UNIVERSIDAD
DE CHILE
Instituto
de Estudios
Internacionales

CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Nº 1 - 2021

ENTRE GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD ENERGÉTICA: LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PETROLERA DE CHINA

Yessenia Briones Molina[*]

[*] Estudiante de Doctorado y Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Correo electrónico: yesipao93@yahoo.es

ISSN 0719-1065

Comité Editorial

Astrid Espaliat Larson
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Dorotea López Giral
Profesora Asociada
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín
Profesor Titular
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Editor

Eduardo Carreño Lara
Profesor Asistente
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Resumen

Debido a la expansión del comercio y el incremento de las opciones de suministro provenientes del exterior, esta ha beneficiado a un gran número de países, entre los que se encuentra China, la cual se ha visto favorecida con mejores oportunidades para cubrir su alta demanda de combustibles fósiles, especialmente petróleo. No obstante, también le ha creado enormes desafíos en el terreno de la seguridad energética, pues la ha vuelto más dependiente de las importaciones para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo. Con la finalidad de garantizar su seguridad energética, desde inicios del presente siglo, Beijing ha desplegado una serie de estrategias de Cooperación Energética Internacional (CEI) para aprovechar los beneficios de la globalización en favor del equilibrio y estabilidad de su sistema de abasto de energía. El presente ensayo tiene por objetivo examinar las estrategias desarrolladas por el gigante asiático para garantizar el suministro estable de petróleo de 2000 a 2020, en un contexto de globalización energética.

Palabras clave

Petróleo - Seguridad Energética – Globalización - Cooperación Energética

ABSTRACT

Due to the expansion of trade and the increase in supply options from abroad, this has benefited many countries, including China, which has been favored with better opportunities to meet its high demand for fossil fuels, especially oil. However, it has also created enormous challenges in the field of energy security, since it has made it more dependent on imports to achieve its growth and development objectives. In order to guarantee its energy security, since the beginning of this century, Beijing has deployed a series of International Energy Cooperation (IEC) strategies to take advantage of the benefits of globalization in favor of the balance and stability of its energy supply system. The present essay aims to examine the strategies developed by the Asian giant to guarantee the stable supply of oil from 2000 to 2020, in a context of energy globalization.

Keywords

Oil - Energy Security – Globalization - Energy Cooperation

INTRODUCCIÓN

La internacionalización de los mercados energéticos no es un fenómeno nuevo. Los combustibles fósiles han sido comercializados entre naciones durante siglos (Harris, 2001). Sin embargo, la globalización, como la conocemos hoy, ha tenido gran impacto en las formas modernas de comercio de insumos energéticos a nivel internacional. El influjo de este fenómeno está presente en la regulación de los mercados financieros, reestructuración de la industria, acuerdos multilaterales e incremento de vínculos corporativos, entre otros muchos aspectos. Particularmente, las redes mundiales de interconexión energética se han visto transformadas de forma sustancial a raíz del fenómeno globalizador (Mihaela, 2016).

Estas transformaciones, por un lado, crearon las condiciones necesarias para mejorar la seguridad energética de un gran número de países y, por otro, volvieron más interdependientes a las naciones del mundo que en el pasado. Ante tal diversificación de alternativas, los países consumidores han integrado energéticos fósiles importados a sus procesos de producción, mientras que los países petroleros se vuelven más dependientes del capital obtenido de sus exportaciones para sustentar su desarrollo (Ahmad & Babar, 2013).

Por su creciente peso en los mercados internacionales, el sistema energético de China ha cobrado especial relevancia en las últimas décadas. Dado su carácter de importador neto de insumos petrolíferos, la demanda de esta nación se ha convertido en factor determinante en los precios internacionales de los hidrocarburos. Con la finalidad de garantizar su seguridad energética, desde inicios del presente siglo, Beijing ha desplegado una serie de estrategias de Cooperación Energética Internacional (CEI) para aprovechar los beneficios de la globalización en favor del equilibrio y estabilidad de su sistema de abasto de energía.

El presente ensayo tiene por objetivo examinar las estrategias desarrolladas por el gigante asiático para garantizar el suministro estable de petróleo de 2000 a 2020, en un contexto de globalización energética. Para lograr el objetivo propuesto, se ha divido en cuatro partes: la primera describe los mecanismos existentes para la consecución de la seguridad energética en un contexto de globalización; la segunda presenta el perfil energético de China y el inicio de las reformas nacionales para su inserción en el mercado internacional

de petróleo; la tercera expone la progresiva internacionalización de sus necesidades de crudo y las estrategias bilaterales y multilaterales empleadas para aumentar su seguridad energética; por último, en la cuarta, se presentan algunas reflexiones finales.

SEGURIDAD ENERGÉTICA PETROLERA EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA

La economía globalizada favorece al incremento del comercio de energía[1] y, en paralelo, constituye un desafío para las naciones, por lo que la política energética de un país se desarrolla en el contexto de las evoluciones y cambios registrados por el mercado internacional (Mihaela, 2016).

En este sentido, el objetivo de la seguridad energética es: *"(…) asegurar un suministro adecuado de energía a precios razonables y de manera que no ponga en peligro los principales valores y objetivos nacionales"*[2] (Yergin, 1988: 111). Al mismo tiempo, constituye una parte integral de la política energética de cada país la cual es específica para cada nación y depende de su realidad. En el caso del petróleo, tanto para exportadores como importadores, este requiere del aseguramiento de fuentes de suministro y el desarrollo de rutas alternativas para garantizarlo (Daojiong, 2005).

Sin embargo, la constante expansión de la demanda y el carácter cada vez más internacional de este mercado han promovido la creación de instituciones - como la Agencia Internacional de Energía (AIE) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) - encargadas de gestionar el diálogo entre productores y consumidores para garantizar la estabilidad (Christoffersen, 2016). No obstante, dada la aceleración de la globalización y la constante expansión de la demanda en este sector, en ocasiones, estas instituciones no logran cumplir su objetivo.

En consecuencia, la estrategia de seguridad energética de los países requiere de una planificación a largo plazo (Kurian & Vinoda, 2013) que haga posible enfrentar los desafíos que puedan presentarse en los mercados internacionales. Esta situación abre una puerta a los procesos bilaterales y multilaterales como alternativas para la cooperación y negociación petrolera (Daojiong, 2006), las cuales promueven una mayor apertura de los mercados (Jakobson & Daojiong, 2006) y fortalecen la capacidad de resistencia ante una repentina interrupción de la oferta o la demanda.

---

[1] Este incremento del comercio ha creado nuevas oportunidades para promover la cooperación global y la estabilidad internacional.

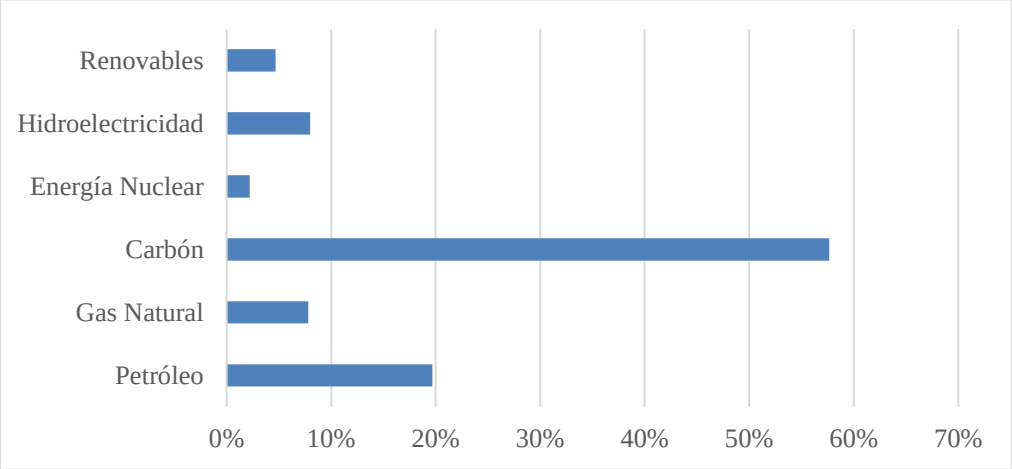
[2] Traducción propia del original: *"(…) is to assure adequate, reliable supplies of energy at reasonable prices in ways that do not jeopardize major national values and objectives"*.

EL PERFIL PETROLERO DE CHINA Y SU PROGRESIVA PARTICIPACIÓN EN EL EXTERIOR

La inserción de China en los mercados internacionales tuvo como punto de partida la adopción de la política de *Puertas Abiertas*[3] en 1978, cuya implementación hizo posible elevados niveles de crecimiento. Esto condujo, entre otros aspectos, a una mayor necesidad energética e insuficiencia de recursos domésticos para cubrirla, razón por la cual, a partir de 1993, la nación comenzó a necesitar del mercado externo para cubrir sus requerimientos de petróleo.

A pesar de que el carbón constituye la principal fuente de energía del país, gracias a las enormes reservas de este recurso; la creciente dependencia de las importaciones de crudo coloca a dicho combustible como una de las prioridades dentro de la agenda política china. Como se puede observar en el Gráfico N° 1, para 2019 su consumo representaba el 58% del total, en comparación con 20% de petróleo, 8% de gas natural, 8% de hidroelectricidad, 2% de energía nuclear y 5% de otras.

Gráfico N° 1: Consumo energético de China en 2019 (%)



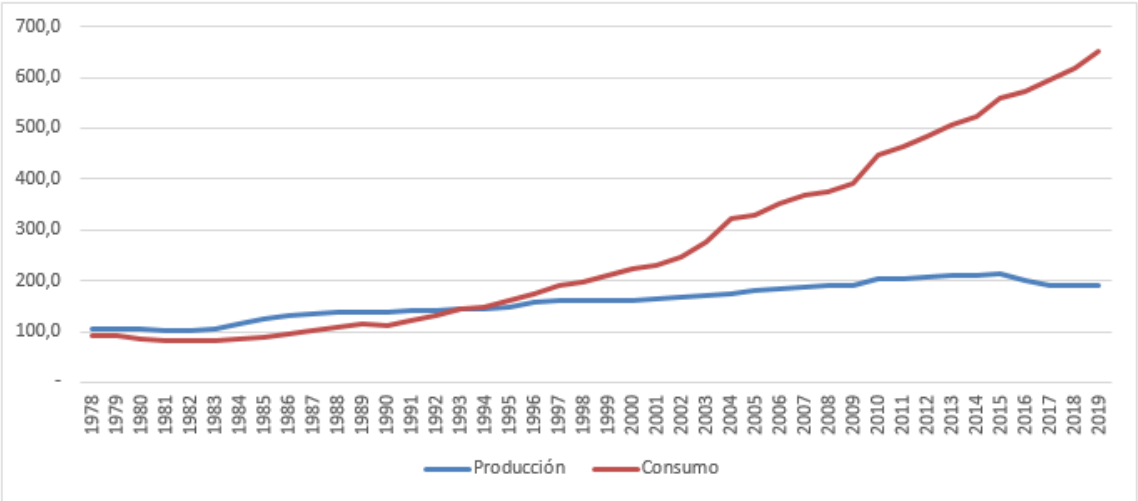
Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida de *British Petroleum Statistical Review* (2020)

[3] Paquete de reformas económicas y de apertura hacia al exterior iniciadas por Deng Xiaoping, el entonces líder del PCCh.

La brecha entre su producción y consumo pasó de ser superavitaria en 1978 (con una producción de 104.1 Millones de Toneladas (MT) y un consumo de 91.3 MT), a ser deficitaria en 1993 (con un consumo de 141.8 MT y una producción de 144 MT), lo cual puede observarse Gráfico N° 2. En la actualidad, se ubica en el segundo puesto de consumo a nivel mundial, con una demanda de 650.1 MT en 2019, sólo superado por Estados Unidos, con un total de 841.8 MT (British Petroleum, 2020).

Bajo el argumento de que este incremento representa una amenaza real para la seguridad energética, el Partido Comunista de China (PCCh) inició una reestructuración de su industria petrolera, la cual se enfocó en la necesidad de una apertura al exterior, con el fin de modernizar el sector y volverlo más eficiente para poder cubrir la demanda nacional (Lin, 2017). Las principales acciones implementadas hasta el momento han consistido en importarlo a través de las Empresas Nacionales de Petróleo (ENP) y realizar inversiones en otras partes del mundo.

Gráfico N° 2: Relación Consumo-Producción de Petróleo (1978 – 2019) (MT)



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida de *British Petroleum Statistical Review* (2020)

No obstante, ante la poca competitividad internacional[4] y el conflicto de intereses surgido entre las ENP y el PCCh motivado por el control de la gestión y las ganancias, el gobierno realizó en 1998 una reestructuración aún mayor, con el fin de reducir el monopolio estatal

[4] Las ENP al ser empresas jóvenes, no posicionadas en el mercado internacional, enfrentaban mucha competencia de empresas con mayor legitimidad en el sector.

sobre las empresas y orientarlas más hacia el mercado. Sin embargo, no fue hasta 2001, con su entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que se comenzó a acelerar el ritmo de las reformas de apertura de la industria petrolera a la competencia (Daojiong, 2005), lo cual garantizó un ascenso de la diversificación de suministros y proveedores, así como una participación más activa en el escenario internacional.

SEGURIDAD ENERGÉTICA Y POLÍTICA EXTERIOR: CHINA Y LA BÚSQUEDA GLOBAL DE PETRÓLEO

Antes del 2000, los principales elementos de la cooperación energética china eran el comercio y la inversión (Jakobson & Daojiong, 2006), sin embargo, a partir de esa fecha el gigante asiático comenzó a darle mayor preponderancia a la búsqueda de una seguridad energética colectiva, mediante el trabajo bilateral y multilateral.

Ello quedó plasmado en los *Planes Quinquenales 10, 11*, *12 y 13*[5], los cuales contemplan el aseguramiento de fuentes de suministro, apertura del sector, conservación de energía, desarrollo de nuevas tecnologías y uso pleno de los mecanismos internacionales para la promoción de la cooperación internacional y la seguridad energética global.

En los subtemas siguientes se detallan las estrategias empleadas en este sentido a nivel bilateral y multilateral.

I. Estrategia Bilateral

Beijing ha tratado de protegerse de las interrupciones de suministro y garantizar un flujo constante de petróleo, a través del apoyo a sus ENP en el extranjero, así como mediante el otorgamiento de préstamos a los países productores a cambio del recurso (Meidan, 2016).

De esta forma, la estrategia *Going Out*[6], surgida en el 2000, tenía como objetivo el desarrollo de nuevas estructuras de financiamiento de proyectos petroleros y la adquisición de derechos de concesión en campos de Arabia Saudita, Kazajistán, Rusia, Argelia, Nigeria, Sudán, Kuwait, Irán, Uzbekistán, Brasil, Venezuela (Jakobson & Daojiong, 2006), entre otros.

Ello sirvió para que estas empresas adquirieran experiencia, conocimientos y ganancias en

[5] Ver Anexo 1: en este anexo se detallan las referencias a la CEI presentes en los Planes Quinquenales 10, 11, 12 y 13 y algunas de las políticas bilaterales.
[6] También conocida como *Going Global*.

varios de los países mencionados. Además, China ha establecido mecanismos de diálogo y cooperación con otros consumidores y productores de energía como Estados Unidos, Japón y Rusia (Ying & Sook, 2018), con el fin de volver a las ENP más competitivas en los ámbitos de exploración, extracción y tecnología energética.

Gracias a ello, estas han ampliado la escala y naturaleza de los proyectos paulatinamente y han comenzado a involucrarse en producciones más complejas, como las exploraciones en alta mar (Smith, 2015).

Por otra parte, la implementación de la estrategia de *Préstamos por Recursos*[7], surgida en 2009, implicó ayuda económica, militar y de construcción de infraestructura energética a países productores, a cambio de recursos y materias primas. Muchos de estos fondos fueron destinados hacia el suministro de petróleo, lo que condujo a la firma de acuerdos con Rusia, Kazajistán, Turkmenistán, Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Angola y Ghana (Smith, 2015).

De manera similar, las ENP desarrollaron nuevas estructuras de financiamiento, mediante las cuales los préstamos servían para las inversiones en la construcción de infraestructura energética, como es el caso de los oleoductos con Kazajistán y Rusia, las refinerías con Ecuador, por mencionar algunos.

II. Estrategia Multilateral

Con el fin de garantizar su seguridad energética, también desde el 2000, Beijing se ha enfocado en insertarse en esquemas multilaterales que le permitan participar en discusiones sobre esta temática.

Ejemplo de ello, ha sido su participación con el G-20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) + China, el Diálogo de Desarrollo de Asia, la Cooperación Trilateral Japón-Corea-China, la Unión Europea, la AIE, entre otros. También es observador en el Tratado de la Carta de la Energía y mantiene diálogos con algunos de los miembros de la

[7] También conocida como *Going Global 2.0* (Meidan, 2016).

OPEP[8].

A la par, ha creado otros mecanismos con naciones que pueden contribuir a su meta. El objetivo de estos últimos ha sido ubicarse a sí misma en una posición privilegiada, donde sus necesidades posean un rol más central. Dentro de estos se pueden mencionar la Asociación Internacional para la Cooperación en la Eficiencia Energética (AICEE), el Foro Energético Internacional (FEI) de los cuales ha sido miembro fundador[9], entre otros. Asimismo, ha aprovechado las cumbres de BRICS[10] y de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) para fortalecer los diálogos entre productores y consumidores e impulsar la cooperación en eficiencia energética y transferencia de tecnología.

El principal inconveniente de estos esfuerzos para el gigante asiático radica en que debe compartir el liderazgo con las otras naciones, lo cual limita su capacidad de priorizar sus necesidades energéticas. Para contribuir a este fin, la *Belt and Road Initiative* (BRI), planteada en 2013, proponía conectar de manera terrestre y marítima a China con diferentes países[11], así como la colaboración en infraestructura, comercio, inversión, educación, energía, entre otras (Lin, 2017).

La BRI contempla la construcción de una infraestructura energética internacional lo cual contribuye a mejorar la seguridad energética china (Rolland, 2019). Este objetivo se estableció en el décimo tercer Plan Quinquenal (2016-2020)[12], donde se disponía el uso de los seis corredores energéticos[13] creados por la BRI como canales de importación de petróleo; además de servir para proteger las inversiones y actividades de las ENP en esos territorios; salvaguardar las rutas marítimas del Indo-Pacífico, a través de las cuales se transporta, aproximadamente, el 80% del petróleo que ingresa al país (Herberg, Downs, Kugelman & Len Yu, 2017).

[8] Ver Anexo N° 1. En este anexo se pueden ubicar las demás participaciones en foros multilaterales e internacionales de China.
[9] Ver Anexo N° 1. En este anexo se pueden encontrar algunas de las propuestas multilaterales iniciadas por China.
[10] Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
[11] La propuesta original incluía alrededor de 70 países, pero con la amplitud de esta y la posibilidad de que sea transcontinental, se estima que sean 138 los países involucrados.
[12] Ver Anexos 3: En este anexo se puede encontrar las referencias de la BRI en el 13avo Plan Quinquenal.
[13] Los corredores económicos son: China-Mongolia-Rusia, Puente Terrestre Euroasiático, China-Asia Central-Asia Occidental, China-Pakistán, Bangladesh-China-India-Myanmar, China-Indochina (Herberg *et al*, 2017).

REFLEXIONES FINALES

Como se ha argumentado al inicio de este ensayo, la vulnerabilidad energética petrolera de China proviene de la amplia brecha entre la producción y el consumo de este recurso en el país. La aceleración de la globalización ha permitido que Beijing forje lazos cada vez más estrechos con otros países en este ámbito, como una forma de garantizar el suministro de este combustible.

Para ello ha diseñado múltiples formas de CEI, tales como alianzas estratégicas bilaterales y multilaterales, creación e inversión en infraestructura energética e internacionalización de sus ENP.

Hasta el momento, las estrategias bilaterales le han permitido lidiar eficazmente con la volatilidad e incertidumbre de los mercados internacionales, así como garantizar un suministro estable para su ambiciosa expansión industrial y la elevación progresiva de los estándares de vida de su población, por lo que se puede esperar que continúe la dependencia de fuentes externas para su abastecimiento nacional.

Las opciones multilaterales son empleadas por el gigante asiático en la medida en que le sirvan para obtener resultados favorables en su economía. Por ello, a este nivel se ha enfocado en una participación más activa en los mecanismos que le faciliten obtener un lugar privilegiado en el sistema internacional.

Debido a esto, Beijing mantendrá su política exterior energética dirigida hacia la cooperación bilateral y multilateral, a través de acuerdos mutuamente beneficiosos, dentro de los cuales la BRI se muestra como el más importante, pues le posibilita la reducción considerable de los costos logísticos de la energía fósil extranjera y la posiciona en el centro de los intereses.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

— AHMAD, A. & BABAR, M. (2013) “Effect of Energy Market Globalization over Power Sector of GCC Region: A Short Review”, *Smart Grid and Renewable Energy*, N° 4, pp. 265-271

— BRITISH PETROLEUM (2020) *Statistical Review of World Energy 2020* (69ª ed.). Available: https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html Accessed: July 8, 2020

— CHRISTOFFERSEN, G. (2016) “The Role of China in Global Energy Governance”, *China’s Perspectives*, N° 2, pp. 15-24

— COMMUNIST PARTY OF CHINA (2016) *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)*, Beijing: Central Compilation & Translation Press

— DAOJIONG, Z. (2005) “China Energy Security and its International Relations”, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 3, N° 3, pp. 39-54

— DAOJIONG, Z. (2006) “China’s Energy Security: Domestic and International Issues”, *Survival*, Volume 4, N° 1, pp. 179-190

— HARRIS, M. (2001). “Globalization of Energy Markets” In: Frost, R. & Kugler, R. (eds). *The Global Century: Globalization and National Security,* Washington DC: National Defense University, pp. 217-282

— HERBERG, M., DOWNS, E., KUGELMAN, M., LEN, C. & YU, K. (2017) *Asia's Energy Security and China's Belt and Road Initiative*, Seattle: The National Bureau of Asian Research

— JAKOBSON, L. & DAOJIONG, Z. (2006) “China and the Worldwide Search for Oil Security”, *Asia Pacific Review*, Volume 13, N° 2, pp. 60-73

— KURIAN, A. & VINODA, C. (2013) “Energy Security: A Multivariable Analysis of Emerging Trends and Implications for South Asia”, *India Quarterly,* Volume 69, N° 4, pp. 383-400

— LIN, K. (2017) *One Belt One Road and the Future of Chinese Energy Security* (Thesis MA in International Studies), National Chengchi University

— MEIDAN, M. (2016) *China’s Loans for Oil: Asset or Liability*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies

— MIHAELA, P. (2016) *Globalization and the New Energy Challenges*, Bucarest: Academy of Economic Studies

— ROLLAND, N. (2019) *A Concise Guide to the Belt and Road Initiative*, Seattle: The National Bureau of Asian Research

— SMITH, K. (2015) “Understanding China’s Global Energy Strategy”, *International Journal of Emerging Markets*, N° 10, pp. 194-208

— XUANTONG, J. (2016) *China’s Engagement in Global Energy Governance*, Paris: IEA

— YERGIN, D. (1988) “Energy Security in the 1990’s”, *Foreign Affairs*, Volume 67, N° 1, pp. 110-132

— YING, L. & SOOK, T. (2018) “The Implications of Globalization and Trade Liberalization on the Competitive Positioning and Sustainable Growth of the Chinese Oil and Gas Industry”, *International Journal of Recent Trends in Engineering & Research*, Volume 4, N° 10, pp. 66-73

Anexo N° 1

RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN EN INICIATIVAS MULTILATERALES Y POLÍTICAS DOMÉSTICAS* ADOPTADAS EN EL PERÍODO

Sucesos Internacionales	Sucesos Nacionales
2001-2005	
Going Out Préstamos por recursos Ingreso a la OMC No considera la GEI Miembro fundador de la OCS Miembro de Diálogo de Desarrollo Chino Cooperación Trilateral Japón-Corea-China Asociación con la Comisión Europea Foro para la Cooperación África-China Observador del Tratado de la Carta de Energía Diálogo con la OPEP	Apoyar a las ENP en sus actividades de aseguramiento de suministros Ofrecer políticas de apoyo para la exploración y el desarrollo de petróleo en el extranjero
2006-2010	
Cooperación energética con BRICS Foro de Cooperación Estados Árabes-China Foro de Cooperación Estados del Golfo-China	Expansión de la apertura Fortalecimiento de la Cooperación Internacional No considera la GEI
2011-2015	
Surgimiento de la BRI Fundador del Fondo Energético Internacional Miembro de la AIE Participación en los Principios de Colaboración Energética del G-20 Centro de energía con APEC Foro Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) / China Miembro fundador de la AICEE Miembro de la Cooperación Económica Regional con Asia Central	Mejorar los sistemas de apoyo para la Cooperación Internacional Participar activamente en la GEI Hacer pleno uso de los mecanismos multilaterales y bilaterales de Cooperación Energética

2016-2020	
Plan de Cooperación 2015-2019 CELAC-China	Ampliación de la CEI Usar mecanismos multilaterales y bilaterales como plataformas para la promoción de la CEI Promover la cooperación energética en el marco de la BRI Participar activamente en la GEI y elaborar normas para la construcción de una gobernanza justa y equitativa. Mejorar la participación del país en el sector energético internacional.

* Políticas que aparecen en los Planes Quinquenales

Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida de Xuantong (2016) y 13º Plan Quinquenal (2016)

CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES