la administración del sector energético. La burocracia energética hasta cierto punto se encuentra poco organizada, por lo que ha sido muy difícil la formulación de una estrategia energética nacional a largo plazo entre las partes interesadas. Adicionalmente la falta de un marco global para guiar la elaboración de política energética ha contribuido al estilo de gestión reactiva (tratar la cabeza cuando duele y tratar al pie cuando duele); los analistas chinos han criticado esta forma en cuanto a tratar la enfermedad pero no los síntomas, en los ámbitos de formulación de políticas.

La falta de recursos humanos y financieros en la elaboración de política energética por parte del gobierno central, ha contribuido para que los intereses corporativos modelen las metas a nivel nacional. Sin embargo, en algunos casos los objetivos de las empresas entran en conflicto con los del gobierno. Por ejemplo, las empresas petroleras chinas han hecho ofertas directas unas contra otras por conseguir activos en el extranjero, lo que no es bien visto por el liderazgo chino y los analistas que se encuentran a favor del control central planificado, ya que preferirían ver que éstas operaran más como un equipo que como competidores<sup>152</sup>.

La estructuración del liderazgo energético ha creado una situación en que muchos de los esfuerzos de China son moldeados por proyectos discretos generados en los niveles bajos, en lugar de los principales formuladores. Tales iniciativas han propiciado que las empresas petroleras tiendan a pensar en términos de proyectos, no de políticas. Algunas de éstas han logrado vincular exitosamente sus intereses en proyectos específicos a los intereses estatales de seguridad energética, sin embargo no se trata de una regla.

## Conclusiones

La demanda petrolera de China y la capacidad de manufactura de productos petroleros aún no trabajan de manera eficiente, lo cual ha creado retos adicionales para la industria petrolera. El noreste de China tradicionalmente ha sido el área industrial más importante, además de incluir a las provincias de Shandong, Hebei y Shanxi, así como las ciudades de Beijing y Tianjin. La demanda petrolera en la región está creciendo rápidamente y se espera que se mantenga un pequeño déficit de productos refinados en la siguiente década.

---

<sup>152</sup>Valerie Marcel, *Trends in Asian NOC Investment Abroad*, Programa de Energía, Medio Ambiente y Desarrollo, Documento de Trabajo 2007, p. 11.

China aún no tiene la capacidad de refinar grandes cantidades de suministros de baja calidad que provienen de los países del Golfo Pérsico como Iraq, Arabia Saudita y Kuwait. Se proyecta que China tendrá un poco más de 1.35 mil millones de barriles de capacidad para procesar petróleo de baja calidad del Golfo Pérsico<sup>153</sup>. Las primeras refinerías chinas fueron construidas en el noreste, muy cerca del campo petrolero de Daqing y en las regiones del norte y del este, ya que particularmente tienen una alta demanda de producto refinado. Una serie de refinerías también fueron establecidas en la parte media y baja del Yangzi, y a lo largo de la costa del Bohai, en el Mar Amarillo y del Este.

Derivado del proceso de reforma económica, el gobierno chino condujo a Sinopec, CNOOC y CNPC hacia mayores cambios estructurales, y así pudieron ingresar a los mercados de acciones en el extranjero. A principios del año 2000, estas tres compañías empezaron a tomar parte en los mercados de acciones internacionales.

En noviembre de 1999, CNPC estableció PetroChina para hacer más rentables sus secciones independientes. En abril del año 2000, CNPC incluyó a PetroChina en los mercados de acciones de Hong Kong y Nueva York. En febrero de 2000, Sinopec separó sus operaciones rentables de las que no lo eran, creando una sociedad de responsabilidad limitada, Sinopec Corp, incluyéndola en octubre de ese año en los mercados de acciones de Hong Kong, Nueva York y Londres, elevando el valor de sus fondo a 3.46 mil millones de dólares<sup>154</sup>. En octubre de 1999, CNOOC formó CNOOC Ltd y en febrero de 2001 empezó a aparecer en los mercados de acciones de Hong Kong y Londres<sup>155</sup>. Estos movimientos hicieron que las compañías petroleras chinas alcanzaran fondos de los mercados internacionales de capital, fortaleciendo sus medidas de crecimiento, implementando expansiones efectivas de inversión y realizando alianzas estratégicas de capital extranjero, incluyendo a grandes corporaciones a nivel internacional.

A través de financiamientos de las CPI's, se lograron concretar alianzas estratégicas con grandes empresas, mismas que condujeron a la colaboración en varios proyectos. Por ejemplo, en

---

<sup>153</sup> *Ibidem.* p.13.

<sup>154</sup> No sólo Sinopec empezó a cotizar en los mercados bursátiles del extranjero a partir octubre de 2000, sino desde mediados de la década de 1990 sus 16 compañías afiliadas, incluyendo Petroquímica Shanghai Co., Ltd y Petroquímica Beijing Yanhua Co. Ltd, fueron reorganizadas en sociedades anónimas en el mercado nacional de valores.

<sup>155</sup> CNOOC también cambió su estructura de recaudación de fondos. Desde principios de la década de 1980, la compañía ha usado activamente fondos en el extranjero, a través de licitaciones internacionales para el desarrollo de campos petroleros y la introducción de capital extranjero. Desde 2000, CNOOC ha logrado la meta de recaudación de fondos de 2 mil millones a través de su inclusión en los mercados de valores.

actividades de exploración y desarrollo, CNOOC recibió financiamiento CPI por parte de Royal Dutch/Shell<sup>156</sup>. Haciendo uso de la tecnología y el *know how* del gigante petrolero, los dos trabajan juntos en actividades de producción y exploración. Las firmas energéticas chinas están progresando en el establecimiento de lazos estratégicos con las compañías más grandes a nivel mundial, con el fin de concretar su meta de expandirse. Desde que estas tres fueron incluidas en los mercados accionarios del extranjero, han continuado obteniendo beneficios redituables.

Desde que empezaron a cotizar en las bolsas de valores, estas tres compañías han atraído una gran cantidad de capital internacional, lo que ha incrementado el precio de sus acciones. Los principales factores para éxito incluyen la fuerte administración interna, los logros de producción hechos por las firmas, así como los altos precios internacionales del petróleo. Las empresas petroleras chinas fueron capaces de adquirir importantes fondos, para el impulso de sus ventas e inversiones en el extranjero. Estas tres compañías crearon un número limitado de compañías subsidiarias y las enlistaron en los mercados de acciones nacionales e internacionales, con el objetivo de establecer un sistema de administración empresarial más productivo.

Después de separarse de sus compañías matrices y de convertirse en sociedades anónimas, PetroChina, Sinopec Corp. y CNOOC Ltd., han incrementado significativamente sus ganancias<sup>157</sup>. Las dos principales razones para estos resultados son: 1) La racionalización de la organización de la producción, a través de las reducciones de mano de obra, mejorando la eficiencia en los negocios y en la producción; 2) Las sociedades anónimas pudieron responder a la competencia del mercado internacional, como resultado de presión de los inversores y de las prácticas y reglas internacionales, incluyendo los sistemas de divulgación de la información y las normas internacionales de contabilidad.

---

<sup>156</sup> Valerie Marcel, *Trends in Asian NOC... Op. Cit.* p.15.

<sup>157</sup> El total de ganancias de CNOOC en 2002 fue de 11.65 mil millones de yuanes, 18.1 por ciento más que en 2000. Por su parte, Sinopec incrementó sus ganancias en un 128 por ciento lo que representó 17.6 mil millones de yuanes. CNOOC aumentó sus ingresos en un 53.6 mil millones de yuanes, lo que representó un 128 por ciento.

## Conclusiones generales

El liderazgo chino se ve a sí mismo como un poder en crecimiento por lo tanto, se siente obligado a fortalecer su posición en el contexto mundial. La elite influyente en cierta forma ha adoptado la idea de que China es única y que, por lo tanto, no se comporta como otros estados. Dicha “excepcionalidad”, plantea la idea de que su ascenso será diferente al de cualquier otro Estado en la historia; es decir, será capaz de desarrollarse sin recurrir a la violencia o al conflicto, ya que no busca desafiar la hegemonía de otros poderes o el statu quo del actual sistema internacional. Ye Zicheng, director de los Estudios Estratégicos de la Universidad de Beijing, hace una aclaración al respecto:

Para los poderes tradicionales es indispensable restaurar su fuerza militar debido a que no pueden lograr la meta del desarrollo usando medios pacíficos. Anteriormente, los mercados y los recursos estaban repartidos, por lo que la única forma de obtenerlos era mediante el uso de la fuerza. Si bien hay conflictos entre China y los poderes por la asignación de mercados, éstos se pueden resolver de manera pacífica<sup>158</sup>.

No obstante lo anterior, los miembros del liderazgo chino están conscientes que las amenazas a la estabilidad nacional se desprenden de la disparidad en el ingreso, las altas tasas de desempleo, el daño al medioambiente, entre otros. En un caso extremo la conjunción de los anteriores elementos puede dar origen a una protesta generalizada, es por ello que el gobierno ha hecho importantes esfuerzos para tratar de resolverlos gradualmente.

En este contexto, el problema energético es, sin duda, uno de los principales temas a tratar, a través del estudio de la política interna de la RPC. A pesar de que desde 1993 China pasó de ser un país exportador de petróleo a un importador neto, el problema de su seguridad energética abarca ámbitos más amplios que éste. De forma paralela, el crecimiento económico y el desarrollo industrial lo ha conducido a consumir mayores cantidades de recursos energéticos. El incremento continuo de las importaciones petroleras responde en gran medida a la demanda proveniente del sector industrial y el de los transportes. Este fenómeno es acompañado por la necesidad de reemplazar el uso del carbón, dado sus efectos negativos sobre el medioambiente. A pesar de la importancia de lo anterior, aún resulta poco claro decir con toda seguridad cuál es el principal órgano ejecutor de política energética.

---

<sup>158</sup> Yong Deng y Fei Lin Wang, *In the Eyes of the Dragon, Chinas Views of the World*. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1999, 56 p.

En este sentido, la diversificación de las fuentes de abastecimiento es uno de los principales métodos para solucionar el problema de la energía. Como lo indica Masafumi Lida, la conformación de asociaciones forma parte fundamental de la política exterior de China<sup>159</sup>. Se puede definir “asociación”, como una relación basada en la igualdad, amistad, cooperación. Es decir, parte de la noción del respeto mutuo entre estados en un mundo donde la configuración de poder es multipolar; éstos deben tratarse como iguales, mediante la promoción del beneficio mutuo. En este contexto la cooperación debe ser el pilar de las asociaciones y abarcar todas las áreas, particularmente la económica, comercial, científica y tecnológica.

La estrategia de *Alcance Global* comenzó a implementarse a principios de la década de 1990, principalmente para ser usada en la cuestión de los reclamos territoriales de áreas estratégicas (islas del Mar de China). Sin embargo, terminó cumpliendo más una función comercial, ya que facilitó la tarea de las compañías petroleras. Phillip Andrews, afirma que durante esta misma década las compañías petroleras chinas comenzaron a explorar mercados extranjeros en búsqueda de acuerdos benéficos para abastecer al país de recursos energéticos. El problema en cuanto a la implementación de esta diplomacia petrolera consiste en que ella involucra a otros actores importantes, como empresas petroleras y otros estados. Por otra parte, el apoyo y patrocinio chino a estados que no tienen una buena imagen a nivel internacional como Myanmar y Sudán, no es bien visto en la comunidad internacional.

La mayoría de las estrategias nacionales para solucionar el problema energético busca disminuir la ineficiencia, maximizar la producción nacional y reemplazar paulatinamente el uso del petróleo por el gas natural y energías renovables. Las medidas aplicadas a nivel nacional deben conjugarse con una estrategia exterior que permita responder al incremento de la demanda; en este sentido no cabe duda que el nuevo concepto de seguridad energética integra ambas políticas.

La energía es una cuestión estratégica para el desarrollo económico, la estabilidad social y seguridad nacional de China. Debido a ello, la escasez de ésta es una amenaza en potencia. La política energética interna puesta en marcha por el liderazgo, consiste fundamentalmente en darle prioridad al ahorro, basarse en los recursos internos, proteger el medioambiente, fortalecer la cooperación internacional de beneficio recíproco, además de la implantación de un sistema de

---

<sup>159</sup> Masafumi Lida, *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Instituto Nacional para Estudios de Defensa, 2009, 54 p.

abastecimiento energético estable, económico y limpio. En este esquema, resulta necesario mejorar la gestión y la coordinación de la oferta de energía, ya que muchas de las infraestructuras utilizadas para su aprovisionamiento son inadecuadas y hay un déficit en su dotación. No obstante la meta a largo plazo consiste en la elaboración de una política energética coherente, que permita gestionar eficazmente la oferta y la demanda de energía.

En el decimosexto Congreso Nacional del PCCh organizado en 2002, se acordó como meta principal la construcción de una sociedad desarrollada en todos los aspectos para el 2020. Sin embargo, el desequilibrio entre las restricciones por el acceso a la energía, el desarrollo económico y la contaminación ambiental provocada por la utilización de la misma ha hecho que dicha meta sea cada vez más difícil de cumplir. En este sentido, la conservación de energía es una alternativa real para aliviar el problema del acceso a ésta, además de ser una medida fundamental para la solución de los problemas relacionados con la contaminación medioambiental.

Las políticas energéticas de la RPC han sido forjadas en torno a una variedad de posturas de las entidades gubernamentales y la consolidación de las compañías energéticas estatales. La apertura del sector energético ha estado a la par de la transición de una economía planificada a una de mercado y de frecuentes cambios burocráticos, lo que ha sido poco útil. La toma de decisiones en política energética en China no es tan centralizada como otras cuestiones gubernamentales. No existe un ministerio de energía y el principal órgano rector en este tema es la CNDR, cuyas principales tareas son la de unificación de políticas y la construcción del camino para el establecimiento de un órgano central rector en forma. La poca coordinación es un elemento que ha contribuido a la falta de desarrollo de una estrategia energética nacional unitaria, por lo tanto resulta más urgente la creación de una autoridad independiente.

Las reformas económicas fueron el catalizador para la creación de nuevas fuerzas socioeconómicas. Es evidente que el PCCh ha jugado un papel muy importante en este proceso, ya que de alguna forma ha sido el mediador de los intereses privados y la administración formal del Estado. El diseño de las instituciones para la gobernanza energética ha promovido la eficiencia de los procesos, sin que éstos impliquen una amenaza en la continuidad del PCCh.

En la cuestión energética es evidente que estamos frente a la fragmentación de la autoridad regulatoria, ya que aún persisten instituciones que tienen jurisdicción sobre idénticas áreas temáticas. Aunado a lo anterior, resulta evidente que las compañías petroleras juegan un doble

papel. Por una parte buscan incrementar su competitividad a nivel internacional y, por otra, siguen siendo el apoyo del Estado en asuntos relacionados con la preservación de la seguridad energética nacional. Las tres principales empresas petroleras chinas poseen una interesante red de relaciones humanas, además una organización de vínculos con las instituciones centrales del gobierno.

Este último prefiere que sus empresas tengan el control del proceso de producción, por lo que han buscado diversificar sus fuentes de abastecimiento con la intención de disminuir la inestabilidad que causa el aumento de los precios internacionales. En este sentido, el liderazgo central no sólo dice a éstas cuando incrementar la producción o los términos de un trato comercial sino que también instruye al liderazgo empresarial, a través de medidas administrativas y documentos emitidos por el PCCh con el objetivo de asegurar el desarrollo estable de todas sus compañías. Éstas han buscado alcanzar acuerdos de empresa conjuntos adquirir parte del paquete accionario de determinadas compañías extranjeras para tener un acceso más seguro a recursos.

La burocracia energética china se ha caracterizado por la poca centralización de sus políticas y la diversidad de intereses. La escasa coordinación es un elemento que ha contribuido a la falta de desarrollo de una estrategia energética nacional unitaria, por lo tanto, la creación de una autoridad independiente sigue siendo un asunto prioritario. Los parámetros bajo los cuales se crearía y operaría dicha entidad son objeto de intenso debate en los círculos chinos de toma de decisiones.

La demanda petrolera y la capacidad de manufactura de productos petroleros no trabajan de manera eficiente, lo cual ha creado retos adicionales para esta industria. La RPC aún no tiene la capacidad de refinar grandes cantidades de suministros de baja calidad que provienen de los países del Golfo Pérsico, estimándose que la misma no aumente en un corto plazo. Producto de la reforma económica, el gobierno llevó a Sinopec, CNOOC y CNPC a emprender importantes cambios en su estructura interna, participando más en los mercados internacionales. Dicha reorganización, sin duda mejoró notablemente la rentabilidad de las tres principales empresas petroleras, además a través del establecimiento de alianzas internacionales han logrado llevar su posición a un nivel más competitivo internacionalmente. Los motivos más importantes para dicho éxito incluye la eficiencia de la gestión interna, lo que mejoró significativamente la concreción de las metas de producción realizadas por las firmas.

El mal manejo de esta cuestión puede convertirse en una amenaza potencial para el desarrollo de China. No obstante, como se mencionó anteriormente los principales miembros del liderazgo chino creen que el mayor peligro para su ascenso se encuentra ligado a factores internos. Estos principalmente son la disparidad en el ingreso, las altas tasas de desempleo, inestabilidad social y el daño ambiental, entre otros. La conjunción de estos problemas puede dar pie a una protesta amplia, por ello el gobierno ha tratado de resolverlos gradualmente.

Hasta ahora el intento más importante para lograr la centralización de la política fue la creación el 27 de enero de 2010 de la Comisión Nacional de Energía, supervisado bajo el Consejo de Estado. El primer ministro Wen Jiabao es el presidente, el vice primer ministro Li Keqiang es el vicepresidente, importantes ministros y militares se incluyen entre sus miembros. De los 27 ministros, 12 forman parte de la recientemente establecida Comisión Nacional de Energía; los más importantes son los Ministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Nacional, Finanzas, Protección al Medioambiente, Comercio, Recursos y Tierra, por mencionar los más importantes. El establecimiento de ésta es un intento para mejorar la coordinación en el establecimiento de políticas energética y trabajar en la mejora de la eficiencia y en la reducción de las emisiones de carbón. El establecimiento de tal institución es un paso en la dirección correcta para hacer frente a los problemas de medioambientales y de seguridad en China. Como se demostró en esta investigación, dicha política involucra muchos intereses, por lo que fue un imperativo la creación de una organización con tal autoridad. No obstante, debido a su reciente creación es difícil saber su nivel real de eficiencia en la aplicación de políticas, y si estas han producido los resultados deseados.

Sin duda alguna, el manejo de la cuestión energética influirá directamente en el desempeño económico de la RPC; es decir, el mal manejo de esta cuestión puede convertirse en una amenaza potencial para su desarrollo. Por ello resulta de suma importancia lo que se está haciendo para minimizar dichas amenazas y porque, a pesar de tales esfuerzos, la falta de mecanismos gubernamentales eficientes para responder en una crisis pueden dejar a China vulnerable e insegura en el entorno energético mundial.

### Fuentes Consultadas

ANDREWS- SPEED, Phillip, *The Strategic implications of China's Energy Needs*. The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Nueva York, Julio 2002, pp. 115.

BO, Kong, *An Anatomy of China's Energy Insecurity*. Pacific Northwest National Laboratory, octubre 2005.

BO, Zhiyue, *China's Elite Politics. Political Transition and Power Balancing*. World Scientific Publishing, Gran Bretaña, 2007.

BOOTH, Ken, "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice", en *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1999.

BUZAN, Barry, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era*, Lynne Rienner, 1991.

CHANG, Felix, "Chinese Energy and Asian Security", en *Orbis*, Vol. 45, no. 2, septiembre 2001.

CHEN, Shaofeng, "State- Regulated Marketization: China's Oil Pricing", en *Perspectives*, Vol. 7, No.3, septiembre 2006.

CHENG, Liu, "China and the New International Security Agenda", en *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, Vol. 3, parte 8, 2008.

CORNELIUS, Peter, "China and Global Energy Markets", en *Orbis*, vol. 51, no. 1, invierno 2007.

CRAIG, Susan, *Chinese Perceptions of Traditional and Nontraditional Security Threats*. Institute of Strategic Studies, marzo 2007.

CROMPTON, Paul, *Energy Consumption in China: Past Trends and Future Directions*. Universidad de Australia Occidental, 2009.

-----, "Institutional Insecurity", en *China's Defining Challenge: Energy*, Washington, 2006.

DAOJING, Zha "China's Energy Security and its International Relations", en *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol.3, no. 3 noviembre 2005.

DOWNS, Erica, "China's New Energy Administration", en *China Bus Rev* 35, no. 6, 2008.

-----, “The Chinese Energy Security Debate”, en *The China Quarterly*, 2004.

-----, “China”, en *Energy Security Series*, The Brookings Foreign Policy Studies, diciembre 2006.

ERICKSON, Andrews, “Beijing’s Energy Security Strategy: The Significance of a Chinese State- Owned Tanker Fleet”, en *Orbis*, vol. 51, no. 1, otoño 2007.

FEWSMITH, Joseph, “Institutions, Informal Politics and Political Transition in China”, en *Asian Survey*, vol. 36, no.3, marzo 1996.

-----, “The new shape of Elite politics”, en *The China Journal*, No. 45, enero 2001.

WU, Naitiao, “Ocho Reformas para 1993”, en *Beijing Informa*, no. 10, marzo 9, 1993.

-----, “Reforma de la estructura administrativa de gobierno”, en *Beijing Informa*, no. 33, agosto 17, 1993.

GAYS, Christoffersen, “The Dilemmas of China’s Energy Governance: Recentralization and Regional Cooperation”, en *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 3. no.3, noviembre 2005.

GUIZOT, Armelle, *Chinese Energy Markets. Trading and Risk Management of Commodities and Renewables*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

GUO Sizhi, *The Business Development of China’s National Oil Companies: The Government To Business Relationship in China*. James A. Baker III Instituto de Política Pública de la Universidad de Rice, 2009.

HUANG, Yong, “China Anti- Monopoly Law: Competition and the Chinese Petroleum Industry”, en *Energy Law Journal*, vol. 31, no. 337, 2010.

JIANG, Zemin, “Reflections on Energy Issues in China”, en *Journal of Shanghai*, Jiaotong University, vol. 13, no. 3, 2008.

JIANG, Wenran, “China Makes Strides in Energy Go- Out Strategy”, en *China Brief*, vol. 9, no. 15, 2009.

KUN Chin Lin, “Macroeconomic Disequilibria and Enterprise Reform: Restructuring the Chinese Oil and Petrochemical Industries in the 1990’s”, en *The China Journal*, no 60, julio 1998.

-----, *Disembedding Socialist Firms as Statist Project: Restructuring the Chinese Oil Industry, 1997- 2002*, Oxford University Press, 2006.

LIEBERTHAL, Kenneth, *China and Political Science*, en PS, Vol. 19, No. 1, 1986.

LIU, Xuecheng, “China’s Energy Security and its Gran Strategy”, en *the Stanly Foundation Policy Analysis Brief*, septiembre 2006.

MARCEL, Valerie, *Trends in Asian NOC Investment Abroad*, Programa de Energía, Medio Ambiente y Desarrollo, Documento de Trabajo 2007.

MILLER, Leland, “In Search of China’s Energy Authority”, en *Far Eastern Economic Review*, Enero- Febrero 2006.

NOLAN, Peter, “Big Business with Chinese Characteristics: Two Paths to Growth of the Firm in China under Reform”, en *Cambridge Journal of Economics*, 2001.

OSWALD, Úrsula, “Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century: Conclusions for Research and Policy- making”, en *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, vol. 3, parte 10, 2008.

PEARSON, Margaret, “The Business of governing Business in China. Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State”, en *World Politics*, no. 57, enero 2005.

PIETZ, David, *The Past, Present, and Future of China’s Energy Sector*, en *China’s Energy Strategy*, Naval Institute Press, Annapolis, 2008.

ROSEN, Daniel, *China Energy. A Guide for the Perplexed*. Center for Strategic and International Studies, mayo 2007.

RUSS, Howard, “Discussion of the Chinese Security Concept and Its Historical Evolution”, en *Journal of Contemporary China* vol. 10, no.27, 2001.

SMIL, Vaclav, “China’s Energy and Resources Uses: Continuity and Change”, en *The China Quartely*, no. 156, diciembre 1998.

SIZHI, Guo, *The Business Development of China's National Oil Companies: The Government to Business Relationship in China*. The James A. Baker Institute for Public Policy, Universidad de Rice, 2007.

SPENCE, Jonathan, *The Search for Modern China*, Norton & Company, Nueva York, 1990.

WALTON, Julie, "Power Politics. China must push through reforms in its energy sector- especially price reform", en *China Business Review* 32, no. 5, 2008.

W, Baiyi, "The Chinese Security Concept and Its Historical Evolution", en *Journal of Contemporary China*, Vol.10, No. 27, mayo 2001.

WANG, Zhengyi, "Conceptualizing Economic Security and Governance: China Confronts Globalization", *The Pacific Review*, vol. 17, no.4.

WANG, Junmin, "State- Building as Market- Building in China", en *Markets in China Today*, Departamento de Sociología de la Universidad de Nueva York, 2005.

WU, Naitiao, "Ocho Reformas para 1993", en *Beijing Informa*, no. 10, marzo 9, 1993.

WU, Naitiao, "Reforma de la estructura administrativa de gobierno", en *Beijing Informa*, no. 33, agosto 17, 1993.

X. Yan, "Study on energy Use in China", en *Journal of the Energy Institute*, vol. 80, no. 2, 2007, pp.5.

ZHAO, Jinmin, "Reform of China's Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges", Escuela de Gobierno John F. Kennedy, noviembre, 2001.

-----, *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*, publicado por James A. Baker III, Instituto de Política Pública de la Universidad Rice, no. 35, abril 2007.

### **Documentos electrónicos**

*About the Ministry of Land Resources*. [consultado el 3 de mayo de 2011, en <http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/about/history/>]

*Anti-monopoly Law of the People's Republic of China* [consultado el 30 de Julio de 2011, en [http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content\\_17254169.htm](http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content_17254169.htm)]

Andrews, Phillip, *China's draft Energy Law: a new beginning or more of the same*, [consultado el 26 de junio de 2011 en <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=29113>]

*China Environmental Law*, [consultado el 4 de agosto de 2011 en <http://www.chinaenvironmentallaw.com/2008/03/24/china%E2%80%99s-energy-conservation-law-introduction/>]

*China finally enacts Anti- Monopoly Law*, [consultado el 30 de Julio de 2011, en <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2007/sept05/19887.pdf>]

*China Medium and Long Term Energy Conservation Plan* [consultado el 30 de junio de 2010 en [http://fourfact.com/images/uploads/China\\_Energy\\_Saving\\_Plan.pdf](http://fourfact.com/images/uploads/China_Energy_Saving_Plan.pdf)].

*China Metereological Information Administration. General Information*. [consultado el 15 de abril de 2011 en [http://www.cma.gov.cn/english/About\\_us/t20070619\\_198704.phtml](http://www.cma.gov.cn/english/About_us/t20070619_198704.phtml)].

*Changes in Five years Plan's Economic Focus* [Consultado el 9 de enero de 2011 en [http://www.china.org.cn/archive/2005-11/09/content\\_1148163.htm](http://www.china.org.cn/archive/2005-11/09/content_1148163.htm)].

*El precio del petróleo continúa estable en China*, [consultado el 12 de julio de 2011 en [http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200304/07/sp20030407\\_63180.html](http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200304/07/sp20030407_63180.html)]

*Energy Saving to Generate Billions: NDRC Official* [Consultado el 6 de enero de 2011 en <http://www.china.org.cn/english/BAT/146263.htm>].

*Global 500. Our annual ranking of the world's largest corporations*, [consultado el 2 de junio de 2011 en [http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full\\_list/index.html](http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2010/full_list/index.html)].

HAN, Michael, "China's Antimonopoly Law: Status Quo and Outlook", en *The Online Magazine for Global Competition Policy*, [consultado el 23 de junio de 2011 en <https://www.competitionpolicyinternational.com/file/view/5542>]

HU, Jintao, *Discurso dado en la Ceremonia de Apertura de la Conferencia Annual del Foro Boao para Asia 2008*. [Consultado el 30 de diciembre de 2010 en [http://www.gov.cn/english/2008-04/13/content\\_943373.htm](http://www.gov.cn/english/2008-04/13/content_943373.htm)].

JIANG, Zemin, *Promote Disarmament Process and Safeguard World Security*, discurso dado en la Conferencia sobre Desarme, Ginebra, Suiza [consultado 26 de marzo de 1999, en <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/zghlhg/cj/unga/t29298.htm>]

Juan Du, *Natural Gas demand to soar*, el 12 de julio de 2011 en [http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/29/content\\_11937174.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/29/content_11937174.htm)]

*Main Functions of Departments of the NDRC.* Para mayor información consultar [http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217\\_252126.htm](http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217_252126.htm). Consultado 30 de abril de 2011.

*National oil companies. Sluggish behemoths control virtually all the world's oil; they should be privatized,* [consultado el 7 de Julio de 2011 en <http://www.economist.com/node/7276986>].

PHILLIPS, Chris, *Petroleum Intelligence Weekly Ranks World's Top 50 Oil Companies*, [consultado el 2 de junio de 2011 en [http://www.oilvoice.com/n/Petroleum\\_Intelligence\\_Weekly\\_Ranks\\_Worlds\\_Top\\_50\\_Oil\\_Companies/649a4dd6.aspx](http://www.oilvoice.com/n/Petroleum_Intelligence_Weekly_Ranks_Worlds_Top_50_Oil_Companies/649a4dd6.aspx).]

SEQUEIRA, SabinA, *Renewable Portafolio Standars, Feed- In Tariffs and Tendering: Instituting Effective Mandated Market Policies in China.* [Consultado el 26 de diciembre de 2010 en [http://www.princeton.edu/mauzeral/wws402\\_s06/Sequeira.pdf](http://www.princeton.edu/mauzeral/wws402_s06/Sequeira.pdf)]

SOLIGO, Ronald, *China's Growing Energy Dependence: The Costs and Policy Implications of Supply Alternatives.* Centro de Economía Política Internacional de la Universidad Rice, [consultado el 26 de junio en <http://bakerinstitute.org/publications/chinas-growing-energy-dependence-the-costs-and-policy-implications-of-supply-alternatives>].

TANNER, Murray, "Challenges to China's Internal Security Strategy", Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission (3 February 2006), [http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND\\_CT254.pdf](http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND_CT254.pdf), 5 de marzo de 2010.

*The State Electricity Regulatory Commission. Major Responsibilities.* Para mayor información ver [http://www.serc.gov.cn/opencms/export/serc/english\\_index.html](http://www.serc.gov.cn/opencms/export/serc/english_index.html). Consultado 30 de abril de 2011.

*Wikileaks: Molestia en Venezuela tras conocer que China revende el petróleo que le compra* [consultado el 8 de agosto de 2011, en <http://economia.noticias24.com/noticia/45315/molestia-en-venezuela-tras-conocer-china-revende-el-petroleo-que-le-compra-en-us-5-wikileaks/>]

*World Energy 2010 Factsheet. What does the global energy outlook to 2035 look like?* [Consultado el 12 de Julio en <http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/factsheets.pdf>].

Zheng, Bijian, *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian, 1997- 2004,* [ Consultado el 12 de enero de 2011 en <http://www.brookings.edu/fp/events/20050616bijianlunch.pdf>].

ZHU, Rongji, "Discurso dado XI Sesión del Consejo de Interacción celebrado el 13 de mayo en Shanghai", en *Beijing Informa*, No. 22, junio 14, 1993, p. 26.

***Sitios de Internet***

[www.chinalawandpractice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html](http://www.chinalawandpractice.com/Article/1692946/Search/China-Energy-Sector-Survey-Part-II-The-EnergyInstitutions.html).

[http://english.sinopec.com/about\\_sinopec/our\\_company/](http://english.sinopec.com/about_sinopec/our_company/).

<http://www.cnoccltd.com/encnooccltd/aboutus/default.shtml>.

[http://www.petrochina.com.cn/Ptr/About\\_PetroChina/Company\\_Profile/](http://www.petrochina.com.cn/Ptr/About_PetroChina/Company_Profile/).

[http://www.cma.gov.cn/english/About\\_us/t20070619\\_198704.phtml](http://www.cma.gov.cn/english/About_us/t20070619_198704.phtml)

<http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/about/history/>.

[http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217\\_252126.htm](http://en.ndrc.gov.cn/mfod/t20081217_252126.htm).