



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“INTERESES ENERGÉTICOS DE LA REPÚBLICA POPULAR
DE CHINA EN ASIA CENTRAL Y LA RECONFIGURACIÓN
DEL BALANCE DE PODER EN LA REGIÓN EN EL SIGLO
XXI”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

ADALBERTO CASTAÑEDA VIDAL

ASESOR:

MTRO. GENARO BERISTAIN AGUILAR



Ciudad Universitaria, Cd. de México, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*“Donde hay duda, hay libertad”
Proverbio latino*

*A mi familia....
A mi padre, por enseñarme a soñar
A mi madre, por enseñarme luchar por lo que quiero
A mi hermana, por enseñarme que lo importante es buscar la felicidad
A mi Universidad, por enseñarme que es posible un mundo donde quepan muchos mundos.*

ÍNDICE

Índice técnico.....	5
Directorio de Abreviaciones.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1: Elementos teórico-conceptuales.....	18
1) Escuela realista de las Relaciones Internacionales.....	18
2) Marco conceptual de la Seguridad energética.....	20
3) Enfoque de “Manipulación Estratégica”.....	22
a) Anotación metodológica.....	27
4) Contexto del funcionamiento de la industria de petróleo y gas natural	28
CAPÍTULO 2. El deterioro de la seguridad energética y el aumento del poder de mercado de China	33
1) Crecimiento económico de China y el impulso a la demanda y producción de petróleo y gas natural	33
a) Liderazgo de Mao Tsetung.....	33
b) Liderazgo de Deng Xiaoping.....	34
2) Panorama de las importaciones de hidrocarburos de China 1980-2015.....	40
3) Contexto global del mercado energético en el siglo XXI.....	46
4) Panorama energético de Asia Central y el papel de China.....	51
CAPÍTULO 3. Evolución de la capacidad institucional del sector energético en China.....	62
1) Desarrollo histórico del sector.....	64
a) Desarrollo histórico del sector: del modelo maoísta a las reformas de Deng Xiaoping.....	64
i) <i>Etapa 1: 1949 -1981</i>	64
ii) <i>Etapa 2: 1978 -1991</i>	65
b) Capacidad institucional y estructura del sector de 1991 a 2004.....	69
i) <i>Etapa 3: 1991-1997</i>	69
ii) <i>Etapa 4: 1997-2003</i>	70
iii) <i>Etapa 5: A partir del 2004</i>	75
c) Apoyo gubernamental como mecanismo de control de las inversiones en el extranjero.....	78
CAPÍTULO 4. Las negociaciones para la construcción del oleoducto Kazajstán-China (1997-2005) y el gasoducto Turkmenistán China (1997-2009).....	82
1) Proceso de negociación del oleoducto Kazajstán-China de 1997 a 2005.....	82
a) Fases de la negociación.....	86
i) <i>Fase 1: 1997-1999</i>	86
ii) <i>Fase 2: 2000-2002</i>	92
iii) <i>Fase 3: 2003-2004</i>	94
2) Proceso de negociación del gasoducto Turkmenistán-China 2002 2009	101
a) Fases de la negociación.....	103
i) <i>Fase 1: 2002-2006</i>	103
ii) <i>Fase 2: 2007-2009</i>	107
CONCLUSIONES.....	116
Fuentes de consulta.....	122

ÍNDICE TÉCNICO

• MAPAS	
Mapa 1. Asia Central y China.....	8
Mapa 2. Oleoducto Kazajstán-China y campos petroleros importantes en Kazajstán.....	83
Mapa 3. Campos de gas natural y Cuenca del Amu Darya en Turkmenistán.....	101
Mapa 4. Ruta del gasoducto Turkmenistán China.....	102
Mapa 5. Rutas alternativas para la construcción de gasoductos en Turkmenistán.....	110
• CUADROS	
Cuadro 1. Resultados de la manipulación estratégica.....	26
Cuadro 2. Márgenes de utilidad industrial, sobre la base de ingresos antes de impuestos (porcentaje)....	37
Cuadro 3. Reservas Probadas de Petróleo Crudo (miles de millones de barriles).....	52
Cuadro 4. Reservas Probadas de Gas Natural (miles de millones de metros cúbicos).....	52
Cuadro 5. Exportaciones de Petróleo Crudo de Asia Central (miles de millones de metros cúbicos).....	53
Cuadro 6. Exportaciones de Gas Natural de Asia Central (miles de millones de metros cúbicos).....	53
Cuadro 7. Kazajstán - número de socios a los que exportó Petróleo Crudo.....	56
Cuadro 8. Empresas Petroleras Nacionales, empresas matrices, subsidiarias y porcentaje listado en bolsas de valor.....	72
Cuadro 9. Hechos importantes durante la negociación del oleoducto Kazajstán-China 1997-2005.....	98
Cuadro 10. Hechos importantes durante la negociación del gasoducto Turkmenistán-China 2002-2009.	114
• GRÁFICAS	
Gráfica 1 Composición de las exportaciones manufactureras de China, 1990 a 2010.....	38
Gráfica 2 China - consumo total de energía (cuatrillones de Btu).....	39
Gráfica 3 China – dependencia de importaciones petroleras (porcentaje).....	41
Gráfica 4 China – producción y consumo de petróleo (miles de barriles al día).....	42
Gráfica 5 Participación de China en el total de importaciones de petróleo mundiales (porcentaje).....	42
Gráfica 6 Consumo y Producción de Gas natural en China 2000-2014 (billones de pies cúbicos).....	45
Gráfica 7 Consumo de gas natural de China por fuente. (billones de metro cúbicos).....	46
Gráfica 8 Precios del petróleo al contado \$ USD/barril 1990-2006.....	49
Gráfica 9. Kazajstán - Exportación de Petróleo Crudo por destino (porcentaje).....	54
Gráfica 10. Kazajstán - Exportación de Gas Natural vía gasoductos por destino (porcentaje).....	56
Gráfica 11. Turkmenistán - Exportación de Gas Natural vía gasoductos por destino (porcentaje) sin Irán...	59
Gráfica 11.1. Exportaciones anuales de gas natural de Turkmenistán a Irán (miles de millones de metros cúbicos).....	60
Gráfica 12. Participación de China en la producción de petróleo y gas de Kazajstán.....	85
Gráfica 13. Principales exportadores de petróleo crudo a China (1992-2014) en miles de millones de toneladas métricas.....	88
Gráfica 14. IED de China en Kazajstán 2003-2009 (millones dólares).....	96
• FIGURAS	
Figura 1. Proceso de transporte de Gas Natural en estado gaseoso y licuado.....	30
Figura 2. Estructura de la industria petrolera en China a partir del 2004.....	75

DIRECTORIO DE ABREVIACIONES

ACC – Asia Central Centro (gasoducto)
AIE – Agencia Internacional de Energía
AMG – *AktobeMunaiGaz*
CAC – China-Asia Central (gasoducto)
CDPE – Comisión de Desarrollo y Planificación Estatal
CEE – Comisión Económica Estatal
CEEC – Comisión Estatal de Economía y Comercio
CNODC - *China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation*
CNOOC – *Chinese National Offshore Oil Corporation*
CNDR – Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma
CNPC – *Chinese National Petroleum Corporation*
CPE – Comisión de Planeación Económica
EIA – United States Energy Information Administration
ELG – *Energy Leading Group* (Grupo Dirigente Central de Energía)
EPN – Empresas petroleras nacionales (CNPC, CNOOC y Sinopec)
FMI – Fondo Monetario Internacional
GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General de Aranceles y Servicios)
GNL – Gas natural licuado
IED – Inversión extranjera directa
KMG - *KazMunaiGaz*
MIP – Ministerio de la Industria del Petróleo de China
MIT – Massachusetts Institute of Technology
OCS – Organización para la Cooperación de Shanghai
OEC – Observatory of Economic Complexity
OEE - Oficina Estatal de Energía
OMC – Organización Mundial del Comercio
OPEP – Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB – Producto interno bruto
RMB – Reminbi
SAFE - *State Administration of Foreign Exchange* (Oficina Estatal de Cambio de Divisas)
Sinopec – *China Petroleum & Chemical Corporation*
TAPI – Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (gasoducto)
URSS – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USD – Dólares de Estados Unidos
US EIA – United States Energy Information Administration

INTRODUCCIÓN

En una conferencia de prensa a mediados de la década de los noventa, un reportero inocentemente preguntó al Ministro de Energía de Rusia su opinión sobre el desarrollo de los hidrocarburos en el Caspio, los cuales estaban empezando a ser aprovechados por los nuevos países independientes de Asia Central. Tras escuchar la pregunta, golpeó su puño firmemente contra la mesa y respondió “*eta nasha neft*” (es nuestro petróleo).¹

Históricamente, por motivos económicos, políticos o de seguridad, diferentes imperios y potencias han luchado por mantener su influencia sobre los territorios de Asia Central, región que actualmente es conformada por cinco países: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. En el siglo XIX, el Imperio Zarista se enfrentó al Reino Unido con el objetivo de encontrar suministros de materias primas en la región y asegurar nuevos mercados para su producción. Para referirse a esta pugna entre los intereses de ambos imperios sobre la región, un agente del servicio de inteligencia británico acuñó el término “Gran Juego”.² A finales del siglo XX, tras el período de dominación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sobre estos cinco países, el Gran Juego se reanudó. Esta vez, el Reino Unido fue relevado por Estados Unidos y sus aliados europeos, quienes se enfrentaban al Estado sucesor de la URSS, la Federación Rusa. Los objetivos de ambas potencias seguían siendo muy similares: el control de los recursos naturales y la ampliación de su influencia por motivos de seguridad. Años más tarde, con el advenimiento del nuevo siglo, las crecientes economías emergentes de la región también comenzaron a desarrollar intereses en la región. Turquía empezó a buscar expandir su poder sobre sus vecinos del este para convertirse en el puente que uniera ambos continentes. India, con el crecimiento de su consumo energético, empezó a ver en los recursos centroasiáticos una opción segura para abastecer su pujante demanda.

¹ Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*, The Penguin Press, Nueva York, 2011, p. 47-48.

² Peter Hopkirk, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*, Kodansha International, Nueva York, 1992, p. 564 y Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Perseus, Nueva York, 1997, p. 198.

primera década del siglo XXI, contextualizando su actuar en la competencia que enfrentó con los otros países involucrados. Para esto, se estudiarán dos casos de la estrategia que desplegó: la negociación del oleoducto Kazajstán-China, de 1997 a 2005, y la del gasoducto Turkmenistán-China (también conocido como China-Asia Central), del 2002 al 2009. Ambos casos, además de tener un gran impacto en el contexto energético y de seguridad de China y la región, provee ejemplos representativos del tipo de relaciones que puede desarrollar con el resto de los países que la conforman.

La hipótesis central que se defiende es que el grado de éxito que China tuvo sobre Kazajstán y Turkmenistán en las negociaciones analizadas dependió de la capacidad institucional del gobierno central para controlar los intereses del sector energético nacional y su poder en el mercado regional y global de hidrocarburos. Gracias a estos dos factores, Beijing logró la obediencia de ambas repúblicas centroasiáticas y reconfiguró el balance de poder en la región con respecto a la presencia de Rusia.

La representatividad de los casos recae en la clasificación geográfica y política de los países. Por un lado, el primer grupo, conformado por Kazajstán, al igual que Kirguistán y Tayikistán, comparte frontera con China, lo cual hace que los flujos tanto comerciales como migratorios ejerzan una presión extra en la manera en la que interactúan de manera bilateral, contrario a Turkmenistán y Uzbekistán. Respecto a las condiciones políticas internas en esta región, a pesar de que los cinco países se caracterizan por mantener regímenes autoritarios, los gobiernos del primer grupo admiten un grado mayor de libertades y han sido más proclives a la liberalización de su economía.

Tras su independencia de la URSS, los países de Asia Central destaparon al mundo su riqueza en reservas de hidrocarburos. Kazajstán en el 2013 se ubicó como el doceavo país poseedor de reservas petroleras a nivel mundial, con un total de 30,003 millones de barriles probados.⁴ Por su parte, Turkmenistán se ubicó en el cuarto lugar mundial de reservas de gas natural en 2014, con reservas probadas de 17.5 billones de metros cúbicos.⁵ Aunque, ahora el panorama de estos países es prometedor, a

⁴ Datos obtenidos de las Estadísticas Internacionales de Energía de United States *Energy Information Administration* (EIA).

⁵ *Ídem*.

mediados de la década de los noventa, la falta de recursos, inversiones y socios comerciales, impedían que desarrollaran su potencial en la industria energética. Sus exportaciones eran completamente dependientes de Rusia, el legado de infraestructura que dejó la época soviética sólo les permitía orientar sus flujos comerciales a la potencia vecina del norte. La evolución individual de sus contextos políticos y económicos ayudó a diversificar sus relaciones comerciales y mejorar su posición en el mercado energético internacional.

A pesar de su reciente relevancia como tema de estudio y punto de conflicto de las agendas nacionales en el contexto global, la seguridad energética dista de ser una empresa de reciente preocupación en las políticas nacionales y exteriores. El origen del recelo por asegurar el suministro de los recursos petroleros se remonta a la decisión histórica de Winston Churchill durante la Segunda Guerra Mundial de cambiar la fuente de combustible de la Marina Real Británica del carbón al petróleo. Paulatinamente la flota inglesa trasladó sus fuentes de abastecimiento energético de las minas carboníferas de Gales a los pozos petroleros del Golfo Pérsico. En 1913, ante la Cámara de los Comunes, Churchill declaró: “la certeza de la seguridad en el petróleo yace en la variedad y la variedad solamente.”⁶ A partir de entonces, inauguraría una nueva etapa en el paradigma de seguridad a nivel global. El nuevo centro de atracción del mismo radica en la capacidad de las naciones para garantizar el suministro de petróleo y gas natural, los cuales hasta la actualidad siguen ocupando el lugar principal en la matriz energética global. Lo anterior catalizó un nuevo tipo de relaciones entre las políticas estatales y las empresas explotadoras, tanto al interior de las fronteras nacionales como en aquellos territorios capaces de asegurar la satisfacción de la creciente demanda.

Para mediados del siglo XX, Estados Unidos de América había relevado completamente a la Gran Bretaña como la superpotencia a nivel global y, por lo tanto, se convertía en el principal jugador en el tablero internacional en hacer movimientos para asegurar sus suministros de petróleo. En palabras de Margaret Thatcher “lo inesperado pasa y hay que estar siempre preparado para eso.”⁷ Bajo este precepto las

⁶ *The Economist*, The real trouble with oil [Versión Electrónica], Abril de 2005. Recuperado el 12 Septiembre 2015. Disponible en: <http://www.economist.com/node/3910260>

⁷ Daniel Yergin, “Energy Security and Markets” en *Energy and Security*, Washington, DC, Johns Hopkins University, 2005, p. 61.

naciones consumidoras llevaron a cabo una serie de tácticas en la búsqueda de la seguridad energética.

Guiadas por este mismo anhelo, las economías emergentes como China, se han unido a esta pugna en las últimas décadas. Al igual que las potencias que surgieron de la Primera y Segunda Guerra Mundial, Beijing ha puesto en marcha una estrategia para reducir su vulnerabilidad energética, valiéndose de tácticas diplomáticas, apoyo político y recursos financieros a través de diferentes actores—principalmente sus empresas petroleras nacionales y sus bancos. Aunque la literatura existente sobre el tema apunta a que los intereses imperantes de esta estrategia giran en torno al aumento la competitividad de sus empresas nacionales en el mercado de hidrocarburos y no a la apropiación de recursos energéticos para su consumo,⁸ las acciones diferenciadas que ha llevado a cabo en Asia Central a partir del 2001,⁹ dan cuenta de la importancia que tiene esta región para sus intereses nacionales y que van más allá del ámbito energético.

Esta tesis responderá si tal estrategia ha modificado la configuración del balance de poder en aquella demarcación a favor de China. Sin embargo, antes de ahondar en estas consecuencias, se abordará la que se señala como una de las causas: el deterioro de la seguridad energética de China. Esto dará pauta para poder analizar las variables explicativas que analizan la capacidad institucional del gobierno del Partido Comunista y su peso en el mercado energético para influir en la modificación de las políticas energéticas de los países de Kazajistán y Turkmenistán.

El año 1993 marca un punto de inflexión en materia de seguridad energética para la República Popular de China pues casi tres décadas después las políticas de corte autárquico de Mao Tse Tung, las cuales convirtieron a la autosuficiencia parte del orgullo nacional, y 10 años de reformas de bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, el “Reino

⁸ El enfoque para analizar esta dinámica ha sido llamado “modelo autoritario fragmentado” y argumenta que la autonomía operativa que han adquirido las empresas petroleras estatales, en adición a su especialización y experiencia, ha dado pauta a que puedan influir en la estructura del gobierno para que se generen políticas a favor de sus intereses. Para mayor detalle de esta perspectiva, consultar: Houser 2008, Kong (2010), Downs (2006) y Meidan (2016), Agencia internacional de Energía (2011), entre otros. En menor proporción, hay un grupo de analistas que arguyen que las empresas siguen teniendo una vinculación estrecha con la burocracia gubernamental y que sus lineamientos son seguidos por la estructura jerárquica que mantienen, de arriba hacia abajo. Ejemplos de este enfoque se encuentran en Hui Shen (2011) y Taylor (2012)

⁹ Robert Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*, Rowman & Littlefield Publishers, Nueva York, 2012, p. 295.

Medio”¹⁰ se convirtió por primera vez en importador neto de petróleo. A la par de su impresionante desarrollo industrial, el consumo de energéticos siguió aumentando en los primeros años del siglo XXI; este crecimiento fue inversamente proporcional al de la producción interna. Dada la incapacidad de autoabastecerse, la alternativa para satisfacer su demanda fueron las importaciones. Para 2013, tras veinte años de la importación de su primer barril de petróleo, China arrebató a Estados Unidos el puesto del mayor importador de petróleo en el mundo.

A pesar de que la principal fuente de generación de energía de China es el carbón, el cual ha abarcado alrededor del 65% en su matriz energética en la última década, su disponibilidad y distribución no han sido suficientes para generar la energía que necesita para sostener su crecimiento económico. El 40% restante se divide entre petróleo (20%), gas natural (5%), entre otros.¹¹

Ante las presiones internacionales por el alto grado de emisiones que genera su consumo de carbón, el liderazgo de Beijing ha puesto en marcha una serie de medidas para incrementar el peso en su matriz energética de otras fuentes más limpias que el carbón, como el petróleo, gas natural y las energías renovables, así como para aumentar su eficiencia energética.¹²

El Medio Oriente sigue siendo la fuente principal de importaciones de petróleo crudo, y desde la década pasada los países de África Subsahariana han empezado a tener una participación significativa. A pesar de la aparente diversificación que esto significa, el 80% de las importaciones de petróleo de China aún tienen que transitar por el “Estrecho de Malaca,”¹³ el cual está delimitado por Indonesia, Malasia y Singapur.

¹⁰ El nombre de China en el idioma chino mandarín, “中国” (Zhongguo), se traduce literalmente como “Reino Medio.” Detrás de esta denominación se encuentran siglos de historia en las que la raza Han concebían a su Imperio como el centro del mundo. En el pensamiento social chino se encuentra arraigada la idea que, desde mediados del siglo XIX hasta antes de la fundación de la República Popular, China perdió posición como centro del mundo gracias a los embates de las potencias extranjeras (“siglo de la humillación”), pero que con el esfuerzo de todos sus habitantes lograrán recuperar el lugar que les pertenece. Esta autoconcepción ayuda a entender de manera somera la importancia que las políticas de autosuficiencia y de posicionamiento en el exterior tienen en su ideología nacional.

¹¹ Robert Sutter, *op. cit.*, p. 296.

¹² Véase, State Council, 2006. The Eleventh Five-Year Guideline for National Economic and Social Development. En línea: <http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/gjwngh/> y State Council, 2011. The Twelfth Five-Year Guideline for National Economic and Social Development. En línea: <http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/jwngh/>

¹³ Li Xiaowei y Chu Junying. “Geo-political Choice of China’s Energy Security,” *Journal of Kunming University*, 2009, vol. 41, núm. 4, pp. 63-67, p. 65.

Siendo este último el aliado histórico más importante de Estados Unidos en el Sudeste Asiático y los otros dos un foco de interés en su política hacia la región.¹⁴ El poder que es capaz de ejercer Estados Unidos en las vías marítimas, ha causado recelo en las autoridades chinas, especialmente ante un potencial bloqueo del tránsito orquestado en esta región.¹⁵

En su intento por reducir este riesgo, el liderazgo de Beijing ha intensificado la cooperación internacional en el sector energético, tanto a nivel bilateral como multilateral. La estrategia de crecimiento orientado al exterior que han llevado a cabo sus empresas petroleras nacionales ha sido percibida como una maniobra para apropiarse de los recursos petroleros en diferentes regiones del mundo. Esto causó desasosiego entre los principales países consumidores a mediados de la década pasada, pues el sistema político de China, a diferencia de los regímenes abiertos, le da ventaja a sus empresas, permitiendo que sean apoyadas con todo el aparato diplomático y financiero del Estado. Sin embargo, la bibliografía sobre el tema ha sido clara en que la expansión no se ha traducido en el envío de la producción de vuelta a China, sino en el aumento de la competitividad de sus empresas. No obstante, estas tesis parecen insuficientes al analizar la estrategia implementada en los países de Asia Central, por los diferentes intereses económicos, políticos y energéticos que se entrelazan en esta región.

Debido a su ubicación geográfica y su riqueza energética, las exportaciones de Asia Central con destino a China generan menor incertidumbre. En lugar de atravesar las tortuosas rutas del Océano Índico y del Mar del Sur de China, Beijing ha tenido la oportunidad de tender redes de ductos que transporten petróleo y gas con menores riesgos de interrupción. Sin embargo, para que los países que la integran logren contribuir de manera significativa a la demanda de hidrocarburos del gigante asiático, se ha necesitado una gran cantidad de inversiones para resanar las carencias, tanto en infraestructura como en desarrollo económico en general. En esta tesis se analizarán

¹⁴ Center for Strategic and International Studies, *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, Julio 2009, Washington, D.C. Disponible en línea: http://csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf [Fecha de consulta: 25 Abril 2016]

¹⁵ Como ejemplo histórico de este tipo de acciones, se encuentra el bloqueo comercial que impuso a la República Popular de China durante la Guerra de Corea, como consecuencia del apoyo de Mao Zedong al régimen de Kim Il-sung.

los efectos de estas acciones en Kazajstán y Turkmenistán. Se han elegido los casos de estos dos países por ser los más significativos para los flujos energéticos hacia China y por ser representativos de los dos tipos de regímenes que coexisten en la región.

Otros factores políticos y religiosos también han llevado a Beijing a profundizar la cooperación en distintas áreas para favorecer sus intereses. Entre ellos resaltan el fundamentalismo religioso de algunos grupos nacionalistas que han cometido actos terroristas en China y que también tienen operaciones en la región vecina. Se teme que la radicalización pueda contagiarse y fortalecer estos movimientos que amenazan la estabilidad nacional. Por esta razón el Partido Comunista ha puesto en marcha una estrategia de largo plazo, en materia de seguridad y economía, que permita conservar un ambiente armonioso en la zona. Dentro de esta estrategia, resaltan las acciones de diplomacia energética, ya que han ayudado a modificar sustancialmente el balance de poder entre las ex repúblicas soviéticas.

El contexto histórico de la post Guerra Fría también es importante para entender la configuración de poder en Asia Central y su modificación en el transcurso de la última década. En esta etapa se dio el nacimiento de los Estados que actualmente conforman la región sobre territorios que formaban parte de la URSS. Por esta razón, Rusia considera a la región como su zona de influencia natural. El idioma ruso se encuentra sumamente arraigado en estos territorios y gran parte de la población centroasiática depende de las remesas que sus migrantes envían desde Rusia.

En materia de seguridad, tras la cacería emprendida por Estados Unidos en contra del grupo terrorista Al Qaeda a partir del 2001, la principal potencial rival de Rusia empezó a cultivar sus propios intereses, los cuales se alinearon con el objetivo de los gobiernos de la región para aplacar a las organizaciones fundamentalistas que amenazaban su estabilidad, propiciando la cooperación en este rubro.

Esta región colinda con Xinjiang, hogar de la minoría étnica Uigur, en donde la situación con los grupos nacionalistas de tendencias islamistas radicales ha sido más tensa. En el año 2009, los Uigur protagonizaron una revuelta en contra del Partido

Comunista Chino, cuyo resultado fue una brutal represión que concluyó con 184 muertes.¹⁶

Ante la radicalización de los grupos islamistas en los países vecinos, Beijing teme un contagio dentro de su territorio que pueda romper con el orden establecido. Por esta razón, es importante para la burocracia de Beijing conservar estrechas relaciones con sus vecinos al oeste y, sobretodo, impulsar el desarrollo económico de la región para evitar descontentos sociales, tanto dentro como fuera de su frontera.

En sus primeros años de vida independiente las relaciones comerciales de los países de Asia Central seguían subordinadas a los mandatos de la Federación Rusa, tanto la infraestructura como su estructura de producción estaban orientadas exclusivamente a satisfacer las necesidades de la potencia vecina. No obstante, con el advenimiento de los nuevos intereses regionales de China y de las grandes cantidades de inversiones en infraestructura y ayuda para el desarrollo que ha vertido en la región, se ha reducido la influencia de Moscú.

En este sentido, la relación empezó a cobrar relevancia desde el ámbito energético, gracias al posicionamiento de Asia Central como importante punto de suministro y también como puente de conexión entre las regiones productoras del Golfo Pérsico y del Medio Oriente. Kazajstán, por ejemplo, es el segundo productor y poseedor de reservas de petróleo de entre las ex Repúblicas Soviéticas, sólo detrás de Rusia.¹⁷ Su superávit en la producción lo convierte en un país exportador ideal. Turkmenistán cuenta con grandes reservas de gas natural que habían sido desaprovechadas por la falta de infraestructura y de apertura del sector. La ventaja comparativa de estos países con respecto a los de Medio Oriente y África reside en el hecho de no tener que transportar sus exportaciones por rutas marítimas que pueden ser obstaculizadas por diferentes factores como bloqueos económicos, desastres naturales, piratería, entre otros. El gran plan de inversiones en infraestructura, principalmente en construcción de oleoductos y gasoductos que conectó las regiones productoras producción a los

¹⁶ Edward, Wong. (10 Julio de 2009). "China Raises Death Toll in Ethnic Clashes to 184". *The New York Times*. Disponible en línea: <http://www.nytimes.com/2009/07/11/world/asia/11china.html>

¹⁷ Energy Information Administration, Kazakhstan Country Profile. En línea: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=KAZ> [Fecha de consulta: 25 abril 2016]

mercados dentro de China, es parte esencial para reducir el impacto de una eventual interrupción de las vías marítimas.

Además, como punto de conexión, la región tiene el potencial de convertirse en un corredor logístico de energía, que vincule a las regiones productoras del Golfo Pérsico con Xinjiang. El incremento de las acciones diplomáticas y el flujo de las inversiones hacia los países de Asia Central indican que así será.

En suma, la estrategia China en Asia Central, desde el inicio del siglo XXI ha marcado un punto de quiebre en la configuración del balance de poder regional. La presencia militar de Estados Unidos a partir de la persecución de los grupos terroristas, tras los ataques del 11 de septiembre y la presencia que aún conserva Rusia en su antigua esfera de influencia, dan cuenta de los diferentes intereses que han interactuado para transformar el panorama político y económico de la región. La línea argumentativa que se sigue en esta tesis parte de que la configuración del sector energético nacional y el peso de China en el mercado energético global y regional han contribuido para influir en las políticas energéticas de los países de Kazajstán y Turkmenistán, ayudando a modificar el balance de poder en la región en su favor.

En este trabajo se intenta responder si la estrategia de diplomacia energética¹⁸ llevada a cabo por la República Popular de China en la primera década del siglo XXI generó un cambio en el balance de poder en Asia Central. Para ello se necesitan resolver a las siguientes interrogantes secundarias: ¿cómo el deterioro de la seguridad energética de China influyó en la configuración institucional de su sector energético?, ¿el gobierno central del Partido Comunista tiene la capacidad institucional suficiente para influir en los intereses de los diferentes actores de su sector energético?, ¿qué papel ha jugado el peso de China en el mercado energético regional y global en favor de sus intereses en Asia Central? y ¿cómo ha modificado la presencia china la política energética de los países en Asia Central?.

Con respecto a la metodología, este trabajo será un análisis cualitativo con un alcance correlacional. Para abordar la problemática planteada en esta tesis, se dividió

¹⁸ A pesar de que no existe una definición generalizada de diplomacia energética, en este trabajo se delimitará el concepto al uso de la política exterior de un Estado para asegurar el acceso a los suministros energéticos en el exterior y promover la cooperación en el sector energético. Véase Andreas Goldthau y Jan Martin Witte, *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, pp. 27-30.

en cuatro capítulos. El primero aborda el marco teórico y conceptual, en el que se describen los enfoques de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, la seguridad energética y la manipulación estratégica. De acuerdo a este último enfoque, el análisis teórico de estos casos debe considerar como variables independientes al poder de mercado de China y su capacidad institucional en el sector energético. En este sentido, los siguientes dos capítulos se dedicarán a analizar estos rubros. Finalmente, el último capítulo analiza los efectos que tienen los resultados obtenidos de las negociaciones con Kazajstán y Turkmenistán respectivamente, los cuales constituyen la variable dependiente. En las conclusiones se hará un recuento de los principales hallazgos de esta investigación y se ofrecerá un panorama de cómo se modificó el balance de poder en la región.

CAPÍTULO 1: Elementos teórico-conceptuales

Para dar cuenta de la reconfiguración del balance de poder en Asia Central se utilizará los conceptos proporcionados por la escuela realista de las Relaciones Internacionales, apoyados por el enfoque de la “seguridad energética” y el de la “manipulación estratégica”. En primer lugar, se explicará el estado del balance de poder en la región a inicios del siglo XXI con respecto a la presencia de Rusia, China y Estados Unidos. Acto seguido se analizarán las condiciones que se modificaron en el mercado energético nacional de China, las cuales justifican los cambios posteriores en el marco institucional del sector energético. Hasta este punto se podrá analizar la capacidad del gobierno central para influir en las políticas de los países analizados, a través de la estrategia de diplomacia energética que puso en marcha. Finalmente se evaluará si los cambios que generó significaron una reconfiguración al balance de poder en Asia Central.

La variable dependiente que explica esta tesis es el nivel de concesiones de política energética realizadas por los países de Asia Central hacia la República Popular de China. Las variables independientes que ayudarán a analizar los resultados son: el peso relativo de la industria energética China en el contexto global y regional y la capacidad institucional del gobierno central del Partido Comunista Chino para alinear los intereses de los diversos actores dentro de su sector energético con los propios. Como variable de control se define el escenario de ganancias o pérdidas en el que se encuentran los países de Asia Central con respecto a la estrategia china; es decir, este último elemento explicará las capacidades tanto económicas como políticas de cada sector nacional en específico, lo cual ayudará a evaluar los efectos que los actores externos tuvieron sobre los mismos.

1) Escuela Realista de las Relaciones Internacionales

Como punto de partida en esta investigación se analizarán las relaciones de poder imperantes en la región de Asia Central con respecto a los principales países que ejercen influencia en la misma: la República Popular de China y Rusia, principalmente, pero también de Estados Unidos, Europa, India e Irán, en menor medida. Para dar cuenta de la evolución de las mismas se utilizarán los elementos conceptuales de la escuela realista de las Relaciones Internacionales. Mediante esta perspectiva se

analizará el balance de poder en la región y la modificación en el mismo, así como la evolución de los elementos tradicionales de poder en los actores involucrados (capacidades), sus alianzas y las acciones que denoten competencia. También se utilizará el concepto de interés nacional que proporciona el realismo para delimitar los intereses energéticos de China en la Región.

De acuerdo con los principios del realismo, cada Estado tiene el objetivo de garantizar su propia supervivencia y es libre de definir sus propios intereses y de buscar aumentar su poder para lograrlo.¹⁹ En este sentido, los intereses energéticos a los que se hacen referencia en este trabajo, son aquellos que persiguen los Estados en la búsqueda de mantener a flote su economía, reducir la vulnerabilidad de su seguridad energética (concepto al que se hace referencia más adelante) o aumentar su poder a nivel regional o global.

Por otro lado, la idea básica del balance de poder describe una situación en la cual las unidades políticas se oponen entre sí para evitar que uno de ellos tenga un claro predominio. Desde la escuela realista, Hans Morgenthau define el balance de poder como “las aspiraciones de poder de varias naciones, cada una de ellas tratando de mantener o de romper el statu quo”²⁰ bajo el supuesto de que los Estados buscan incrementar su poder, mientras que evitan que un elemento tenga más poder relativo sobre los demás. El modelo de balance de poder que se observa para el caso analizado es el de “competencia,” en el que diferentes Estados (China, Rusia y Estados Unidos) se encuentra en disputa por tener mayor influencia sobre un tercero,²¹ las repúblicas exsoviéticas de Asia Central.

Las principales funciones del balance de poder son: 1) garantizar la estabilidad entre las relaciones de poder entre las naciones, 2) asegurar la libertad de una nación del dominio de otra y 3) mantener una mínima independencia de las naciones pequeñas que se encuentran a merced de la lucha entre dos potencias.²² La primera de ellas es aplicable a la relación entre los países con principal injerencia en la región. Las dos últimas son interpretaciones que ayudarán a esclarecer el papel de las naciones

¹⁹ Hans Morgenthau, *In Defense of the National Interest: a Critical Examination of American Foreign Policy*, Nueva York, University Press of America, 1951, p. 241-242.

²⁰ Hans Morgenthau, *Política entre las naciones: la lucha por la guerra y la paz*, GEL, Buenos Aires, 2000, p. 209.

²¹ *Ídem*.

²² *Ibidem*.

centroasiáticas en la conformación del balance de poder regional, ante el embate de las más poderosas.

El análisis del estatus del balance de poder permitirá discernir el grado de influencia que ha tenido China sobre los países de Asia Central desde la mitad de la primera década del siglo XXI y cómo evolucionó hasta el año 2015. La interacción que ha tenido con otros Estados y los mecanismos formales y no formales de alianza y competencia que han desarrollado entre ellos dará cuenta de la reconfiguración en el mismo.

No obstante, la escuela realista no provee elementos suficientes para el estudio del proceso de formulación de las estrategias de diplomacia energética que dieron paso a la reconfiguración del balance de poder. Por lo que este estudio se complementará con los enfoques de “seguridad energética” y “manipulación estratégica”. El primero prestará atención a la evolución de las capacidades de China y el deterioro en su situación energética, lo que ayudará a explicar los nuevos incentivos que tuvo el gobierno para lanzar su estrategia en Asia Central.

Por su parte, el enfoque de manipulación estratégica proporciona elementos conceptuales que permiten explicar la heterogeneidad de resultados que se dan en diferentes sectores en las relaciones bilaterales, tales como el marco regulatorio, los incentivos de los actores no estatales y los diferentes escenarios en que las naciones más débiles se pueden encontrar para oponer resistencia o conceder obediencia ante un país más poderoso. Es decir, va más allá de explicar la influencia que tiene los Estados de acuerdo a las ventajas relativas en sus capacidades, como la hace la escuela realista.

2) Marco Conceptual de la Seguridad Energética

Para efectos de esta investigación se utilizará el concepto de seguridad energética propuesto por Daniel Yergin, quien la describe como “la oferta confiable de energía a un costo sostenible.”²³ Este enfoque postula que para medir la seguridad energética es necesario tomar en cuenta la confiabilidad de la oferta de los recursos, la cual define

23 Daniel Yergin, The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World, Nueva York, The Penguin Press, 2011, p. 276

como “el grado en que los servicios se encuentran protegidos frente a posibles interrupciones.”²⁴

En el 2009, Jonathan Elkind publicó su obra *Energy Security: Economics, Politics, Strategies and Implications*²⁵ en donde delinea los elementos de la seguridad energética que serán utilizados para los propósitos de esta tesis:

- **DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS:** Se refiere a los recursos físicos, inversiones de capital, aplicación eficiente de tecnología, recursos humanos y marcos regulatorios que permitan el aprovechamiento eficaz de los energéticos.
- **CONFIABILIDAD:** El potencial para la interrupción de los flujos de comercio energético. Las amenazas a la confiabilidad son aquellas disrupciones físicas de activos esenciales para la producción y transporte de energéticos. Pueden clasificarse en: 1) fenómenos naturales; 2) ataques con propósitos políticos contra infraestructura crítica (pozos, plataformas, oleoductos, gasoductos, buques, rutas, refinerías y sistemas de almacenamiento), este grupo se divide en a) ataques terroristas que resultan en interrupciones de la producción o el suministro, b) embargos petroleros de países productores y sanciones de los consumidores principales, y c) conflictos interestatales y guerras intraestatales; y 3) finalmente, ataques delincuenciales, cuya meta es apropiarse de la renta petrolera, mediante robo y saqueo.
- **ASEQUIBILIDAD DE PRECIOS (AFFORDABILITY):** No se refiere la accesibilidad en precios de los energéticos, sino a los cambios repentinos en los costos que conducen a alteraciones dramáticas en las cargas fiscales y los gastos para adquirirlos en el mercado internacional. Toda vez que los cambios drásticos impiden llevar a cabo planes estratégicos de largo plazo.

Tras la evaluación de estos elementos a partir de la década de los ochenta, se delimitarán los nuevos retos a los que tuvo que enfrentarse el gobierno de China por el aumento de la vulnerabilidad en la seguridad energética nacional. La cual señala como

²⁴ *Ibidem*, p. 285.

²⁵ Jonathan Elkind, “Energy Security: Call for a Broader Agenda,” en Carlos Pascual y Jonathan Elkind, *Energy Security: Economics, Politics, Strategies and Implications*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2010, p. 140.

la causa principal del desarrollo institucional del sector energético nacional y la estrategia regional que se implementó en Asia Central.

3) Enfoque de “Manipulación Estratégica”

El punto central del enfoque de manipulación estratégica es evaluar la capacidad de un Estado para modificar en su favor el marco de toma de decisiones de otro. Parte del supuesto de que los Estados pueden manipular a otro de manera indirecta a través de la alteración de los incentivos y riesgos sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción y amenazas directas que desemboquen en confrontaciones.²⁶ Aunque los gobiernos centrales no siempre sean capaces de dominar totalmente la diversidad de actores que intervienen en el mercado energético para actuar en su favor en las negociaciones internacionales (compañías multinacionales, privadas o estatales, las agencias reguladoras, grupos de interés, entre otros), el Estado con su capacidad regulatoria puede guiar los incentivos privados al alterar el clima de negocios y el apoyo público interno para asegurar la coincidencia entre sus objetivos externos y los de las entidades subnacionales .²⁷

Adam Stulberg clasifica a los actores involucrados en Estado Iniciador y Estado objetivo. El primero es el que intenta influir en la política—en este caso energética—de otro Estado, mediante la modificación de los incentivos con la finalidad de asegurar la obediencia de sus compañías, burocracias y otros grupos de interés. Por su parte, el Estado objetivo es aquel cuya política energética es de interés para un Estado iniciador que busca modificarla. En este sentido el Estado iniciador es China y los Estados objetivo son las repúblicas exsoviéticas de Kazajstán y Turkmenistán.

El enfoque de manipulación estratégica toma elementos del neoinstitucionalismo y del poder blando (*soft power*). Explica cómo “los cambios en condiciones específicas pueden influir en el éxito de una política estatal”²⁸ con tácticas distintas a las amenazas directas y la confrontación.

²⁶ Adam N. Stulberg, *Well-oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia*, State University of New York Press, Albany, 2007, p. 6.

²⁷ Kenneth Rodman, *Sanctions beyond Borders: Multinational Corporations and U.S. Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2001. Citado en Stulberg, *op. cit.*, p. 27.

²⁸ Stulberg, *op. cit.*, p. 42.

La variable dependiente que dará cuenta de la reconfiguración del balance de poder en Asia Central es el tamaño de concesiones que han hecho los Estados objetivo con respecto a las demandas de China, es decir el nivel de obediencia que muestren ante el Estado iniciador.

Por su parte, las variables independientes que ayudarán a alcanzar la conclusión de esta tesis son: el poder de mercado del Estado iniciador y la capacidad institucional para modificar los incentivos en el sector energético. No obstante, según este enfoque, los efectos de estos dos elementos sobre el nivel de obediencia no siempre son homogéneos, a pesar de que el grado poder de mercado y la capacidad institucional se mantengan constantes. Por esto, la variable de control que ayudará a diferenciar los resultados en distintos países será el grado de fortalecimiento que tenga el Estado objetivo en el sector específico que se estudia. En las líneas subsecuentes se detallan los componentes de estas variables y la manera en que se aplicarán para contestar a las interrogantes que se plantea esta investigación.

La manipulación estratégica utiliza estas dos variables para explicar las acciones de diplomacia energética de los países porque se basa en la capacidad de un Estado de aplicar y modificar eficazmente incentivos sobre otros para avanzar en sus intereses. Para esto, toma en consideración a los diversos actores involucrados en el sector energético nacional: las agencias gubernamentales, las compañías energéticas y los grupos de interés. El Estado no es concebido como un ente monolítico, sino como una organización en donde confluyen diversos intereses, entre ellos es posible identificar aquellos que responden a las necesidades del poder ejecutivo del gobierno y las otras agencias que lo conforman. También pueden diferenciarse aquellos que promueven las agencias subordinadas al poder central y las empresas, desde las estatales hasta las privadas.

Una mayor capacidad institucional es el reflejo de una autoridad concentrada con funciones claramente definidas. En el caso contrario, la dispersión de la autoridad en diferentes agencias genera más burocracias y, con ellas, nuevos intereses que busquen satisfacerse. De igual manera, la superposición de responsabilidades genera confusión y competencia que debilita la capacidad del gobierno central de modificar la estructura de incentivos.

Con respecto a la segunda variable independiente, el peso relativo que tiene una industria energética nacional en el mercado global o regional determinará el poder que tenga de influir en el mismo. Para definir este elemento se toma como punto de partida que la influencia puede ser ejercida tanto de manera individual como en grupo.²⁹ Ésta se reflejará en el cambio que sus estrategias generen en las decisiones políticas de otros Estados y en los ajustes del mercado. En este punto, cabe hacer la precisión que para efectos de este trabajo se considera que el nivel de influencia en el mercado que puede ejercer un Estado recae en su capacidad de oferta y de exportación, pero también en la proporción del consumo e importaciones, las cuales tienen la capacidad de modificar los términos del mercado global o regional.

Desde la perspectiva de la oferta, si una industria nacional genera gran cantidad de la producción consumida en otro Estado, este último será más vulnerable ante sus demandas. Asimismo, el peso que tenga un Estado productor en el total de las exportaciones a nivel global, determinará su capacidad de influir en la baja de precios, mediante el aumento de su producción y viceversa. Un ejemplo claro de influencia en el mercado global, es la que ejercen los países de la OPEP sobre los precios mundiales del petróleo, específicamente Arabia Saudita, que con el aumento de su producción es capaz de provocar una tendencia a la baja de los precios del crudo. La influencia también se puede acotar en el plano regional. En este sentido, la capacidad de influencia no sólo está determinada por el nivel de reservas que posea un Estado, sino en la viabilidad comercial y tecnológica que posea para explotarla y hacerlas llegar a los mercados consumidores.

Desde el lado de demanda, el rápido incremento en el consumo de energéticos, especialmente de petróleo y otros líquidos, por parte de China, ha incrementado su influencia en el mercado de energía global. En 2011, se convirtió en el mayor consumidor de energía en el mundo.³⁰ Por ejemplo, en 2014 el crecimiento del consumo de energía de China representó el 43% del total mundial,³¹ con lo cual tiene suficiente influencia para fortalecer la industria nacional de aquellos Estados que elija como

²⁹ Dag Harald Claes, *The Politics of Oil Producer Cooperation*, Westview Press, Boulder, 2001, p. 45.

³⁰ Energy Information Administration, China country profile, p. 22. En línea, https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016]

³¹ *Ídem*.

proveedores y para modificar los flujos y precios globales de energéticos, en especial del petróleo.

Siguiendo esta línea, se puede concluir que un Estado con una capacidad institucional bien definida y con un peso importante en el mercado global o regional puede, de manera directa o indirecta, influir en la modificación de los precios de los energéticos, controlar el suministro de recursos y ejercer su autoridad de manera discrecional para obligar al Estado objetivo a alinearse a sus intereses y obedecer sus demandas.

La operacionalización de las tres variables mencionadas se hace a través de los siguientes indicadores:

El poder de mercado se evaluará con respecto al 1) peso del sector energético nacional en el mercado global (cuota de mercado actual y proyectada a futuro), 2) disponibilidad de mercado internacionales y capacidad de acceder a los mismos, 3) condiciones de la infraestructura nacional y acceso a capital de inversión y 4) nivel de diversificación de la economía.

La capacidad institucional se analiza de manera cualitativa, a través de la fuerza política interna y legitimidad del régimen, así como de la claridad en la definición de las funciones de las agencias involucradas y el peso del Estado específicamente en el sector energético. Para identificar estos elementos se debe “examinar la estructura formal el sector energético nacional del Estado iniciador.”³² Para esto es necesario dar cuenta del grado de dispersión de la autoridad regulatoria, tanto en agencias estatales como no estatales, en temas como la “propiedad y uso de recursos energéticos e infraestructura, políticas arancelaria y de precios, y construcción y acceso a los canales de distribución.”³³

Por último, la variable dependiente que se analizará es el nivel de obediencia del Estado objetivo. Para efectos de esta investigación, se define como el grado en que éste acepta obedecer las demandas del Estado iniciador. Los posibles resultados en esta variable pueden encontrarse en cuatro diferentes cuadrantes: 1) obediencia del Estado

³² Stulberg, *op. cit.*, p. 55.

³³ *Ibidem*, p. 55.

objetivo, 2) acomodación mutua por poca capacidad institucional, 3) acomodación mutua por poco poder de mercado, 4) desobediencia del Estado objetivo.³⁴

Como se puede observar en el Cuadro 1, en el primer cuadrante el Estado iniciador cuenta con suficiente poder de mercado y capacidad institucional para lograr sus objetivos en el Estado objetivo y asegurar su obediencia. En los cuadrantes dos y tres, ya sea por falta de poder de mercado o capacidad institucional, el Estado iniciador no logra asegurar la obediencia del Estado objetivo a su objetivo principal, pero obtiene algunas concesiones en objetivos secundarios (acomodación mutua). En el cuarto cuadrante, el Estado iniciador no logró tener las suficientes capacidades institucionales ni poder de mercado para modificar los incentivos del Estado objetivo, ocasionando una desobediencia del mismo.

Como se mencionó anteriormente, ni el poder de mercado ni la capacidad institucional son suficientes para determinar el grado de margen de éxito de la política de un Estado iniciador. Por lo que es necesario operacionalizar la variable de control en el sector energético específico de cada Estado objetivo.

Cuadro 1. Resultados de la manipulación estratégica

	+ PODER DE MERCADO -	
+ CAPACIDAD INSTITUCIONAL -	1) Obediencia del Estado objetivo.	3) Acomodación mutua
	2) Acomodación mutua	4) Desobediencia del Estado objetivo.

Fuente: Stulberg, *op. cit.*, p. 53.

Bajo este marco conceptual, se determina que un Estado objetivo se encuentra *a priori* en un escenario de ganancias si mantiene indicadores positivos para su mercado energético nacional (significancia en el mercado global, disponibilidad y acceso a mercados globales y capital de inversión, suficiente infraestructura en el sector y

³⁴ *Ibidem*, p. 53.

diversificación de su economía) y en la capacidad política y legitimidad de su gobierno. Si el balance fuese contrario, se localiza en un escenario de pérdidas.

Lo anterior determinará el nivel de riesgo al que se debe someter un Estado objetivo para asegurar la obediencia. Así pues, un Estado iniciador debe ofrecer opciones que sean costosas de rechazar para un Estado objetivo que se encuentre en un escenario de pérdidas. Por el contrario, para uno que encuentre en un escenario de ganancias las ofertas deben ser opciones que propongan mayores beneficios relativos con respecto de otras disponibles.³⁵

La medición del riesgo se hace en función de los posibles resultados positivos o negativos que puede obtener el Estado objetivo al decidir entre al menos dos opciones dadas. “Por ejemplo, eligiendo entre dos opciones A y B, cuando el mejor resultado esperado de la opción A es mejor que el de la opción B, pero el peor resultado esperado de la opción A es peor que el de la B, se considera que la opción A es más riesgosa que B.”³⁶ El Estado iniciador buscará que la variación de riesgo para el Estado objetivo favorezca la obediencia y disminuya la propensión a la desobediencia.

Por último, para que pueda ser aplicado este modelo se asume lo siguiente: a) los tomadores de decisión en política exterior llevan a cabo políticas para aumentar su influencia relativa, b) la influencia internacional de un Estado se basa en la capacidad del liderazgo de balancear los fines y los medios de la política, c) la autoridad que formula e implementa la política internacional de un Estado es jerárquica, con el poder ejecutivo a la cabeza, d) que los tomadores de decisión toman decisiones racionales basadas en las condiciones de un momento específico.³⁷

a) Anotación Metodológica

El método que se utilizará para abordar las preguntas que se plantean en esta investigación es el análisis cualitativo con un alcance correlacional. Se pondrá énfasis en el expediente histórico de las variables independientes y su efecto en la modificación de la variable dependiente. Se analizará con especial atención los diferentes intereses de los actores involucrados, la evolución de los factores económicos y regulatorios en

³⁵ *Ibidem*, p. 56.

³⁶ *Ibidem*, p. 56.

³⁷ *Ibidem*, p. 38.

los mercados energéticos analizados y los riesgos de ganancias o pérdidas a los que los tomadores de decisión se enfrentaron.

A pesar de que los métodos cuantitativos también son utilizados para dar cuenta del impacto que tienen las decisiones políticas en los factores estudiados en esta tesis, su alcance es limitado para llegar al tipo de conclusión de este trabajo. Dado que no son capaces de dar cuenta del proceso de formulación de las políticas, lo cual permite discernir el peso de los actores, tanto públicos como privados, en las decisiones tomadas y los intereses perseguidos detrás de ellas. Particularmente este trabajo se centrará en las acciones que no son directamente atribuibles a un Estado, por lo que el análisis de los elementos mencionados marcará la pauta para alcanzar las conclusiones.

4) Contexto del funcionamiento de la industria de petróleo y gas natural.

De acuerdo con las actividades que se realizan en la industria del petróleo y gas, se puede dividir en tres sectores: exploración-producción (*upstream*), transporte-comercialización (*midstream*) y transformación (*downstream*). El primero se enfoca en la búsqueda y explotación de los hidrocarburos, de acuerdo con su clasificación geológica, los recursos se pueden extraer del subsuelo (*onshore*) o de altamar (*offshore*).³⁸ Las empresas participantes en el mercado y sus subsidiarias suelen tener unidades especializadas para cada tipo de ubicación, pues los recursos que se tienen que explotar en la plataforma marítima necesitan un grado mayor de especialización y de inversiones. Para disminuir el riesgo que implican este tipo proyectos, las empresas recurren a alianzas entre diferentes entidades. Ya sean privadas o estatales.

En el sector de exploración y producción se pueden diferenciar tres tipos de contratos: concesiones, de producción y utilidad compartida y proyectos conjuntos (*joint venture*).³⁹ En los primeros, un gobierno cede a una compañía los derechos exclusivos para “explorar, desarrollar, vender y exportar petróleo u otros minerales de un área en específico durante un período de tiempo fijo.”⁴⁰ Los contratos de producción y utilidad

³⁸

[http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/\\$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf](http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf)

³⁹ Jenik Radon, “The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-sharing Agreements” en *Covering Oil: A Reporter’s Guide to Energy and Development*, Open Society Institute, Nueva York, 2005, pp. 61-87.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 63

compartida no ceden derechos exclusivos, pero sí permiten que empresas privadas administren y operen el desarrollo de un campo específico. Es decir, a diferencia de las concesiones, este tipo de contratos reconocen que la propiedad de los recursos naturales recae en el Estado.⁴¹ Las ganancias obtenidas de estos proyectos se comparten en términos de producción o rendimientos de capital. Por último, un proyecto conjunto es un acuerdo establecido entre dos o más partes que deciden compartir las responsabilidades, ganancias y riesgos en la exploración y producción de un campo específico.⁴² Generalmente se realizan entre una empresa petrolera estatal y una multinacional privada. Como el trabajo se realiza en equipo se da la oportunidad de transferencias de tecnología y aprendizaje mutuo entre los participantes.

El sector de transporte y comercialización es el encargado de conectar a los centros de producción con los de consumo. Se encarga de procesar los hidrocarburos una vez que fueron extraídos para poderlos comerciar. El petróleo crudo se puede transportar en su forma líquida por medio de oleoductos o contenedores especiales que permiten su movilización a través de embarcaciones marítimas.

No obstante el transporte del gas natural es más complejo. En su forma gaseosa se puede transportar por medio de gasoductos, sin embargo, para ser movilizada por vía marítima se deba transformar en gas natural licuado (GNL)⁴³ para ser introducida en contenedores especiales que puedan ser cargados a las embarcaciones. Para esto, necesita pasar por un procedimiento de licuefacción, el cual requiere el desarrollo de plantas de licuefacción, por parte de la zona exportadora, y plantas de regasificación, en la región de desembarque (figura 1).

El transporte mediante ductos de petróleo y gas no requiere un proceso tan complejo para poder transportar los recursos, no obstante para que las redes puedan ser tendidas se necesita gran coordinación entre las regiones productoras, de tránsito y

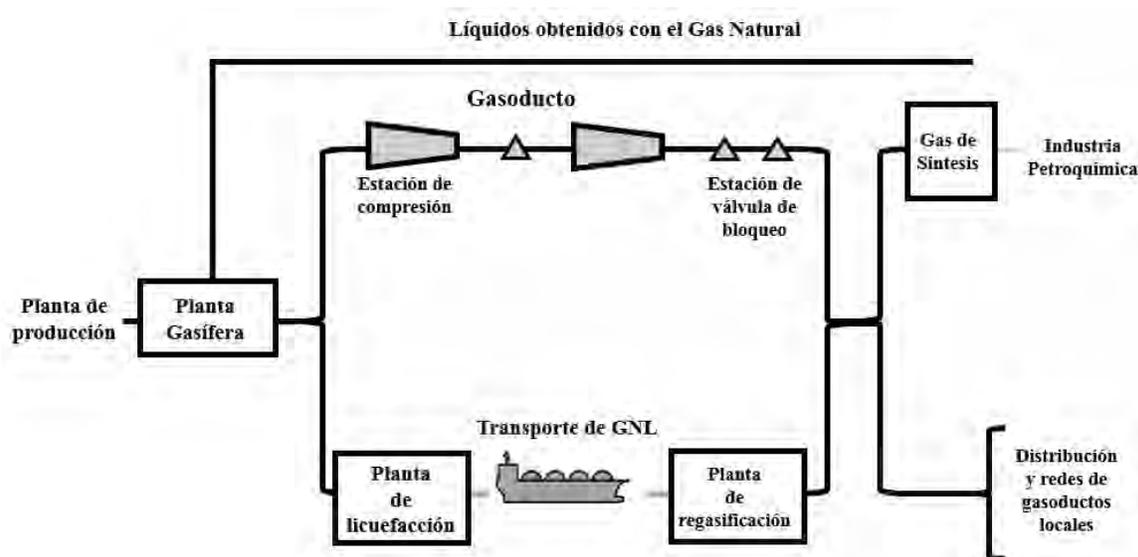
⁴¹ *Ibidem*, p. 68

⁴² *Ibidem*, p. 65

⁴³ El GNL es gas natural que ha sido enfriado a aproximadamente -162° centígrados, mediante el proceso de licuefacción, hasta llegar al estado líquido. En estas condiciones puede ser almacenado y transportado a distancia que los gasoductos no pueden alcanzar. Véase, "What is LNG", *U.S. Energy Information Administration* (en línea), 10 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=natural_gas_lng
[Fecha de consulta: 20 de mayo de 2014]

de destino. De acuerdo a su localización existen tres tipos de ductos: domésticos, transfronterizos y de tránsito. Los primeros se encuentran dentro de las fronteras de un solo país, su planeación y construcción es más sencilla pues las decisiones dependen de una sola entidad soberana.⁴⁴ Los ductos transfronterizos vinculan un Estado productor con un consumidor. Por último, los de tránsito cruzan un tercer Estado para llegar a su mercado final.⁴⁵

Figura 1. Proceso de transporte de Gas Natural en estado gaseoso y licuado.



Tomado de Harvard Devold.⁴⁶

Los últimos dos tipos presentan ciertas características que históricamente han generado conflictos entre los Estados involucrados. En primer lugar, cada uno tiene intereses y motivaciones distintas para participar en el proyecto, por lo que buscan siempre maximizar sus beneficios y minimizar sus pérdidas. Aunque este tipo de

⁴⁴ No obstante, en países con gobiernos democráticos se han presentado conflictos para la construcción de ductos por oposición de los gobiernos locales, entidades autónomas, sociedad civil, entre otras. La coordinación es más sencilla en regímenes autoritarios que generalmente no tienen que rendir cuentas o reprimen a la oposición.

⁴⁵ Paul Stevens, "Oil and Gas Pipelines: Prospects and Problems", en Edward C. Chow, Leigh Hendrix, Mikal Herberg, Soichi Itoh, Bo Kong, Marie Lall y Paul Stevens, *Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes*, The National Bureau of Asian Research, Washington, D.C., septiembre 2010, p. 9.

⁴⁶ Harvard Devold, *Oil and gas production handbook. An introduction to oil and gas production, transport, refining and petrochemical industry*, Asea Brown Boveri, Oslo, 2013, p. 16. Disponible en: [http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/\\$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf](http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf) [Fecha de consulta: 20 de abril de 2016]

problemas se presentan en todas las transacciones comerciales, los conflictos por los ductos internacionales surgen porque no existe una jurisdicción global que obligue a las partes a cumplir los acuerdos una vez que han sido firmados.⁴⁷ “En consecuencia un gobierno soberano puede deslindarse de sus obligaciones de manera unilateral sin consecuencias legales.”⁴⁸ Dado de que el valor de este tipo de proyectos cambia en el tiempo paralelamente a las condiciones del mercado energético como los precios, la demanda o la cantidad de oferta, cualquiera de las partes puede obligar a las otras a renegociar los términos en cualquier etapa según sus intereses. Se corre más riesgo si el Estado importador ya realizó otro tipo de inversiones complementarias en el sector de exploración y producción en el territorio de su contraparte o si el exportador no tiene opciones de diversificación para comercializar los recursos producidos. A pesar de los compromisos adquiridos, cualquiera de las partes puede posponer o cancelar el proyecto de acuerdo a su conveniencia, por lo que la realización de este tipo de obras dependen más del poder que se ejerza entre sus participantes.⁴⁹ En los casos estudiados en esta tesis, los Estados exportadores lograron diversificar la comercialización de sus hidrocarburos, lo que trasladó la mayor proporción de riesgo a la parte China, la cual fungió como inversora principal y potencial mercado de destino.

El sector de transformación incluye a las refinerías, plantas petroquímicas, distribuidoras de productos derivados del petróleo y gas natural.⁵⁰ Esta parte de la industria dependen directamente los niveles de producción y de la eficiencia del transporte. Algunos de los problemas que presenta se deben a los precios y desabasto de hidrocarburos para el desarrollo de sus actividades, por la falta de coordinación y planeación conjunta con los otros sectores de la cadena de producción.

Bajo este marco se desarrolla la problemática que aborda la tesis presente, que abarca las negociaciones de China para la construcción del oleoducto Kazajstán-China, de 1997 a 2005, y del gasoducto Turkmenistán-China, del 2000 al 2009. En primera instancia, la evolución de las seguridad energética china nos ayudará a comprender las

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ Para un recuento histórico de algunos conflictos que han surgido en la construcción de ductos transfronterizos, véase Paul Stevens, “Pipelines or Pipe Dreams? Lessons from the History of Arab Transit Pipelines”, *Middle East Journal*, vol. 54, no. 2, primavera 2000, pp. 224-241.

⁵⁰ “Industry Overview”, *PSAC working energy* (en línea). Disponible en: <http://www.psac.ca/business/industry-overview/> [Fecha de consulta 20 de mayo de 2016]

razones de su estrategia de expansión internacional y las reconfiguraciones de su estructura institucional en el sector. Esto sentará las bases para analizar las variables independientes de nuestra hipótesis y, posteriormente, evaluar su efecto en los resultados que se dieron de las negociaciones. Como conclusión se podrá notar que las acciones de la diplomacia energética china en Asia Central modificaron el balance de poder en su favor en la primera década del siglo XXI.

CAPÍTULO 2. El deterioro de la seguridad energética y el aumento del poder de mercado de China.

1) Crecimiento económico de China y el impulso a la demanda y producción de petróleo y gas natural.

El objetivo de este capítulo es dar un panorama general del desarrollo económico de China y el impacto que ha tenido el crecimiento de la demanda e importación de petróleo y gas natural en el deterioro de su seguridad energética. A través del análisis de la evolución de su modelo de producción se identificarán las causas del aumento sin precedentes del consumo de petróleo a inicios del siglo XXI. De esta manera se delinearán algunos aspectos que influyeron en la reconfiguración de la estructura institucional en el sector y en su estrategia hacia Asia Central.

a) Liderazgo de Mao Tsetung

Desde la fundación de la República Popular de China en 1949 hasta antes del final de la década de los setenta, la economía nacional bajo el liderazgo de Mao Tsetung se caracterizó por concentrar sus esfuerzos en lograr la autosuficiencia. Tanto la cuenta corriente como de capitales se encontraban estrictamente controladas con el objetivo de mantener a la economía china aislada de las influencias de la economía mundial. En la primera década del régimen comunista, la relación de cooperación con la URSS fue central para el desarrollo tecnológico/industrial, sin embargo, tras la ruptura sino-soviética la dinámica de autarquía se acentuó.

La única manera de comerciar era mediante las “corporaciones de comercio exterior”, un cuerpo de 12 entidades que actuaban como intermediarios entre las compañías chinas interesadas en hacer transacciones internacionales y sus contrapartes. Debido a que la cuenta de capitales estaba controlada directamente por Beijing, el renminbi (RMB) no era convertible y el tipo de cambio se fijaba arbitrariamente. Para poder acceder a divisas que les permitieran importar, las empresas debían ser partes del plan de comercio exterior del gobierno central. Bajo esta misma lógica, la inversión extranjera directa (IED) no estaba permitida y los préstamos a entidades nacionales o internacionales se concentraban al nivel del gobierno central.

Como parte de su política de autosuficiencia, el gobierno intencionalmente distorsionaba los precios para aislar a la economía china de las fluctuaciones internacionales. Es decir, se mantenían los precios de los productos básicos e intermedios (entre ellos el de los hidrocarburos) por debajo de los internacionales, mientras se incrementaban los de las manufacturas terminadas. Así las ganancias se concentraron al nivel de las empresas estatales de bienes intermedios y de capital. Este control redujo significativamente las ganancias de las compañías petroleras, las hizo adquirir deuda y reorientar recursos que podían haberse destinado a las actividades de exploración, desarrollo o comercialización.

En cuanto a la población, el desastre demográfico de China está ampliamente documentado. El gobierno de Mao alentó deliberadamente que la población pasara de 542 millones de habitantes en 1949 a 975 millones 30 años después.

Aunado a esto, tras la ruptura con la Unión Soviética, el liderazgo de Mao decidió dar un impulso a la industria pesada.⁵¹ Gracias a esta dinámica, la intensidad de energía utilizada en China por unidad de producción se disparó, alcanzando dos picos: en 1960 y en 1976, en los cuales se rebasó la línea de 400 toneladas de carbón equivalente por millón de RMB.⁵²

Los factores enumerados, además de ser causa del atraso económico que experimentó la China de Mao, fueron también los catalizadores para las reformas económicas de finales de los setenta y la transformación del ineficiente esquema de desarrollo industrial.

b) Liderazgo de Deng Xiaoping

A partir de 1978, el nuevo liderazgo de Deng Xiaoping implementó reformas que replantearon los objetivos de producción e incrementaron los precios de los productos agropecuarios. Este cambio mejoró los niveles de vida en el sector rural del país, gracias a lo cual los habitantes de estas zonas empezaron a invertir sus excedentes en las llamadas “empresas de pueblos y villas,” dedicadas principalmente al ramo de las

⁵¹ Políticas como “El Gran Salto Adelante” son el ejemplo claro de la importancia que tuvo para Beijing, el desarrollo autónomo de la industria pesada en el país.

⁵² Fred Bergsten, Charles Freeman, Nicholas Lardy, Derek Mitchel, *China's Rise Challenges and Opportunities*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2008, p. 139.

manufacturas ligeras. El surgimiento de este nuevo “emprendedor rural” en China no sólo ayudó a distribuir el poder económico⁵³ también propició el surgimiento de empresas de menor intensidad energética.⁵⁴

De igual manera, la liberalización parcial de los precios del petróleo, gas y carbón, incrementó los costos para la industria en general, por lo que los consumidores se hicieron más conscientes de su utilización y ahorro. Lo anterior se combinó con la reducción de las barreras a la importación que permitió la entrada de nuevas tecnologías extranjeras que eran más eficientes energéticamente.⁵⁵ Desde 1978 hasta el 2002 esta tendencia se mantuvo, al grado de disminuir la intensidad energética a poco más de 100 toneladas de carbón equivalente por millón de RMB. En otras palabras, para inicios del siglo XXI, la actividad económica nacional requería dos tercios menos energía por unidad de producción que en 1978.⁵⁶

De haberse mantenido esta tendencia, la seguridad energética no se hubiera deteriorado a los niveles alcanzados en la primera década del 2000. Entonces, ¿qué incentivó la explosión en el consumo energético de China? Dos factores la modificaron sustancialmente: el incremento de la inversión extranjera directa (IED), tras el “viaje al sur” de Deng Xiaoping y el posterior ingreso a la OMC, y el fracaso del gobierno central para modificar la estructura de incentivos que favorecía el establecimiento de empresas de la industria pesada, la cual registra los mayores niveles de intensidad energética.⁵⁷

El 10 de julio de 1986, el gobierno de China presentó formalmente su solicitud de membresía a la Secretaría del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), por sus siglas en inglés.⁵⁸ Así comenzó el proceso de negociaciones que duraría 15 años para ser oficialmente admitido como el miembro 143 de la OMC. Hasta la actualidad China ha llevado a cabo más de 3000 reformas y revocaciones de leyes, regulaciones

⁵³ Que reduciría los ingresos del gobierno central y eventualmente sería percibido como una amenaza para el poder político del Partido Comunista de China.

⁵⁴ La intensidad energética se mide por la cantidad de energía consumida para generar cierta cantidad de utilidad o producción. Véase, “Glossary”, *EIA*. Disponible en línea: http://www.eia.gov/emeu/efficiency/ee_gloss.htm [Fecha de consulta: 29 de mayo de 2016].

⁵⁵ Bergsten *et. al.*, *op. cit.*, p. p. 138.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.* p. 140.

⁵⁸ “China in the WTO: Part, Present and Future”, Misión Permanente de China en la OMC. Disponible en línea: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/s7lu_e.pdf [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2016]

administrativas y reglamentos para adaptarse a las condiciones que necesita una economía de mercado.⁵⁹

Por otro lado, la entrada de IED tuvo un gran impulso después del “viaje al sur” de Deng Xiaoping en 1993. A partir de este año se modificaron las regulaciones para expandir los poderes de las autoridades locales para aprobar la IED. Se descentralizó la estructura que anteriormente bloqueaba su ingreso. Además, se establecieron zonas de desarrollo económico con regímenes especiales de impuestos y comenzó la apertura del sector de servicios. El año anterior a estas modificaciones se firmó un memorándum de entendimiento con Estados Unidos para incrementar el acceso al mercado chino y proteger la propiedad intelectual en su territorio. Como resultado de estas modificaciones, para 1995 China se convirtió en el segundo receptor de IED a nivel mundial, sólo superado por Estados Unidos.

Paulatinamente el gobierno central comandó la transición de una economía planificada a una “economía socialista de mercado,”⁶⁰ pero con la precaución de que este nuevo modelo no creara amenazas para el poder político del Partido Comunista Chino. Así, en la década de los noventa, China empezó a adoptar políticas para favorecer los centros urbanos y coartar el crecimiento de los emprendedores en las zonas rurales, en las cuales había menor control del Estado.⁶¹ Se orquestó una recentralización del poder económico que fortaleciera la capacidad de control del liderazgo de Beijing.

En esta etapa se instauró un nuevo sistema tributario que amplió la base tributaria para incrementar los ingresos del gobierno. Se establecieron reglas para dividir las ganancias de los niveles de gobierno central y local, con la mayoría de los ingresos asignados para el central, quien después los redistribuiría a los gobiernos locales según sus prioridades.⁶² El gobierno rebalanceó el campo de juego para que las ganancias se concentraran en el nivel corporativo y no al de los hogares, lo que evidenció el objetivo de la burocracia de Beijing de conservar el control político, a costa de la economía.

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ Se reformaron los sistemas financiero, fiscal y monetario para el establecimiento de “empresas socialistas modernas”. Los cambios implicaron modificaciones en los regímenes de propiedad y administración de las mismas.

⁶¹ Véase Huan Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008, p. 41.

⁶² Bergsten, *et. al., op. cit.*, p. 150.

Este nuevo enfoque, más la relativa autonomía de los gobiernos locales para aprobar la IED, dio incentivos para el crecimiento de la industria pesada a nivel nacional. Dado que se disminuyeron los ingresos tributarios para las autoridades locales, se empezó una competencia para atraer inversión del sector pesado, el cual pagaba más impuestos directamente a los niveles subnacionales. Los gobiernos dieron tratos preferenciales a este sector, ya que de éste se captaban mayores ingresos que del agropecuario o de las manufacturas ligeras.⁶³ Esto incrementó considerablemente los márgenes de utilidad de las empresas dedicadas en este ramo (cuadro 2).

Cuadro 2. Márgenes de utilidad industrial, sobre la base de ingresos antes de impuestos (porcentaje).

Industria	1998	2002	2006
Industria Pesada			
Hierro y Acero	0.80	4.60	5.20
Metales no ferrosos	-0.80	3.20	6.80
Cemento y vidrio	-0.40	3.70	5.30
Papel y pulpa	1.80	5.00	5.20
Químicos básicos	1.00	4.00	5.60
Industria Ligera			
Textiles y ropa	0.20	3.10	3.90
Muebles	3.70	4.00	4.40
Computo y telecomunicaciones	4.30	4.80	3.30
Maquienaria electrónica	2.60	5.00	4.70

Tomado de Bergsten, *op. cit.*, p. 150, con información de *ISI Emerging Markets*.

El flujo anual de IED entrante como porcentaje del PIB se incrementó 6 veces de 1990 a 1993 y se mantuvo en un promedio de 4.29% de 1993 a 2003.⁶⁴ La expansión de capital que resultó, combinada con el declive del consumo personal,⁶⁵ impulsó las exportaciones. Las empresas que migraron a China de otras partes del mundo, no sólo se dedicaban a satisfacer la creciente demanda de insumos requeridos para la modernización del país, sino que, por los bajos costos de producción, instalaron sus fábricas para suministrar al resto del mundo. De esta manera, China se convirtió en uno

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ Datos del banco de datos del Banco Mundial.

⁶⁵ Carl Walter y Fraser Howie, *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*, Singapur, Wiley & Sons, 2012, pp. 126.

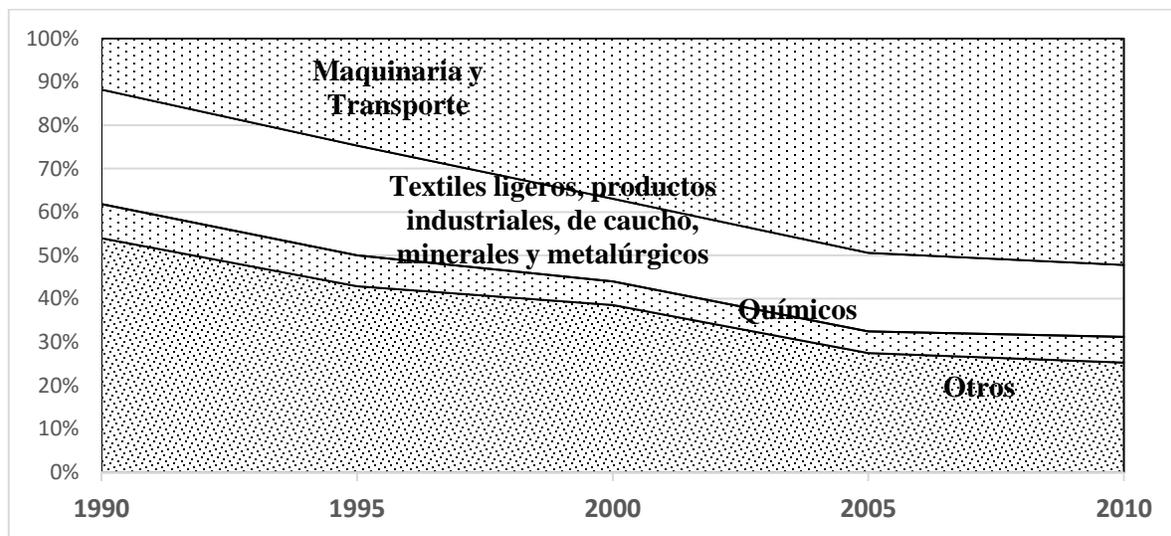
de los principales exportadores de acero, aluminio y cemento, industrias caracterizadas por su alto consumo energético.

Previo a su entrada a la OMC, las exportaciones como porcentaje del PIB aumentaron gradualmente a 20% y fluctuaron entre el 20 y el 25%, siguiendo la media mundial. Posterior a la entrada, las exportaciones como porcentaje del PIB aumentaron de forma muy pronunciada al 40%, muy superior a la media mundial.⁶⁶

Mientras que para 1990, las exportaciones manufactureras representaban el 74% de las exportaciones totales, para el año 2000 ya conformaban el 90%. Analizando más a detalle la dinámica de este tipo de exportaciones, se observa que las pertenecientes a la industria pesada (maquinaria y equipo de transporte) pasaron de representar sólo el 12.1% en 1990 a casi el 50% en 2005 (gráfica 1).

Gráfica 1

Composición de las exportaciones manufactureras de China, 1990 a 2010.



Fuente: Base de Datos del Fondo Monetario Internacional

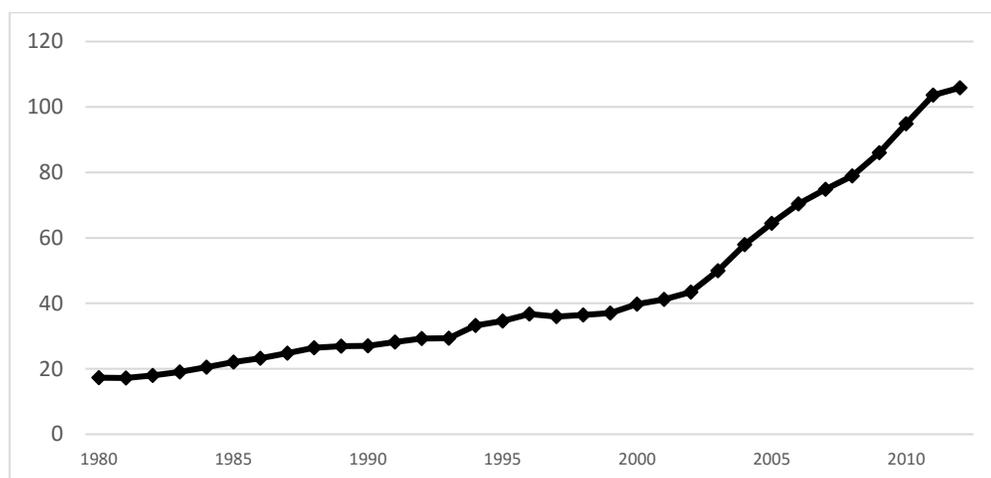
A medida que las inversiones y el crecimiento intensivo empezaron a poner presión en los recursos (especialmente energéticos) y en la capacidad de absorción de mercado de China, el gobierno empezó a dirigir sus esfuerzos al exterior para adquirir mercados y recursos, por lo que las importaciones de productos primarios tuvieron un

⁶⁶ Datos del banco de datos del Banco Mundial.

resurgimiento.⁶⁷ En este contexto se enmarcó la estrategia de diplomacia energética que orquestó Beijing, la cual se analizará en el capítulo 3.

La sobreinversión en la industria pesada, alentada por los crecientes márgenes de ganancia que se adjudicaba el sector desde finales de los noventa, es el principal cambio que explica la sorpresa que generó el aumento en el consumo de energía en China (gráfica 2). Desde el 2001 a la actualidad, este sector acapara dos tercios del consumo energético del país en promedio, siendo el principal responsable de la vulnerabilidad energética de China.⁶⁸ Por su parte los sectores residencial, el comercial y el de transporte reportan sólo el 12%, 5% y 13%, respectivamente.⁶⁹ Las consecuencias en el deterioro seguridad energética nacional se analizan en las siguientes secciones.

Gráfica 2
China - consumo total de energía (cuatrillones de Btu)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Internacional de Energía de Estados Unidos.

*El consumo total de energía incluye el consumo de petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear neta, hidroeléctrica y de otras fuentes renovables no hidroeléctrica.

⁶⁷ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, The MIT Press, 2007, pp. 85-110.

⁶⁸ Bergsten, *et. al.*, *op. cit.*, p. 141.

⁶⁹ *Ídem.*

2) Panorama de las importaciones de hidrocarburos de China 1980-2015 y deterioro de la seguridad energética.

“Hoy el carbón sigue siendo la columna energética de China. Pero en términos de su relación con los mercados internacionales y la economía mundial, el factor dominante es el petróleo”⁷⁰

A pesar de que después del término de la primera década del siglo XXI, el carbón siguió ocupando el lugar principal en la matriz energética de China, abarcando un 66% de la matriz energética en 2012,⁷¹ la creciente dependencia del petróleo extranjero marcó la pauta para que el gobierno desplegara una estrategia para asegurar el abasto y protegerse contra los cuellos de botella y de suministro.⁷² Durante esta etapa, nuevas preocupaciones sobre los efectos ambientales del uso de carbón en la producción industrial dieron mayor relevancia a las alternativas como el gas natural. A continuación, se ofrece un panorama de la seguridad energética china a finales del siglo XX e inicios del XXI, en el que se abordan la problemática de la disponibilidad de los hidrocarburos y la confiabilidad de los flujos de comercio.

Si bien, China logró asegurar el suministro de carbón de manera doméstica, en materia de petróleo la historia es completamente diferente, pues desde 1999, cuando las importaciones representaban menos del 20% del total de petróleo consumido, la dependencia no ha dejado de aumentar hasta llegar a más del 50% en sólo 10 años (gráfica 3).⁷³

En 1993 el consumo de petróleo rebasó por primera vez a la producción nacional. Desde ese momento, la brecha entre producción y consumo se ha incrementado (gráfica 4). En la década de los ochenta, el crecimiento promedio del consumo de petróleo fue de 2.5%, mientras que del 2000 al 2010, aumentó al 6.2%. Para el año 2013, China superó a Estados Unidos como mayor importador de petróleo en el mundo.

⁷⁰ Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*, Penguin, Nueva York, 2012, p. 194

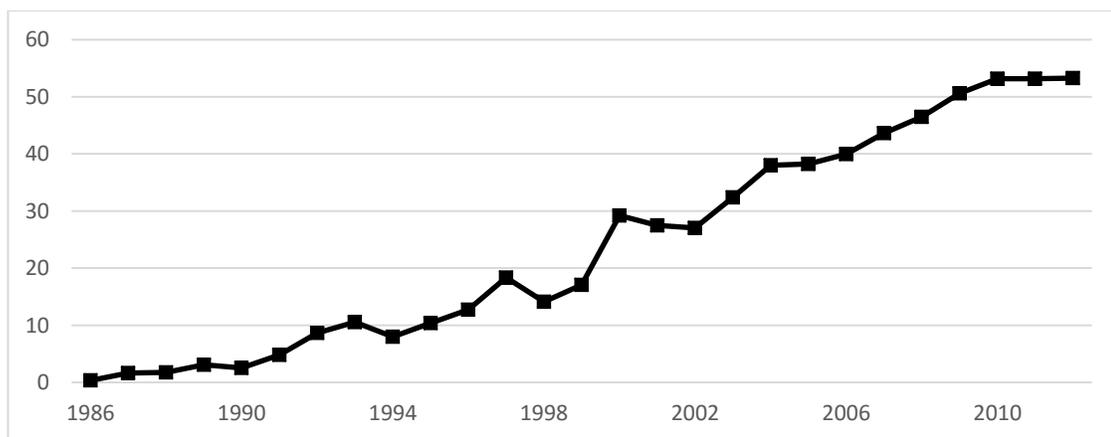
⁷¹ “China country profile”, *Energy Information Administration*, p. 4. Disponible en línea: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016]

⁷² Desde 1979 a la actualidad se calcula que China han sacado a más de 800 millones de personas de la pobreza. Véase, “China Overview”, Banco Mundial, 6 de abril de 2016. Disponible en línea: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview> [Fecha de consulta: 27 de marzo de 2016]

⁷³ Banco de datos de U.S. *Energy Information Administration (EIA)*.

La participación de las importaciones de petróleo chinas en el total mundial empezó a ser significativa a partir del año 2000 con 3.43%, para el 2012 se había cuadruplicado a 11.72% (gráfica 5). En este período la demanda global total de petróleo aumentó de 76.9 millones de barriles de petróleo por día a más de 90.3 millones, en parte gracias al aumento del consumo de China.⁷⁴). El incremento tan abrupto de su demanda de petróleo le ha dado mayor peso a sus acciones y decisiones en el mercado de energía global.⁷⁵

Gráfica 3
China – dependencia de importaciones petroleras (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Energy Information Administration*.

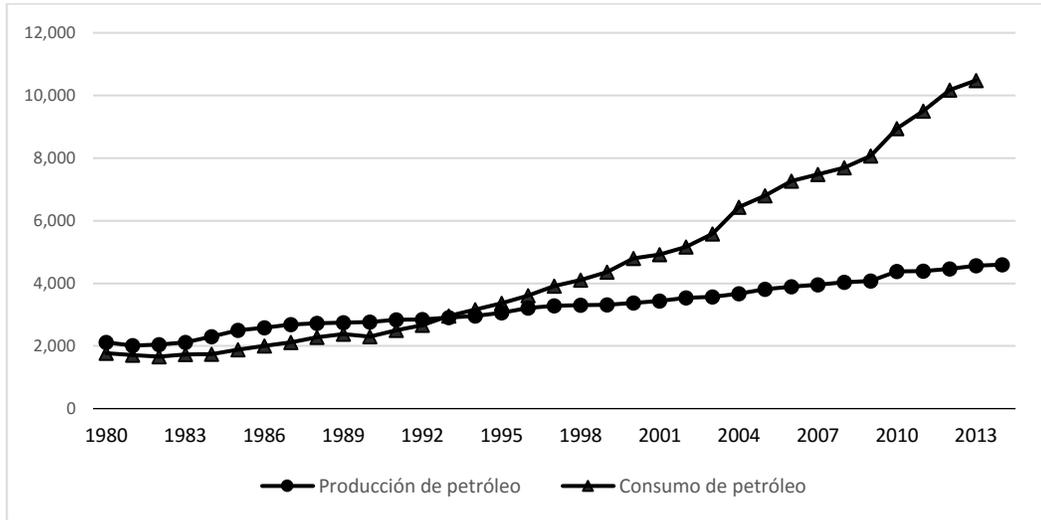
⁷⁴ Banco de datos de *U.S. Energy Information Administration (EIA)*.

⁷⁵ EIA, *China country profile*, p. 1. Disponible en línea:

https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016]

Gráfica 4

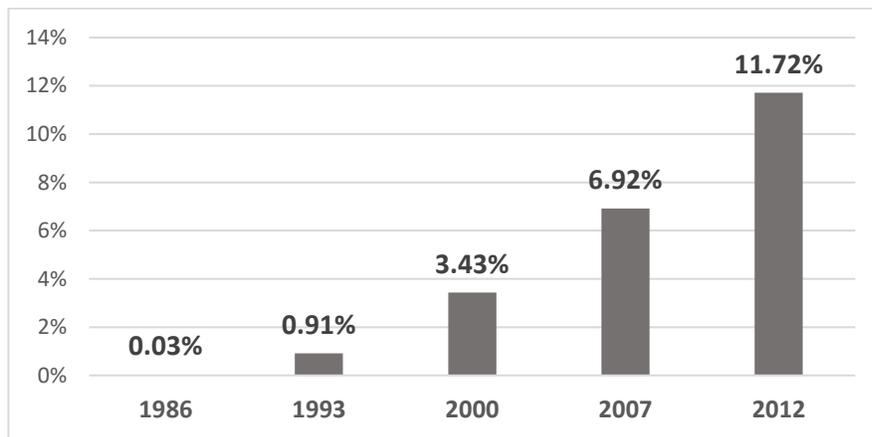
China – producción y consumo de petróleo (miles de barriles al día)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Energy Information Administration*.

Gráfica 5

Participación de China en el total de importaciones de petróleo mundiales (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Energy Information Administration*.

La creciente dependencia del exterior vulneró la seguridad energética de China. El problema no sólo fue de disponibilidad, sino también de confiabilidad en el abasto de los recursos. La inestabilidad en Medio Oriente, principal región proveedora, interponía una amenaza para la producción y transporte de los mismos. La región fue objeto de ataques con propósitos políticos que dañaron su infraestructura; sanciones económicas,

como el embargo de Irán, y conflictos interestatales, como la invasión a Irak en 2003, la guerra entre Israel y Palestina, la guerra de Líbano, así como la amenaza terrorista de al-Qaeda, entre otros. En la siguiente sección se detallan los ajustes a la estructura de la industria energética que el gobierno central tuvo que impulsar para adaptarse a este nuevo contexto.

Para el 2002 el problema energético ya se había hecho evidente, sin embargo aún no se encontraba un reemplazo para el carbón,⁷⁶ en este año el 70% de la generación de electricidad dependía de esta fuente. No obstante, tras la crisis energética por la saturación del sistema de transporte de energéticos y el desabasto que obligó a cerrar muchas fábricas en 2003 y 2004, el gobierno centró su respuesta en la alternativa energética disponible más viable: el petróleo.⁷⁷

Para 2004 se anticipaba que la demanda de petróleo de China crecería máximo en 8%.⁷⁸ Sin embargo, sorprendentemente el aumento fue del doble. Las compañías petroleras nacionales, agudizaron sus esfuerzos para acceder a la producción internacional y el gobierno empezó a incrementar su capacidad de importación, tanto por tierra como por mar.⁷⁹ Esto levantó recelo en los principales países consumidores del mundo, pues parecía que China se encontraba ante el comienzo de una posible tempestad energética y que su estrategia aspiraba a apoderarse de parte importante de las reservas mundiales. En este contexto, se dio la expansión de las inversiones en Asia Central, y se llevaron a cabo las negociaciones para la construcción de los ductos con Kazajstán y Turkmenistán.

La agresiva estrategia de expansión internacional parecía que iba a desatar una feroz competencia por recursos. Las compañías petroleras chinas invirtieron más recursos y tomaron más riesgos para expandir la oferta petrolera internacional, incluso en regiones a las que otras multinacionales no se atrevían a llegar.⁸⁰ Con la cantidad de dólares que ingresaron a las arcas chinas desde su repunte económico, se tuvo la capacidad de destinar grandes cantidades de capital para el desarrollo de la producción

⁷⁶ Yergin, 2011, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁷ Yergin, 2011, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁸ EIA, *International Energy Outlook 2004*, Energy Information Administration, Washington, D.C., 2004, p. 485.

⁷⁹ Yergin, 2011, *op. cit.*, p. 2124.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 209.

petrolera fuera de sus fronteras.⁸¹ A pesar de esto, sólo una cuarta parte de las inversiones totales de las compañías petroleras chinas se destinaron al exterior.

La estrategia de “ir hacia afuera”, en la mayoría de los proyectos emprendidos, tenía el objetivo de aumentar la competitividad de las empresas estatales chinas, aumentando las colaboraciones con otras multinacionales más experimentadas, a través de proyectos conjuntos y enfrentándolas a la competencia.⁸² Prueba de lo anterior es que la mayoría de la producción en el extranjero no era enviada de vuelta a China, más bien se alocaba en diferentes destinos de acuerdo criterios de mercado.⁸³ No obstante, para el caso de Asia Central la dinámica fue diferente, pues el gobierno empezó a financiar infraestructura de transporte y ductos a la par de las inversiones en exploración y producción con el objetivo de asegurar que las reservas explotadas en esta región sí se regresaran a China. Los cambios que llevó a cabo el gobierno en su entramado institucional y las acciones encabezadas por el mismo presidente Hu Jintao para asegurar los suministros provenientes Kazajstán y Turkmenistán serán discutidos más adelante.

Las decisiones que tomó Beijing para salir adelante de esta crisis disminuyeron sus efectos negativos y además aumentaron su presencia internacional, pues las inversiones y esfuerzos emprendidos en el momento más álgido de la turbulencia petrolera para inyectar más barriles al mercado⁸⁴ no sólo contribuyeron a la estabilidad de precios internacionales, también aumentaron su poder en el mercado global y regional de hidrocarburos.

Con respecto al gas natural, debido a la creciente presión internacional por disminuir el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el gobierno ha puesto como prioridad mejorar la calidad del aire, a través del uso de fuentes de energía más limpias. En consecuencia, la contribución de este hidrocarburo a la matriz

⁸¹ *Ídem.*

⁸² Julie Jiang y Jonathan Sinton, *Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts*, Agencia Internacional de Energía, París, 2011, p. 9.

⁸³ *Ibíd.*, p. 13.

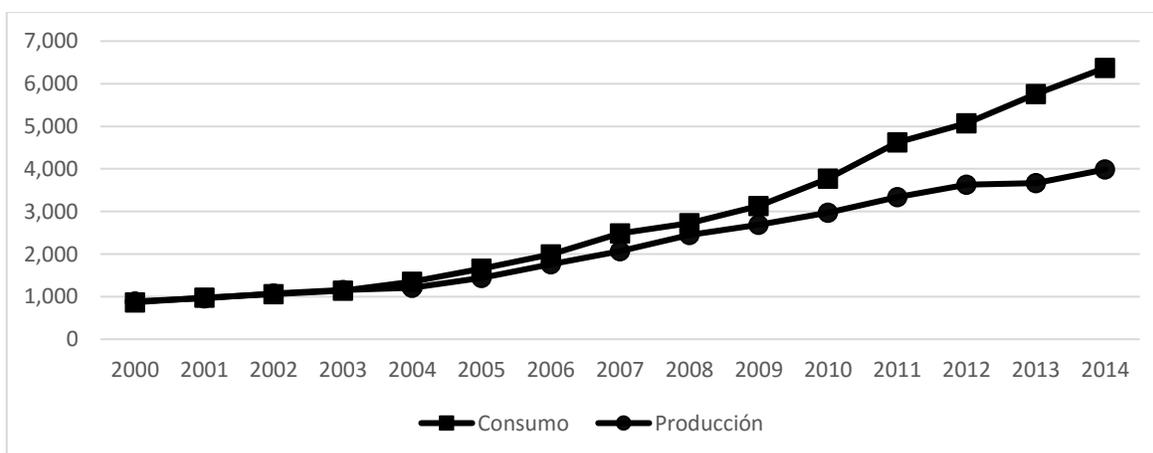
⁸⁴ China no fue el único país que incremento su demanda de petróleo. Otros países en desarrollo como India y Corea del Sur ayudaron a este incremento.

energética de China ha aumentado de 2.2% 2000 a 6.2% en 2014.⁸⁵ La estrategia de transición a una matriz energética más limpia ocasionó que la brecha entre la producción y consumo de gas natural aumentara desde el 2009 (gráfica 6).⁸⁶

En los últimos 5 años, Beijing ha puesto más atención en diversificar sus importaciones en este rubro (gráfica 6), por lo que la construcción de gasoductos que conecte a la parte occidental de China con los países de Asia Central ha adquirido mayor relevancia.

Esta estrategia ha equilibrado sus vías de importación, reduciendo su vulnerabilidad (gráfica 7). En 2012, 19 billones de metros cúbicos (bmc) entraban por gasoducto, y 20 bmc por medio de plantas de GNL; para 2013, la relación se modificó a 28 y 25 bmc, respectivamente.⁸⁷ Este punto es de gran relevancia para entender desarrollo de la política hacia Asia Central que será analizada más adelante.

Gráfica 6
Consumo y Producción de Gas natural en China 2000-2014 (billones de pies cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Internacional de Energía.

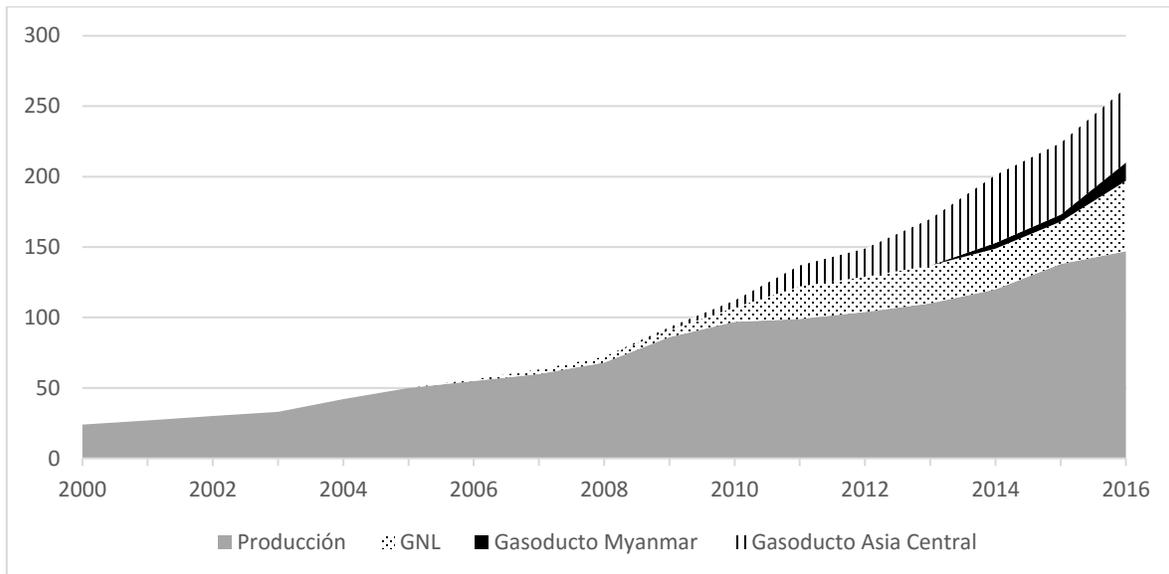
⁸⁵ Xin Li, *Natural Gas in China: A Regional Analysis*, The Oxford Institute for Energy Studies, noviembre 2015, p. 4. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/11/NG-103.pdf> [Fecha de consulta: 30 marzo 2016]

⁸⁶ Agencia Internacional de Energía, *Gas Medium-Term Market Report 2014*, AIE, París, 2014, p. 55.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 132.

Gráfica 7

Consumo de gas natural de China por fuente. (billones de metro cúbicos)



Tomado de IEA, *Update on Overseas Investments by China's National Oil Companies*, op. cit., p. 12

* 2014 -2016: proyecciones calculadas por IEA

3) Contexto global del mercado energético en el siglo XXI.

Hasta la primera década del siglo XXI, los intereses en la geopolítica energética global se dividía entre organizaciones de países que agrupaban a productores y consumidores. Por un lado, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), fundada en 1960, surgió con el propósito de reunir a los principales productores para beneficiarse de la acción coordinada en sus niveles de producción y precios. Como su contraparte principal, la Agencia Internacional de Energía (AIE), fundada por el Tratado Internacional de Energía de 1974, aglomeró a los principales consumidores para hacer contrapeso al poder de los productores y delinear medidas para responder a las interrupciones del suministro, choques de precios y fomentar la cooperación.⁸⁸ Sin embargo, a partir de la introducción de cambios tecnológicos en el mercado internacional en la última década, el balance se modificó y los países consumidores aumentaron su nivel de producción; por ejemplo, en el año 2013 Estados Unidos superó a Arabia Saudita como primer productor de petróleo en el mundo.

⁸⁸ Yergin, 2011, *op. cit.*, p. 272.

En 1996, China firmó un memorándum de entendimiento con la AIE para colaborar en la transición a un modelo más sostenible de energía, colocándose del lado de los países consumidores.⁸⁹ En 2015, activó su status de asociación con la misma organización.⁹⁰ A pesar de haberse posicionado en el cuarto puesto de los países productores de petróleo en 2013, su nivel de consumo aún duplicaba lo que su industria nacional podía cubrir.

Vale la pena detenerse a analizar el aumento de la producción petrolera dentro de las fronteras de China, pues en 2013 sólo fue superada por Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia, posicionándose por encima de otros productores importantes como Canadá, Irán, México, Venezuela.⁹¹ Este incremento se dio gracias al desarrollo tan significativo que experimentaron sus empresas petroleras, las cuales se convirtieron en los nuevos grandes jugadores del mercado internacional con operaciones en 40 países. Para 2014, lograron controlar cerca del 7% de la producción de petróleo global, aumentando la oferta no sólo para China, sino para los todos los importadores.⁹²

A pesar de que en 2011 la AIE aseguró que la expansión internacional de las petroleras chinas obedece primordialmente a intereses comerciales,⁹³ en el 2014 aseguró que “recientes eventos han politizado algunos de las inversiones internacionales” y que “los intereses comerciales [de las empresas petroleras nacionales] en países riesgosos son altamente dependientes de la evolución de la evolución de la política exterior de China.”⁹⁴ Entre los aspectos que se resaltaron en este último informe,

⁸⁹ “China (Association country),” Agencia Internacional de Energía, Disponible en: <https://www.iea.org/countries/non-membercountries/chinapeoplesrepublicof/> [Fecha de consulta: 3 de julio de 2016]

⁹⁰ El status de asociación permite colaborar de manera más cercana con la IEA, pero no necesariamente es un camino para volverse miembro. “Membership”, IEA. Disponible en: <http://www.iea.org/aboutus/faqs/membership/#d.en.20933> [Fecha de consulta: 3 de julio de 2016] y “Joint Ministerial Declaration on the occasion of the 2015 IEA Ministerial meeting expressing the Activation of Association”, Agencia Internacional de Energía, París, 18 de noviembre de 2015. Disponible en línea: http://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf [Fecha de consulta: 3 de julio de 2016].

⁹¹ Banco de datos de U.S. Energy Information Administration.

⁹² Julie Jiang, “Chinese national oil companies’ investments: going global for energy,” The Journal of the International Energy Agency, no. 6, 3 de noviembre de 2014. Disponible en línea: <http://www.iea.org/ieaenergy/issue7/chinese-national-oil-companies-investments-going-global-for-energy.html> [Fecha de consulta: 6 de julio de 2016]

⁹³ Julie Jiang y Chen Ding, *Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts*, AIE, febrero de 2011.

⁹⁴ Julie Jiang y Chen Ding, *Update on Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Achievements and Challenges since 2011*, AIE, París, 2014, p. 9.

se encuentran la situación en Medio Oriente, la inestabilidad política en África y América Latina, así como la relación estratégica con Asia Central, tema discutido en la siguiente sección.

En el 2006, durante la reunión del G8 en San Petersburgo, el presidente Hu Jintao, declaró que para garantizar la seguridad energética global se debía abordar el problema desde tres directrices: la cooperación mutuamente benéfica en investigación y desarrollo, la coordinación de políticas energéticas y el aseguramiento de la estabilidad en las regiones productoras.⁹⁵ Con este pronunciamiento, envió un mensaje de “relajamiento” por parte de Beijing, ante los temores de la comunidad internacional de que se desatara una competencia por recursos.⁹⁶

Con respecto a las amenazas a la confiabilidad del flujo de energéticos, desde inicios del siglo XXI, apartir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 y la subsecuente invasión a Irak en 2003, se dio un nuevo énfasis mundial en el riesgo de la interrupción del suministro de petróleo por causas políticas y terroristas.⁹⁷ Dada la inestabilidad de Medio Oriente, la principal región productora a nivel global, el gobierno chino resintió la necesidad de reducir su dependencia en esta región. Lo anterior se combinó con el disparo de la demanda global que ocasionó el precipitado incremento de los precios del petróleo crudo del 2003 al 2008, después de mantenerse en mínimos históricos de 1997 a 1999 (gráfica 8).

Además, los principales corredores de tránsito marítimo, como el Estrecho de Malaca, de Ormuz, el canal de Suez, Bab el-Madab y el Bósforo, empezaron a captar más atención por la cantidad de recursos energéticos que atravesaban por ellos y por las amenazas que surgieron a su alrededor para una potencial interrupción del suministro.⁹⁸

⁹⁵“Hu urges efforts to ensure global energy security”, *China Daily* (en línea), 17 de junio de 2006. Disponible en línea: http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-07/17/content_642845.htm [Fecha de consulta: 3 de julio de 2016]

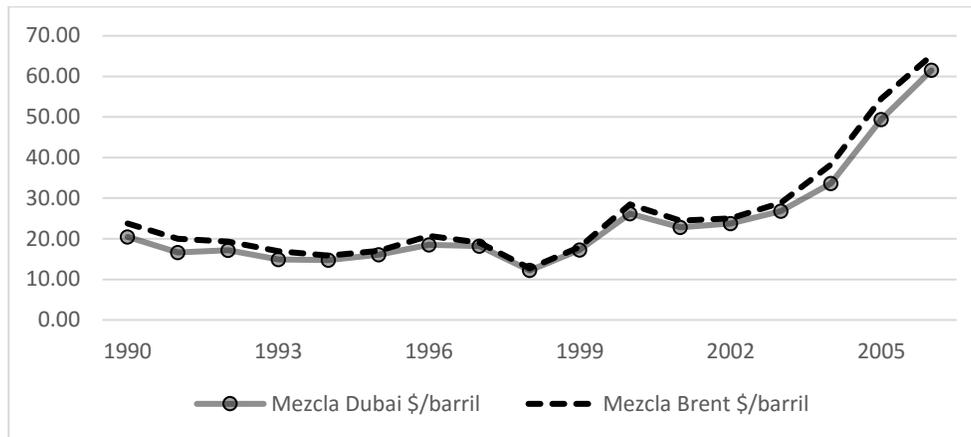
⁹⁶ Yergin, 2011, *op. cit.*, p. 215.

⁹⁷ Yergin (2012), *op. cit.*, p. 128.

⁹⁸ Fabian Kesicki identifica otros factores como el bajo nivel de inversiones en el sector a durante la década de los noventa, la capacidad de las refinerías y la debilidad del dólar. Véase Fabian Kisicki, “The third oil Price Surge – What’s Different this Time?”, *Energy Policy*, no. 38, 2010, pp. 1596-1606.

Gráfica 8

Precios del petróleo al contado \$ USD/barril 1990-2006



Fuente: *BP Statistical Review of World Energy – June 2007.*

En el caso de China, prácticamente la mitad del PIB nacional depende de la accesibilidad a las vías marítimas.⁹⁹ En el 2005, el 47% de las importaciones de crudo provenían del Medio Oriente. Con el aumento de las importaciones provenientes de África, el suministro se hacía cada vez más dependiente de la única vía de paso de los recursos proveniente de estas regiones: el Estrecho de Malaca, el cual es considerado uno de los “cuellos de botella” que representan más riesgo para el comercio internacional.¹⁰⁰

El Estrecho de Malaca es una vía de 6 kilómetros de ancho y 800 de largo entre Malasia, Indonesia y Singapur que conecta el Océano Índico con el Mar del sur de China, por la que fluyen alrededor 77% de las importaciones de petróleo de China.¹⁰¹ De 2009 a 2013 en promedio 16% de la oferta mundial de petróleo transitó por esta vía. Por otro lado, el volumen de gas natural licuado que transitó por este trayecto se cuadruplicó de 2009 a 2013, pasando de 1.6 a 4.2 millones de barriles por día.¹⁰² Por la importancia estratégica que esto significa, el Estrecho de Malaca es un punto muy vulnerable ante acciones hostiles de otros Estados, ataques terroristas y piratería.¹⁰³

⁹⁹ Yergin, 2011, op. cit., p. 212.

¹⁰⁰ Zhongxiang Zhang, “China’s energy security, the Malacca dilemma and responses”, *Energy Policy*, no. 39, 2011, p. 7613.

¹⁰¹ *Ídem.*

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ Simon Xu Hui Shen, “Qualitative Energy Diplomacy in Central Asia: a Comparative Analysis of the Policies of the United States, Russia, and China”, *The Brookings Institution*, Abril 2011, p. 18. Disponible en línea:

La incertidumbre por la disputa territorial del Mar del Sur de China con Vietnam, Malasia, Indonesia, Brunei, Filipinas y Taiwán también representa una amenaza estratégica, pues los intereses nacionales que prevalezcan sobre el mismo serán capaces de dictar qué embarcaciones y de qué tipo pueden transitar hacia los mercados del sudeste asiático. Las posibles reservas de recursos energéticos que se encuentran en la zona también han cobrado parte importante en la controversia. Las tensiones en esta región constituyen uno de los puntos de conflicto de mayor riesgo a nivel internacional por la dinámica de militarización y “carrera armamentista” que ha suscitado la rivalidad entre las naciones de la zona.¹⁰⁴ La confiabilidad en el tránsito de los suministros no puede ser total hasta que se hayan definido los derechos de cada país sobre la plataforma continental.

Por otro lado, la piratería ha representado una seria amenaza a las importaciones que provienen principalmente de África, de donde se origina el 16% de sus importaciones energéticas totales.¹⁰⁵ Las embarcaciones han tenido que enfrentarse a la piratería de las costas del Somalia y el Océano Índico. En respuesta, en el 2008, la Armada Naval de la República Popular de China se sumó a los esfuerzos internacionales para combatir esta problemática, desplegando por primera vez una fuerza especial para participar en las operaciones contra la piratería en el Golfo de Adén.¹⁰⁶ A pesar de que estas acciones han logrado reducir el número de incidentes en el cuerno de África,¹⁰⁷ en años recientes

http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/5/04-us-russia-china-shen/04_us_russia_china_shen.pdf [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016]

¹⁰⁴ “Asia defense spending: New arms race in South China Sea,” CNBC, 21 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.cnbc.com/2015/05/21/asia-defense-spending-new-arms-race-in-south-china-sea.html> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]; “Is there an arms race in East Asia,” conferencia organizada por Centre for East Asia Policy Studies, *The Brookings Institution*, 17 de noviembre de 2015. Podcast disponible en línea: <http://www.brookings.edu/events/2015/11/17-east-asia-arms-race> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]; Paul Gewirtz, “Limits of Law in the South China Sea,” East Asia Policy Paper 8, *The Brookings Institution*, Mayo de 2016, p. 1. Disponible en línea: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2016/05/09-limits-of-law-south-china-sea/Limits-of-Law-in-the-South-China-Sea.pdf?la=en> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016].

¹⁰⁵ Alison A. Kaufman, “China’s Participation in Anti-Piracy Operations off the Horn of Africa: Divers and Implications,” *CNA China Studies*, Julio de 2009. Disponible en línea: https://www.cna.org/CNA_files/PDF/D0020834.A1.pdf [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]

¹⁰⁶ “China sends naval task force on anti-piracy mission,” *The New York Times*, 26 de diciembre de 2008. Disponible en línea: http://www.nytimes.com/2008/12/26/world/asia/26iht-beijing.1.18936740.html?_r=0 [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]

¹⁰⁷ La Cámara de Comercio Internacional reportó 195 ataques en promedio anual de 2009 a 2011 en las costas de Somalia y el Golfo de Adén, los cuales se redujeron a 13 en 2013. Véase, “Most Pirated Waters,” *CNBC*, 15 de septiembre de 2014. Disponible en línea: <http://www.cnbc.com/2014/09/15/worlds-most-pirated-waters.html> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]

la amenaza pirata también se ha hecho presente en las costas de África Oriental, con 67 incidentes en 2014,¹⁰⁸ y en los alrededores del Estrecho de Malaca (Indonesia, Singapur y Malasia), en donde los ataques se han incrementado gradualmente, pasando de 42 en el 2009 a 125 en el 2013.¹⁰⁹

Además de la creciente dependencia de las importaciones petroleras, el contexto durante el período estudiado vulneró aún más el panorama de la seguridad energética a nivel global: la disponibilidad de los recursos no estaba garantizada, principalmente por los conflictos en Medio Oriente; había poca confiabilidad de las redes de suministro por los peligros que se presentaron el tránsito marítimo y, por último, hubo un aumento dramático de los precios internacionales del petróleo a partir del 2003 que mantuvo el barril de petróleo fluctuando alrededor de los \$100 USD el resto de la década.

4) Panorama energético de Asia Central y el papel de China:

“Con la desintegración de la URSS y el mejoramiento de los vínculos con Asia Central, las compañías petroleras chinas pueden y deben perseguir acuerdos energéticos y tomar ventaja del deseo de estas naciones de diversificar su comercio petrolero con nuevos socios”¹¹⁰

Wang Tao, Presidente de Chinese National Petroleum Corporation, 1993.

La creciente presencia de China en esta región se encuentra enmarcada en una estrategia clara de Beijing para aumentar su influencia en regiones ricas en recursos, a través de la intensificación de las actividades tanto empresariales como diplomáticas de alto nivel. No obstante, la relación con Asia Central es diferente de las demás regiones por tres motivos: el aseguramiento de la provisión de recursos energéticos que pueden ser transportados por medios menos vulnerables de interrupciones, la cantidad de población musulmana con el mismo origen étnico y tendencias separatistas en los dos lados de la frontera y la relación especial que las exrepúblicas soviéticas mantienen con Rusia.

¹⁰⁸ “Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015,” Oceans Beyond Piracy. Disponible en línea: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016]

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ Wang Tao, *The Development Strategy of China's Oil and Gas*, Beijing, Geology Press 2002, p. 149.

Las importantes reservas probadas ¹¹¹ de petróleo y gas natural que se encuentran en los países Asia Central, especialmente en Kazajstán y Turkmenistán (cuadros 3 y 4), combinadas con economías con bajos niveles de consumo de hidrocarburos, los hace candidatos perfectos para abastecer las necesidades energéticas de las regiones vecinas.

Cuadro 3. Reservas Probadas de Petróleo Crudo (miles de millones de barriles)

	2004	2007	2010
Kazajstán	9	30	30
Kirguistán	0.04	0.04	0.04
Tayikistán	0.012	0.012	0.012
Turkmenistán	0.546	0.6	0.6
Uzbekistán	0.594	0.594	0.594

Fuente: *United States Energy Information Administration*

Cuadro 4. Reservas Probadas de Gas Natural (miles de millones de metros cúbicos)

	2004	2007	2010
Kazajstán	1,840	2,832	2,407
Kirguistán	5.66	5.66	5.66
Tayikistán	5.66	5.66	5.66
Turkmenistán	2,010.72	2,832	7,504
Uzbekistán	1874.784	1840.8	1840.8

Fuente: *United States Energy Information Administration*

Debido a los riesgos que implicaba la fuerte dependencia de China de las importaciones marítimas que tienen que transitar por el Estrecho de Malaca, Asia Central se ha convertido en un punto focal natural de la diplomacia energética de Beijing. De 2009 a 2014, China importó un promedio anual de 4% del total del valor de sus importaciones de petróleo crudo desde Kazajstán. Desde que comenzó a importar gas natural por medio de gasoductos desde Turkmenistán y posteriormente de Uzbekistán,

¹¹¹ Las reservas probadas corresponden a las estimaciones cantidad de petróleo crudo o gas natural que se encuentra en el subsuelo de un país, que son plausibles de ser explotadas en los años futuros bajo las condiciones económicas y operativas existentes. Tomado de EIA, *International Energy Statistics – Notes*. Disponible en línea: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/docs/IPMNotes.html#p6> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

en 2009 y 2012 respectivamente, el valor de estos flujos se ha disparado de 885 millones en 2010 a 10,500 millones de dólares en 2014 (cuadros 5 y 6).¹¹²

Cuadro 5. Exportaciones de Petróleo Crudo de Asia Central (miles de millones de metros cúbicos)

	2000	2003	2006	2009	2012
Kazajstán	521	869.7648	903.156	1366.38719	1364.7831
Kirguistán	1.05815	0	0	0	0
Tayikistán	0.09798	0.0786	0.0786	0.0786	0.09825
Turkmenistán	29	58	30	47	61
Uzbekistán	0	0	0	0	30

Fuente: US EIA

Cuadro 6. Exportaciones de Gas Natural de Asia Central (miles de millones de metros cúbicos)

	2000	2003	2006	2009	2012
Kazajstán	39.10	43.40	45.10	18.00	46.00
Kirguistán	3.40	6.80	7.90	9.90	11.37
Tayikistán	0	0	0	0	0
Turkmenistán	0	0	0	0	0
Uzbekistán	13.60	10.20	12.65	15.20	10.20

Fuente: US EIA

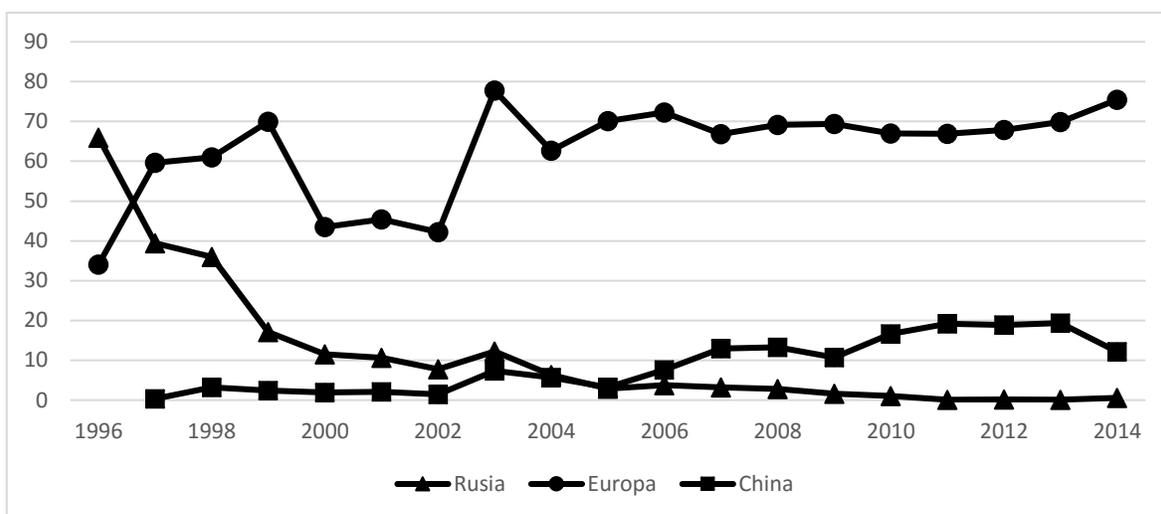
Tras su nacimiento como repúblicas independientes, las economías de Asia Central se caracterizaron por una fuerte dependencia comercial hacia Rusia, pues la infraestructura estaba orientada a satisfacer las necesidades de la extinta Unión Soviética. El sector energético no era la excepción. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, emprendieron esfuerzos para diversificar sus socios comerciales. Los intereses de las demás regiones colindantes también han ayudado a impulsar la diversificación, como ejemplo se encuentran los esfuerzos que han hecho algunos países europeos, además de Turquía, Irán e India para influir en las decisiones de los gobiernos sobre el comercio de sus hidrocarburos.

¹¹² The Observatory for Economic Complexity. Disponible en línea: http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/import/chn/show/271121/2014/

Los esfuerzos han rendido frutos. Mientras que en 1996 Kazajstán mandó a Rusia el 67% del valor total de sus exportaciones petroleras; para el año 2000 fue de 11% y en el 2010 sólo le exportaba 1% del valor (gráfica 9). Lo mismo sucedió con las exportaciones de gas natural por ductos, las cuales hasta 1999 se enviaban en su totalidad hacia Rusia (gráfica 10).

Gráfica 9.

Kazajstán - Exportación de Petróleo Crudo por destino (porcentaje)



Elaboración propia con datos del *Observatory of Economic Complexity, Massachusetts Institute of Technology*.

Gracias al esfuerzo para diversificar sus relaciones comerciales y disminuir su dependencia, Kazajstán pasó de tener 6 socios importadores de su petróleo en 1995 a 39 en 2014 (cuadro 7). Lo anterior es resultado del éxito de su política exterior de “cooperación multivector” con la que busca asegurar la diversificación económica y su soberanía.¹¹³

Kazajstán ha sido el principal impulsor de la integración de Asia Central y se encuentra dentro de sus principales prioridades de su política exterior. Gran parte de esto se debe al riesgo de quedar a merced de los intereses rusos. Aunque la población de etnia rusa ha ido disminuyendo,¹¹⁴ para 2009 aún el 24% del total tenía ascendencia

¹¹³ Andrew Kuchins, Jeffrey Makoff, Aitolkyn Kourmanova y Oliver Backes, *Central Asia in a Reconnecting Eurasia: Kazakhstan’s Evolving Foreign Economic and Security Interests*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2015, p. 6.

¹¹⁴ “Why are Russians leaving Kazakhstan?”, *The Diplomat* (en línea), 23 de febrero de 2016. Disponible en línea: <http://thediplomat.com/2016/02/why-are-russians-leaving-kazakhstan/> [Fecha de consulta 10 de julio de 2016].

rusa. Lo cual representa un peligro,¹¹⁵ considerando que los intereses de la política exterior de Vladimir Putin se mueven a donde se encuentren sus nacionales.¹¹⁶ Por tal motivo, el presidente Nursultan Nazarbayev ha incrementado la participación kazaja en distintos foros multilaterales e incluso, en 1994, hizo un llamado para conformar una Unión Euroasiática. Pero éste fue rechazado por Rusia y Uzbekistán.¹¹⁷ Adicionalmente, Nazarbayev ha propiciado un acercamiento con Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, especialmente para cooperar en temas de seguridad y terrorismo, al mismo tiempo que ha estrechado lazos económicos con la Unión Europea, con quien incrementó su comercio a una tasa anual de 11.51% de 2005 a 2013.¹¹⁸

Kazajistán es la economía más importante de Asia Central, su PIB creció a una tasa del 8% anual desde su independencia hasta el 2013.¹¹⁹ Fue reconocida como economía de mercado desde el 2002¹²⁰ y en el año 2000, fue la primera ex república soviética en pagar su deuda con el Fondo Monetario Internacional. Además, su riqueza en recursos minerales como el uranio, cromo, plomo, zinc, acero y hierro, de entre las

¹¹⁵ “North Kazakhstan isn’t the next Crimea – yet”, *Al Jazeera America* (en línea), 19 de junio de 2015. Disponible en línea: <http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/19/north-kazakhstanisntthenextcrimeaayet.html> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016]; “Kazakh leader evokes Ukraine as land protests spread”, *Reuters* (en línea), 1 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-protests-president-idUSKCN0XS1E1> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016].

¹¹⁶ De acuerdo con el Nuevo concepto de política exterior adoptado por Putin, entre sus principales objetivos se encuentra asegurar la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y compatriotas viviendo en el extranjero y consolidar la diáspora rusa. Véase, Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”, 18 de febrero de 2013. Disponible en línea: http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk86BZ29/content/id/122186 [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016]. En el 2014, Putin declaró que nunca ha existido un país llamado Kazajistán, que la república era resultado del presidente Nursultan Nazarbayev. Véase, “Kazakhstan is latest Russian neighbour to feel Putin’s chilly nationalistic rhetoric”, *The Guardian* (en línea), 1 de septiembre de 2014. Disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/01/kazakhstan-russian-neighbour-putin-chilly-nationalist-rhetoric> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016].

¹¹⁷ Golem Mostafa, “The concept of Eurasia: Kazakhstan’s Eurasian policy and its implications”, *Journal of Eurasian Studies*, julio de 2013, vol. 4, no. 2, pp: 160-170. Disponible en línea: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187936651300016X> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016]

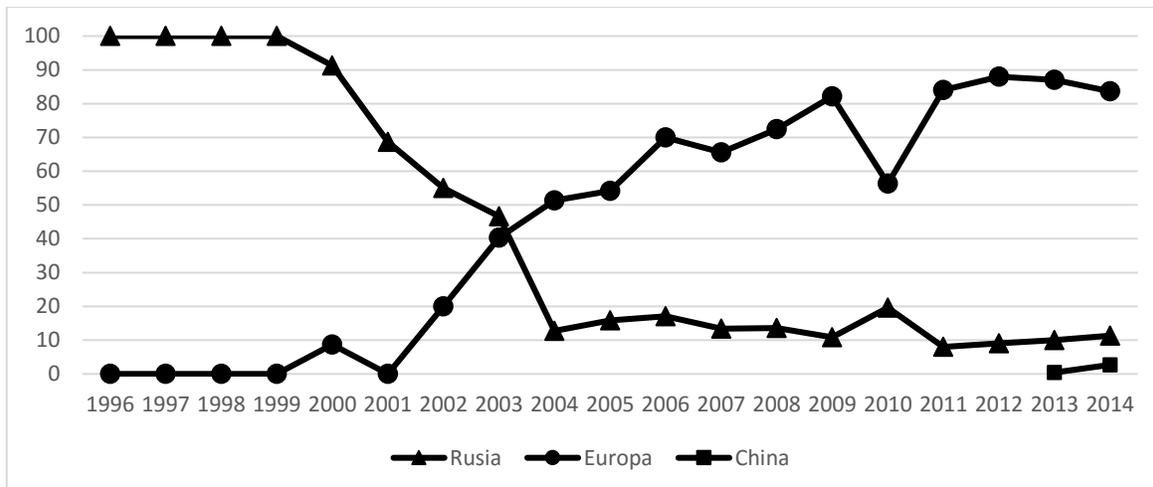
¹¹⁸ Datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales del Fondo Monetario Internacional.

¹¹⁹ “Republic of Kazakhstan: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report for the Republic of Kazakhstan”, Fondo Monetario Internacional, 3 de septiembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43232.0> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2016]

¹²⁰ Ídem.

principales del mundo, ha evitado que se vuelva dependientes de las exportaciones de hidrocarburos.¹²¹

Gráfica 10. Kazajstán - Exportación de Gas Natural vía gasoductos por destino (porcentaje)



Elaboración propia con datos del *Observatory of Economic Complexity, Massachusetts Institute of Technology*.

Cuadro 7. Kazajstán - número de socios a los que exportó Petróleo Crudo

	1995	2000	2005	2010	2014
Kazajstán	6	29	33	33	39

Elaboración propia con datos del *Observatory of Economic Complexity, Massachusetts Institute of Technology*.

En el 2014, el petróleo y gas natural representaron para Kazajstán una cuarta parte de su PIB, aproximadamente la mitad de los ingresos del gobierno y más de 60% de las exportaciones totales.¹²² Desde su independencia en 1991, ha favorecido la participación de grandes multinacionales en proyectos del sector, lo cual aumentó el número de países con avidez en inyectar inversión en el sector y conservar la autonomía frente a amenazas de otros Estados.

¹²¹ "Central Asia's Energy Risks," Asia Report No. 133, International Crisis Group, 24 de mayo de 2007. Disponible en línea: <https://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/central-asia/133-central-asias-energy-risks.aspx> [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016]

¹²² Kuchins, *et. al.*, "Central Asia in a Reconnecting Eurasia: Kazakhstan's Evolving Foreign Economic and Security Interests," *op. cit.*, p. 32.

En cuanto a los objetivos de Beijing en Kazajstán, además del factor energético, al Partido Comunista le interesa mantener la estabilidad en la provincia de Xinjiang, con la cual comparte una frontera de 1,533 kilómetros. El radicalismo islámico que se ha esparcido en Medio Oriente y Asia Central en los últimos años, supone una amenaza que podría contagiar a los activistas musulmanes de la etnia uigur que habitan en el lado chino, la cual compone 1.5% de la población en Kazajstán,¹²³ y a grupos nacionalistas que anteriormente han cometido actos terroristas en esta provincia china.¹²⁴

En Turkmenistán el escenario es diferente, pues durante el período de 1997-2009 el destino de casi la totalidad de sus exportaciones de gas natural por gasoductos fue Europa continental, principalmente Alemania, Grecia, Italia y Suiza (gráfica 11). Sin embargo, la producción en realidad era exportada a Rusia, quien pagaba un precio de \$44 USD por cada 1,000 metros cúbicos, para después revenderlo en el mercado europeo por encima de los \$120 USD. Por lo tanto, las exportaciones hacia Europa que se observan en la gráfica 11 son en realidad hacia Rusia, quien seguía subordinando a Turkmenistán por controlar el único gasoducto que conectaba su producción con el mercado internacional.

No obstante, a partir del 2010, la balanza de gas natural se inclinó vigorosamente hacia China, destino que hasta la fecha acumula más del 90% de las mismas (gráfica 11). Por tal motivo, tras tener 7 países socios a los que exportaba su gas natural en estado gaseoso en 2005, a partir de 2010 se quedó sólo con tres: China, Kazajstán e Irán.¹²⁵ La estrategia principal del gobierno turkmeno, localizado en Asjabat, para disminuir su vulnerabilidad fue la construcción de gasoductos que hicieron llegar sus reservas de gas natural (que representan 9.4% del total mundial) a diferentes socios. Aunque el reciente crecimiento de las exportaciones en el sector se debe principalmente a la construcción de diferentes líneas del gasoducto China-Kazajstán, inauguradas en 2009, 2010 y 2014,¹²⁶ el gobierno ha expresado su interés en recibir inversiones de otros

¹²³ Véase, Igor Rotar, "Islamic Radicalism in Kazakhstan: Myth or Reality?", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 9, no. 125, 2 de julio de 2011.

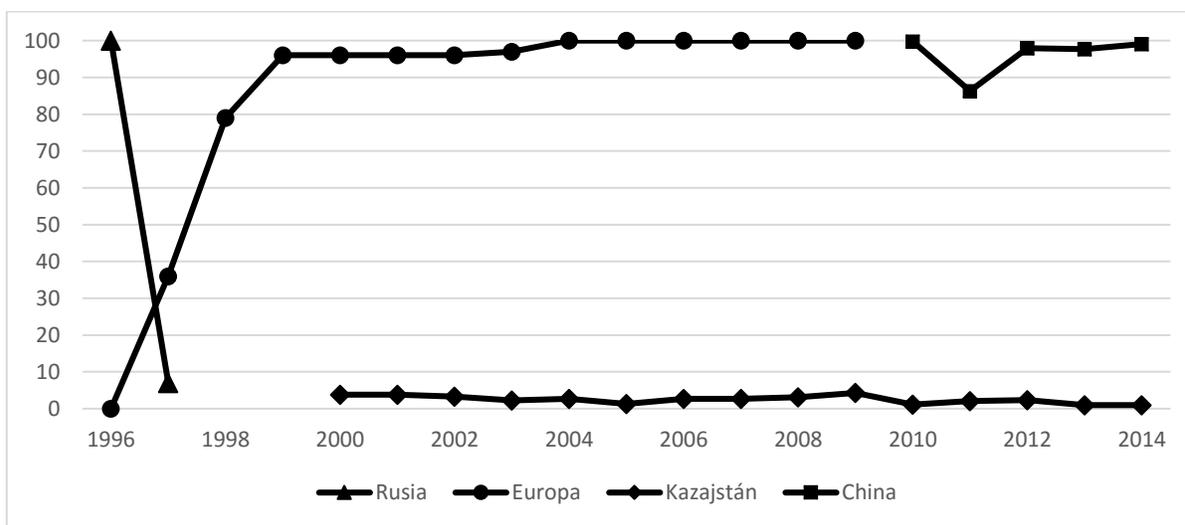
¹²⁴ Kuchins, *et. al.*, "Central Asia in a Reconnecting Eurasia: Kazakhstan's Evolving Foreign Economic and Security Interests", *op. cit.*, p. 11.

¹²⁵ Las exportaciones de GNL de Turkmenistán se limitan a 1999, sus destinos fueron Armenia y Ucrania.

¹²⁶ "Spotlight: China-Turkmenistan cooperation consolidates central Asian energy corridor", *Xinhua* (en línea), 28 de Agosto de 2014. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-08/28/c_133594978.htm [Fecha de consulta: 10 de julio de 2016]

países. Con respecto al petróleo crudo, ha dirigido la totalidad de sus exportaciones a destinos europeos.

Gráfica 11. Turkmenistán - Exportación de Gas Natural vía gasoductos por destino (porcentaje) sin Irán.



Elaboración propia con datos de *Observatory of Economic Complexity, Massachusetts Institute of Technology*.

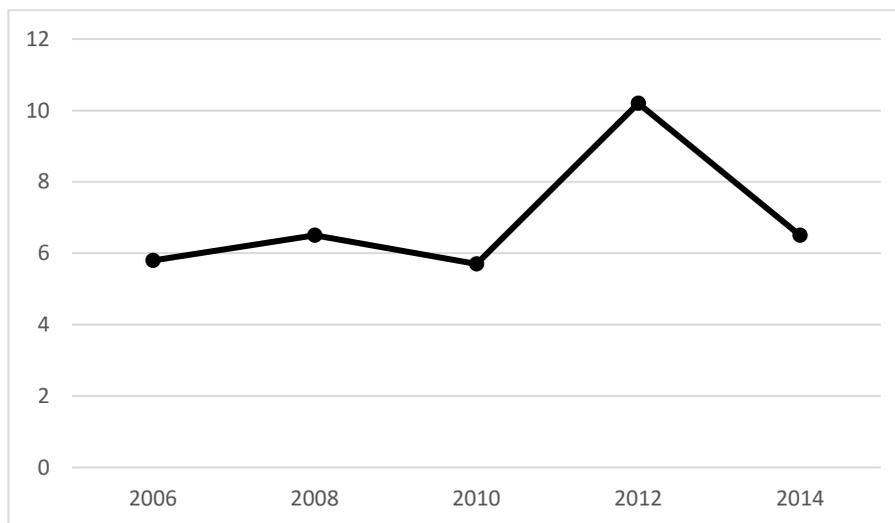
Nota: Las exportaciones a Europa reportadas son realmente exportaciones que se enviaron a Rusia para ser re exportadas a sus socios europeos. Por lo tanto, no significan una diversificación, pues Turkmenistán seguía siendo dependiente del paso por Rusia, quien además compraba el gas natural a precios por debajo del mercado para luego venderlo 3 veces más caro.

Los datos utilizado por el OEC fueron tomados de la base de datos comerciales de *United Nations Comtrade*. Sin embargo, ésta sólo incluye los flujos comerciales que atraviesan las fronteras que los mismos países reportan. Dado que Irán, de manera voluntaria, no reporta estos flujos, especialmente por la falta de transparencia en su sector energético, no se incluye en esta gráfica.

No obstante el *BP Statistical Review of World Energy*, el cual reporta la cantidad de energéticos que los países acuerdan comerciar cada año, sí incluye los flujos de gas natural enviados desde Turkmenistán a Irán. Sus resultados no reflejan los flujos que efectivamente se intercambiaron, sino sólo los que los países acordaron intercambiar, lo cual no siempre se cumple. Además, algunos países no anuncian formalmente la cantidad de energéticos que se acordó intercambiar y esto resulta en omisiones por parte de esta fuente. Por lo tanto sus datos no son comparables con los arrojados por el OEC. Por estas razones no se usó como fuente de datos estadísticos para esta investigación.

En la siguiente gráfica se muestran los flujos de gas natural vía gasoductos reportados por el *BP Statistical Review of World Energy* de los años respectivos. Los cuales ocuparon un parte importante del comercio total de gas natural de Turkmenistán.

Gráfica 11.1. Exportaciones anuales de gas natural de Turkmenistán a Irán (miles de millones de metros cúbicos)



Elaboración propia con datos de *BP Statistical Review of World Energy* de los años respectivos.

Nota: Las cantidades reportadas por esta fuente no reflejan los flujos que realmente se intercambiaron, sino los que se acordaron comerciar, por lo tanto no coinciden en su totalidad con las cantidades comerciadas.

Antes de las inversiones chinas, la principal conexión con el mercado internacional era la red del gasoducto Asia Central-Centro (ACC), un resabio de la infraestructura orientada a la Unión Soviética cuyos flujos han disminuido considerablemente. Actualmente es controlado por Gazprom.¹²⁷ Sin embargo, durante el período de negociación de la nueva ruta de gasoductos con China, el gobierno turkmeno tenía un abanico de oportunidades para dar salida a su producción. India, Irán, Europa, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y Rusia, quienes también se incluyeron en la competencia por sus recursos. Tanto las potencias emergentes, como los países desarrollados han llevado a cabo estrategias diplomáticas para conectarse a los suministros, entre las propuestas más sobresalientes se encuentran el del gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI) y el gasoducto Transcaspiano que llegaría a Azerbaiyán para abastecer a Europa, evitando el paso por Rusia. El triunfo de la opción china sobre estos proyectos se discutirá en el siguiente capítulo.

¹²⁷ Gazprom es la empresa más importante de Rusia. Aunque tiene inversionistas privados, la mayoría de las acciones pertenecen al gobierno ruso. Controla 15% de las reservas mundiales de gas y es la principal proveedora de Austria, Alemania, Francia y los países bálticos. Véase, "About Gazprom", Gazprom (en línea), <http://www.gazprom.com/about/>

Para hacer realidad estos proyectos es necesario realizar inversiones que permitan el aumento de la productividad en la explotación del gas natural en esta república centroasiática. Sin embargo, el sistema autoritario de Turkmenistán, caracterizado por su falta de transparencia y corrupción, desalentado la entrada de IED. Los proyectos de China son los únicos que han logrado pasar el escudo impuesto por el gobierno.

En parte, el gobierno se ha mostrado reacio a recibir IED por su política de neutralidad internacional. Evitando la dependencia de las inversiones externas se creía que el gobierno podría desarrollar una política independiente. La Organización de Naciones Unidas reconoció formalmente su status de “neutralidad permanente” en 1995,¹²⁸ el cual va en línea con la política de no formar parte de ninguna organización internacional.

Para los casos que se analizarán en este trabajo, se puede notar una mejora paulatina en el escenario de Kazajstán de acuerdo con el número de socios de sus industrias petrolera y gasera, respectivamente (cuadro 7). La situación de Turkmenistán también terminó siendo favorable para la diversificación de sus exportaciones y su poder en el mercado.

Como conclusión parcial, se puede determinar que en el período estudiado Kazajstán se encontraba en un escenario de ganancias por mantener indicadores positivos para su mercado energético nacional. En primer lugar, fue el país de la región con mayores reservas probadas de petróleo, las cuales aumentaron de 9 mil millones de barriles en 2004 a 30 mil millones en 2010. La cantidad de hidrocarburos en el subsuelo lo hizo muy atractivo para la inversión extranjera, la cual fue impulsada desde el gobierno central. Los inversionistas tuvieron más confianza para establecerse en Kazajstán gracias a la política de cooperación internacional y apertura del sector. Gracias a esto, también sus importaciones de crudo fueron creciendo y diversificándose sin llegar a ser dependientes de un solo socio. Asimismo, a nivel interno el régimen de Nazarbayev se ha mantenido relativamente estable¹²⁹, mientras que ha optado por una

¹²⁸ Resolución 50/80 de la Asamblea General “Maintenance of International Security a Permanent Neutrality of Turkmenistan” A/RES/50/80 (12 de diciembre de 1995). Disponible en:

<http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm> [Fecha de consulta: 15 de junio de 2016]

¹²⁹ En diversas ocasiones ha recurrido a la represión y persecución de protestas y grupos opositores.

política exterior de contrapeso, con el acercamiento a Estados Unidos y la OTAN para la cooperación contra el terrorismo en la región. No obstante, también tiene serias deficiencias como la falta de infraestructura para el desarrollo económico del país, así como la dependencia de la IED.

Para las exportaciones de gas natural por gasoductos de Turkmenistán, la tendencia histórica marca una concentración de sus exportaciones hacia Rusia, que después fueron rebalanceadas hacia China. Esto señala el aumento de la dependencia hacia China, pero un aumento de la autonomía con respecto a Rusia. La estrategia de Beijing de ofrecer asistencia económica sin condicionamientos políticos ha tenido una mejor recepción, pues no ha criticado por la decadente situación de los derechos humanos en Turkmenistán, como sí lo han manifestado los gobiernos occidentales.¹³⁰ Sin embargo, en el período en que se efectuaron las negociaciones del gasoducto Turkmenistán-China, la industria turkmena tenía más de una opción abiertas para diversificar sus exportación. Mientras que Beijing veía cómo su única alternativa de suministro de gas natural el proyecto de un ducto proveniente de Turkmenistán, debido al estancamiento de las negociaciones para la construcción de un ducto proveniente de Rusia. El siguiente capítulo ofrece un análisis detallado del proceso, las ganancias y concesiones que tuvo que realizar cada parte.

¹³⁰ Los gobiernos europeos y Estados Unidos han señalado que la ayuda para el desarrollo que ofrece China a gobiernos autoritarios que realizan violaciones sistemáticas de los derechos humanos, ha perjudicado sus objetivos democratizadores en países como Turkmenistán y Sudán. Los países desarrollados, generalmente, condicionan su ayuda a cambios en los sistemas políticos, mientras que Beijing no.

CAPÍTULO 3. Evolución de la capacidad institucional del sector energético en China.

1) Desarrollo histórico del sector

El análisis que se presenta a continuación se basa en las categorías teóricas expuestas en el primer capítulo para evaluar la capacidad institucional que tenía el gobierno central de China durante el período de los casos estudiados, de 1997 a 2005 para Kazajstán y de 2000 a 2009 para Turkmenistán, en los sectores de petróleo crudo y gas natural respectivamente. Los aspectos que se toman en cuenta se dividen en tres rubros: a) la estructura formal del sector, c) el grado de dispersión de la autoridad regulatoria y b) la claridad en la definición de las funciones de las entidades involucradas en la toma de decisiones del sector energético y el peso del Estado.

El debate sobre los verdaderos intereses de las compañías petroleras generalmente se ciñe entre la perspectiva alarmista que asegura que siguen obedeciendo los mandatos de la burocracia de Beijing y el otro extremo que argumenta que gracias a la autonomía relativa que gozan, han influido en la formación de la estructura del sector para ajustarlo de manera que les permita maximizar sus utilidades. No obstante, es importante ir más allá de esta perspectiva maniquea y evitar generalizaciones sobre el actuar de las empresas petroleras, considerándolas entes monolíticos que responden siempre a uno u otro interés, y abordar esta problemática de una manera casuística. Bajo esta premisa, esta tesis no plantea responder cuáles son los intereses generales de las compañías petroleras nacionales ni de la diplomacia energética de Beijing, sino analizar la manera en que el estado de la capacidad institucional y el poder de mercado de China han influido en la efectividad de la estrategia de Beijing en los casos de Kazajstán y Turkmenistán.

Desde sus inicios, el sector energético en China ha sufrido la falta de una autoridad central que ayude a supervisar y coordinar a los diferentes actores para hacer cumplir los objetivos de Beijing de manera efectiva. La poca capacidad institucional del Estado para controlar a los diferentes grupos de interés que se han formado en la industria energética ha sido motivada principalmente por dos factores: la debilidad del gobierno para controlar de manera directa los diferentes actores del sector energético y la fortaleza que han ganado las empresas petroleras nacionales (EPN) a partir del inicio

de la liberalización del mismo. Como resultado, han surgido diferentes intereses al margen de los del Estado ante los cuales ha tenido que lidiar, negociar o ceder. En respuesta a la poca fuerza política que ha demostrado el régimen, el gobierno ha llevado a cabo diversas reformas para intentar recentralizar la autoridad. A pesar de que no se logrado establecer una estructura que garantice la supremacía de sus intereses, ha mantenido bajo su control ciertas áreas que le han permitido moldear aspectos fundamentales de la industria en diferentes etapas.

Para efectos de este análisis, se ha dividido la evolución de la capacidad institucional del sector energético de China en cinco etapas. Las primeras dos comprenden el desarrollo histórico de la industria: el modo de producción maoísta que va desde 1949 hasta el final de la década de los setenta, y el periodo de reformas introducidas por Deng Xiaoping a partir de 1982. En esta última se sentaron las bases de la industria moderna con la fundación de las tres empresas petroleras nacionales que hasta la actualidad siguen siendo las principales operadoras comerciales y de producción en el sector.

Las siguientes tres etapas se abordan en la segunda sección del capítulo, corresponden a las características institucionales del sector a partir del comienzo de las inversiones de las compañías petroleras estatales en el exterior. La primera abarca de 1991 a 1997, período en el que China solicita formalmente acceder a la OMC y en el cual se dio la primera ronda de inversiones en el extranjero. La segunda, empieza en 1997, año en el que se propagó la noción de inseguridad energética nacional en la burocracia de Beijing, hasta el 2004. Derivado de las preocupaciones sobre el desabasto energético durante esta etapa, se recurrió en las inversiones en el exterior como una alternativa para asegurar recursos energéticos y reducir la vulnerabilidad. Durante estos dos periodos se realizaron cambios para reducir la dispersión de la autoridad y aumentar la capacidad de vigilancia del gobierno central sobre la diversidad de actores participantes. La última etapa comienza a raíz de la crisis energética del 2004, año en que el gobierno central llevó a cabo una serie de ajustes para mejorar la coordinación y eficacia del sector. Es a partir de este período en el que una ligera flexibilización en la regulación hace que se disparen las inversiones de las empresas chinas en el extranjero. Es en esta última, los intereses de nuevos inversionistas privados se hacen presentes en la expansión internacional.

a) Desarrollo histórico del sector: del modelo maoísta a las reformas de Deng Xiaoping.

i. ETAPA 1: 1949 -1981.

Durante el liderazgo maoísta la economía seguía un esquema de planificación centralizada. La Comisión de Planificación Estatal (CPE), creada en 1952, se encargaba de administrar el sector energético bajo la subordinación al Consejo de Estado. En ella recaía la autoridad para delinear los planes de largo plazo para industria, así como la asignación de recursos energéticos a las diferentes actividades del sector de transformación.¹³¹ También debajo del Consejo de Estado se encontraba la Comisión Económica Estatal (CEE), la cual se encargó de implementar las estrategias concebidas por la CPE.

En 1955 se creó el Ministerio de la Industria del Petróleo (MIP) para encargarse de la coordinación de las actividades de exploración y producción en las regiones en las que se descubrían los recursos. A partir de 1964, Mao Tsetung declaró el modo de producción en el campo Daqing como el ejemplo a seguir para la industria nacional.¹³² Este modelo se caracterizó por movilizar gran cantidad de mano de obra al estilo de una campaña militar,¹³³ estaba organizado como una comuna completamente subordinada al Partido Comunista, en la que la industria, agricultura, comercio, así como los servicios de educación y salud estaban conectados con las operaciones petroleras. El éxito de esta región y la replicación de su modelo ayudó a acelerar el proceso de modernización de China; sin embargo, para finales de los años setenta la ineficiencia que había ocasionado en la industria generó una crisis de desabasto de energía a nivel nacional.

Aunque el esquema de planificación estaba centralizado, la organización del sector en distintas ciudades petroleras perjudicó la coordinación entre los diferentes

¹³¹ Michael Meidan, *The Structure of China's Oil Industry: Past Trends and Future Prospects*, The Oxford Institute for Energy Studies, mayo 2016, p. 10.

¹³² Katsuhiko Hama, "The Daqing Oilfield: A model in China's Struggle for Rapid Industrialization", *The Developing Economies*, vol. 18, no. 2, 6 de marzo de 2007, p. 185.

¹³³ Ídem.

actores y propició que surgieran nuevos intereses al margen del Estado. Al finalizar esta etapa, el modelo maoísta había llegado a su límite y la industria petrolera necesitaba modernizarse para atender la demanda interna.

ii. ETAPA 2: 1978 -1991.

En respuesta a la crisis, el liderazgo de Deng Xiaoping llevó a cabo una serie de reformas para mejorar el control del sector y atender el desabasto. Se modificó la estructura burocrática del sector, para centralizar el mando, y el sistema de precios de los energéticos, para permitir generar más ganancias a los productores. Además, se impulsó el aumento de la eficiencia energética.

Para reforzar el control del sector petrolero, en 1978 se reestableció el MIP,¹³⁴ al cual se le asignó a esta institución el rango ministerial para encargarse de la estrategia y la administración de los recursos pertenecientes al Estado. En 1980, se estableció la Comisión Estatal de Energía, una entidad supra ministerial con el objetivo de manejar a los ministerios de petróleo, químicos y energía eléctrica;¹³⁵ no obstante, desapareció dos años después debido a su ineffectividad para controlar los intereses de los diferentes actores en la industria.

En cuanto a los precios del petróleo, en 1981 se estableció el sistema de dos niveles, el cual redujo los altos subsidios para acercar los precios a los de los mercados internacionales. De esta manera los productores percibirían más ingresos para poder mejorar sus niveles de producción. No obstante, para 1988 la producción no había aumentado al nivel esperado para responder a la crisis.¹³⁶ La industria petrolera aún era muy ineficiente y necesitaba actualizaciones técnicas y tecnológicas que le permitieran aumentar su productividad.

Dentro de este contexto, el gobierno central se vio en la necesidad de empezar a abrir el sector a la IED para ayudar a mejorar las técnicas y tecnologías utilizadas en los sectores de exploración y producción. Sin embargo, la cantidad de actores con los que

¹³⁴ Durante la Revolución Cultural se desaparecieron muchas agencias e instituciones de gobierno, entre ellos el MIP, con la idea de hacer más eficiente el gobierno.

¹³⁵ Ellenor Francisco, "Petroleum Politics: China and Its National Oil Companies", tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Europeos e Internacionales Avanzados, 26 de junio de 2013, Dentre international de formation européenne – Institut européen, p. 7.

¹³⁶ Zhao Jimin, "Reform of China's Energy Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges", Energy Technology Innovation Project, School of Government Harvard University, Noviembre 2001, p. 19.

se tenía que negociar la entrada a la explotación de recursos a China era un obstáculo para las multinacionales interesadas. En este tenor, en 1982 se creó la *Chinese National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), con el mandato de aglutinar bajo su subordinación a las empresas que realizaban actividades exploración y producción de los recursos en altamar.¹³⁷ Ésta fungiría como el interlocutor único entre las autoridades chinas y el capital extranjero con intenciones de invertir en los activos de altamar (*offshore*). Más que una empresa, era una entidad administrativa dependiente de Beijing, en la jerarquía política era el equivalente a una oficina general; es decir, no alcanzaba el nivel ministerial, pero tenía más poder que una oficina regular.¹³⁸ Su influencia para la formulación de la política energética era aún muy limitada y solamente podía proponer proyectos que debían ser aprobados por el MIP.

Un año más tarde, como parte de las reformas para responder al desabasto, el gobierno incorporó a parte del MIP con los Ministerios de Químicos y Textiles para crear *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec). Antes de su creación la autoridad en la industria petroquímica estaba muy dispersa tanto en asuntos administrativos como operativos. Por lo tanto, en este movimiento para recentralizar el sector, se le otorgó a la empresa el rango ministerial y se le dotó con capacidad para formular políticas en la materia.¹³⁹ Esta nueva corporación se encargaría de las empresas y agencias con actividades en el sector de la transformación, tales como la refinación y distribución de petroquímicos.

En 1988, el gobierno reestructuró el resto del MIP para crear *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC) que se encargaría de la exploración y producción de los recursos en tierra firme (*onshore*).¹⁴⁰ Al igual que Sinopec, se le otorgó el rango ministerial, por lo que heredó tanto las funciones como la burocracia del MIP.¹⁴¹ Como las otras dos empresas creadas en este período, se localizó jerárquicamente por encima de todas las empresas locales y provinciales del sector, a quienes debía coordinar para seguir la estrategia establecida por el gobierno central. En 1985, se abrió el sector de

¹³⁷ "Our History", CNOOC (en línea). Disponible en línea: <http://www.cnooc.com.cn/col/col6171/index.html>
[Fecha de consulta: 30 junio de 2016]

¹³⁸ Meidan, *op. cit.*, p. 11

¹³⁹ Meidan, *op. cit.*, p. 12

¹⁴⁰ AIE, 2011, *op. cit.* p. 4.

¹⁴¹ Meidan, *op. cit.*, p. 11

exploración y producción en tierra firme a la inversión extranjera y CNPC fue la interlocutora con las empresas extranjeras interesadas en invertir en este tipo de recursos. Para aprobar los acuerdos realizados se creó la Oficina de Exploración y Desarrollo Internacional bajo el mando de CNPC.¹⁴²

El objetivo principal de esta primera fase de reformas fue disminuir el grado de dispersión de la autoridad regulatoria y aumentar el control de la industria para responder a la crisis de desabasto y mejorar la eficiencia del sector. Este cambio fue enmarcado por la transformación de la política industrial del gobierno central, la cual se centró en mejorar la eficiencia y competitividad de todos los sectores con reemplazo de los incompetentes ministerios por grandes corporaciones. Bajo esta nueva estructura, las oficinas centrales de las tres corporaciones petroleras aglutinaron bajo su autoridad a miles de empresas subsidiarias que realizaban actividades a nivel provincial y local. En teoría, esta reorganización daba autonomía administrativa a las oficinas centrales de las EPN, sin embargo, fueron incapaces de ejercerla por dos razones: la falta de definición de la autoridad para controlar a las empresas subsidiarias y la intervención del gobierno en sectores clave de la industria.

Dada la diversidad de actores con los que tenían que tratar antes del establecimiento de las EPN y la superposición de algunas de sus funciones, las empresas subordinadas gozaron de cierta flexibilidad para actuar fuera del marco de acción delineado por las oficinas centrales. Además, como los directores de las subsidiarias mantenían vínculos cercanos con los altos niveles de la burocracia Beijing, podían cabildear directamente en favor de sus intereses. De esta manera, aprovechaban para promover su propia agenda en la intrincada estructura del sector. Constantemente renegociaban las cantidades de hidrocarburo que se enviaba a la matriz, a pesar de que estos se fijaban cada año, lo mismo pasaba con los ingresos.¹⁴³ Esto complicaba el cumplimiento de las funciones de las EPN y debilitó el control centralizado de Beijing.

Por otro lado, las redes logísticas para movilizar la producción de una región a otra tenían una fragmentación de la autoridad tal que impedía la comunicación eficaz

¹⁴² *Ibidem*, p. 14

¹⁴³ Xiaojie Xu, *Chinese NOCs' Overseas Strategies: Background, Comparison and Remarks*, Rice University, Houston, 2007, p. 35.

entre los objetivos que se establecían para las empresas y los que tenía, por ejemplo, el Ministerio de Ferrocarriles.¹⁴⁴ Es decir, los mandatos de diferentes actores se traslapaban, lo que afectaba la eficiencia de las funciones administrativas y operativas encargadas a las oficinas centrales de las EPN.

A pesar del grado de dispersión de los actores del sector, Beijing mantuvo bajo su mando ciertos controles estratégicos, los cuales ocasionaron algunas distorsiones en la industria. El gobierno constantemente intervenía en los procesos administrativos, determinaba quién ocupaba los principales puestos directivos en las oficinas centrales y sus subordinadas, controlaba el sistema de precios y establecía cuotas de importación y exportación. La planeación de largo y mediano plazo para la industria se establecía de acuerdo con los objetivos macroeconómicos dictados por la CPE, la cual además segmentaba y aprobaba las inversiones y determinaba la distribución de los recursos para el desarrollo sectorial.

Una primera distorsión se dio en la movilidad de quienes ocupaban los cargos directivos en las EPN a asignaciones dentro de la estructura del Estado-Partido. Como su designación dependía enteramente del Departamento de Organización del Partido Comunista, los incentivos que perseguían estaban orientados a causar una buena impresión al liderazgo de Beijing en el corto plazo,¹⁴⁵ buscando resultados rápidos. Para obtenerlos, debían esquivar los obstáculos impuestos por las regulaciones y la intervención del gobierno. Sus nexos con la burocracia energética les permitían cabildear en favor de sus intereses, con lo que muchas veces lograban saltarse los lineamientos establecidos por el gobierno central, por ejemplo, rebasando las cuotas de importación.¹⁴⁶

Con respecto a la distorsión en los precios, se generó un sistema de dos niveles en el que intermediarios compraban petróleo crudo directamente a las petroleras, aprovechando los precios bajos fijados por el gobierno, y lo revendían más caro a nivel

¹⁴⁴ Meidan, *op. cit.*, p. 17

¹⁴⁵ De acuerdo con la las Regulaciones Temporales de Evaluación de los Ejecutivos de las Empresas Centrales, emitida por la Comisión Estatal de Supervisión y Administración de los Activos Estales en el 2004, la promoción de los ejecutivos de las empresas centrales estará estrechamente correlacionada con su desempeño operacional. Véase “No. 2 Decree of State-Owned Assets Supervision and Administration Commission”, Xinhua News (en línea), 25 de noviembre de 2003. Disponible en línea: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-12/24/content_1246011.htm [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

¹⁴⁶ Meidan, *op. cit.*, p. 19

local. Esto provocó que en los períodos en los que la brecha entre los precios externos e internos aumentaba, las petroleras prefirieran exportar su producción que vender a pérdidas en el mercado nacional.¹⁴⁷ La fijación de los precios por debajo de los internacionales también debilitó los ingresos de las empresas y obstaculizó el crecimiento.

En otro intento fallido por aumentar la centralización del poder, en 1988 se estableció el Ministerio de Energía, el cual también fracasó en su tarea de coordinar a los diferentes actores del sector e implementar la política energética.¹⁴⁸ Fue suprimido en 1993 por su incapacidad de sobrepasar los intereses creados al margen del Estado.

Durante esta etapa, los obstáculos regulatorios que tuvieron que enfrentar las recién creadas EPN propiciaron la proliferación de nuevos intereses al margen del Estado. Los grupos corporativos empezaron a empujar sus propias agendas para sobrepasar el estrangulamiento que les imponía el gobierno central. Sin embargo, al mismo tiempo, no tenían el suficiente poder político para asegurar la obediencia de las empresas subordinadas. Esto, sumado a la superposición de funciones de distintas entidades, evitó que se implementara una estrategia energética efectivamente coordinada y que se fracasara en el control de los diversos actores de la industria. Las deficiencias en la estructura del sector durante esta etapa hicieron más complejo el desarrollo de la capacidad institucional del gobierno central para ejercer un control directo sobre el desarrollo futuro de la industria, pero los controles de precios, inversiones y administrativos aún permitían que delineaara algunos sectores clave.

b) Capacidad institucional y estructura del sector de 1991 a 2004

i. ETAPA 3: 1991-1997

El siguiente cambio fundamental que experimentaría el sector de hidrocarburos se daría de 1991 a 1997 con la primera ronda de inversiones en el exterior. Como se mencionó en el capítulo anterior, durante esta etapa las importaciones de materias primas tuvieron un resurgimiento por la presión que significó el incremento de las inversiones en la industria pesada y el crecimiento intensivo de la economía nacional. En este contexto, el gobierno central comenzó a realizar una serie de inversiones piloto en activos de

¹⁴⁷ Erica Downs, *Energy Security Series: China*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2006, p. 27.

¹⁴⁸ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 17

producción de petróleo en el extranjero para evaluar los potenciales efectos que tendrían en la industria nacional. Los resultados de esta prueba fueron percibidos de manera positiva por Beijing. Sin embargo, cuando empezaron a multiplicarse las operaciones en el exterior de las empresas petroleras, se debilitó aún más la autoridad de las oficinas centrales de las EPN con respecto a sus entidades subordinadas. Estas últimas empezaron a realizar inversiones en el exterior sin autorización de sus superiores, la diversificación de este tipo proyectos complejizó aún más el escenario de los intereses en juego.

Cabe aclarar que aunque el gobierno impulsó esta etapa piloto de inversiones, en un principio no se realizaron bajo la bandera de los intereses de seguridad energética de Beijing. Aún en 1993, cuando el país se convirtió en importador neto de petróleo, las incursiones internacionales no se hicieron bajo la promesa de regresar la producción a China.¹⁴⁹ La relevancia de las mismas radicaba en la oportunidad de familiarizar a las empresas con las tendencias internacionales y nuevas tecnologías y fomentar la competitividad de las empresas nacionales.¹⁵⁰

ii. ETAPA 4: 1997 – 2003

En la segunda mitad de los noventa, la percepción sobre un posible desabasto energético como debilidad estratégica empezó a proliferar en la clase política china. Como ya se mencionó, desde este periodo la dependencia del petróleo importado empezó a escalar y no se ha detenido, por lo que la inestabilidad política mundial en las regiones productoras empezó a significar una amenaza para la disponibilidad del hidrocarburo.¹⁵¹

Un estudio de seguridad energética presentado por CNPC en 1997 concluyó que para reducir esta vulnerabilidad se debían asegurar recursos energéticos en el extranjero.¹⁵² Tan sólo un año antes, Beijing había anunciado su estrategia para la creación de infraestructura de transporte para conectar Medio Oriente, Asia Central y el

¹⁴⁹ Meidan, *op. cit.*, p. 20

¹⁵⁰ Wang Tao, *op. cit.*, 149-151. (Wang Tao fue presidente de CNPC en la década de los noventa)

¹⁵¹ Erica Downs, "The Chinese Energy Security Debate", *The China Quarterly*, no. 177, 2004, pp. 21-42.

¹⁵² Downs, 2006, *op. cit.*,

este de Asia.¹⁵³ Bajo este nuevo cariz, se dio paso a una segunda ronda de adquisiciones en el extranjero.

En esta ronda se potencializaron las inversiones a destinos en los que las EPN tuvieran mejores posibilidades de incursionar, entre ellos Kazajstán.¹⁵⁴ En 1997 CNPC adquirió el 60.3% de la empresa kazaja *Aktobemunaigaz*, para explotar el campo petrolero Zhanazhol, la primera operación internacional de un EPN.¹⁵⁵ Para que su oferta venciera a las de otras empresas multinacionales como Texaco (Estados Unidos), Amoco (Estados Unidos) y Yujnimost (Rusia), el gobierno chino respaldó a CNPC, comprometiéndose a evaluar la posibilidad de un gasoducto que conectar esta región productora con China.¹⁵⁶ Las tácticas para adquirir activos de producción en Kazajstán, las negociaciones que se dieron en este caso y las implicaciones de la capacidad institucional del sector energético en China serán discutidas en el siguiente capítulo.

Por otro lado, para atender el problema de la dispersión de autoridad y la falta de autonomía que reclamaban las oficinas centrales de las EPN, en 1998 el gobierno reorganizó su estructura en empresas verticalmente integradas.¹⁵⁷ Es decir, pasaron de ser empresas especializadas en sectores específicos y divididos por áreas geológicas a tener un nuevo mandato que les permitió tener operaciones en todas las actividades de la cadena de producción, tanto en tierra como en altamar. A CNPC se le asignó la zona norte del país para realizar sus actividades y pudo incursionar en el sector de transformación, mientras que a Sinopec se le asignó el sur, también con la libertad de realizar actividades de exploración y producción. En lugar de seguir dispersa en

¹⁵³ Christopher Len, "Energy Security Cooperation in Asia: An ASEAN-SCO Energy Partnership?" en *Energy Perspectives on Singapore and the Region*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, 2007, pp. 161-162.

¹⁵⁴ Las incursiones también se proliferaron en Venezuela, Sudán e Irak.

¹⁵⁵ CNPC, "Overseas Oil and Gas Operations," Reporte Anual 2003, Disponible en: http://www.cnpc.com.cn/en/ar2003/AnnualReport_list.shtml [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016] y "CNPC in Kazakhstan" http://www.cnpc.com.cn/en/Kazakhstan/country_index.shtml [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

¹⁵⁶ Erica Downs, *China's Quest for Energy Security*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000, p. 16.

¹⁵⁷ "De acuerdo a la definición económica tradicional, la integración vertical es la combinación, en una sola propiedad, de dos o más fases de la producción o la distribución (o ambos) que normalmente están separados. En la industria del petróleo, por ejemplo, el proceso para llevar el petróleo del pozo a la gasolinera se divide en 4 etapas-producción de crudo, transporte, refinación y comercialización. Algunas compañías se especializan en sólo uno de estos [...] Otras compañías combinan dos o tres etapas, y las grandes compañías totalmente integradas están involucradas en las cuatro." Traducción propia, tomado de: Robert Buzzel, "Is Vertical Integration Profitable?", *Harvard Business Review*, enero 1983. Disponible en línea: <https://hbr.org/1983/01/is-vertical-integration-profitable> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

diferentes empresas, la autoridad se concentró, de esta manera el gobierno central tendría que vigilar sólo a las EPN, las cuales aglutinaría la autoridad sobre las regiones geográficas asignadas.

Adicionalmente, para aumentar su autonomía financiera, se crearon compañías operadoras para cada una de las EPN que se listaron en las bolsas de valores de Hong Kong, Nueva York y Londres. Esta estrategia tuvo como finalidad poder recaudar inversiones del sector privado y aumentar la competitividad de las petroleras chinas, las cuales incursionaron con mucho éxito en sus ofertas públicas iniciales (*initial public offering*, IPO). La entrada de nuevos inversores en las subsidiarias no significó que Beijing perdiera el control, pues a través de las empresas matrices, de propiedad estatal, mantuvo la mayoría de los activos (cuadro 8), pero, en especial a partir de la siguiente etapa, sus estrategias se empezaban a alinear a los intereses de los nuevos socios privados para aumentar el valor de sus empresas.¹⁵⁸

Cuadro 8. Empresas Petroleras Nacionales, empresas matrices, subsidiarias y porcentaje listado en bolsas de valores.

Empresa matriz	CNPC	Sinopec	CNOOC
Compañías subsidiarias	PetroChina	Sinopec Corp	CNOOC Ltd.
Año de listado	Abril 2000	Octubre 2000	Febrero 2001
Acciones emitidas	10% del total	21.21% del total	27.5% del total
Recaudación en IPO	2.89 billones de dólares	3.73 billones de dólares	1.26 billones de dólares.
Porcentaje que conserva la empresa matriz	90%	Sinopec: 56% Banco de China: 27%	67.5%
Bolsas de valores en las que se encuentran listadas	Hong Kong y Nueva York	Hong Kong, Nueva York y Londres.	Hong Kong y Nueva York

Fuente: Francisco, 2013 con información de los reportes anuales de Sinopec, CNPC y CNOOC.

¹⁵⁸ Debido a que las empresas listadas en las bolsas de valores buscan aumentar el valor de las acciones para sus nuevos inversionistas, sus acciones deben responder a este interés. No obstante, en las EPN el accionista principal seguía siendo el gobierno chino, por lo que conservó la mayor influencia sobre las decisiones de las oficinas centrales de las empresas.

En 1998, se implementaron otro tipo de reformas, esta vez con el objetivo de aumentar la capacidad de vigilancia del gobierno sobre el sector energético y el grado de concentración de la autoridad.¹⁵⁹ En primer lugar, el número de ministerios y comisiones subordinados al Consejo de Estado se redujo de 40 a 29.¹⁶⁰ Además se quitaron las funciones gubernamentales a CNPC y Sinopec, las cuales fueron trasladadas a la Comisión Estatal de Economía y Comercio (CEEC), de esa manera se intentó separar de formalmente a los operadores comerciales de los reguladores.

La CEEC se encargaría de “planear, supervisar las estrategias de petróleo y petroquímicos y promover la reestructuración de las 7,500 empresas subordinadas a CNPC y Sinopec.”¹⁶¹ Sin embargo, no pudo cumplir eficazmente sus funciones por falta de recursos, poder político y capital humano capacitado, así como por los vínculos informales existentes entre los ex funcionarios del sector comercial con las EPN que llegaron a ocupar cargos en la nueva institución.¹⁶² Este dilema también se presentó en el nuevo Ministerio de Tierra y Recursos Naturales, creado de la fusión de otros cuatro ministerios. Sus funciones se enfocaban en administrar y asegurar el uso sustentable de los recursos de la tierra, pero en muchas ocasiones fue utilizado para avanzar la agenda de las EPN con el gobierno central.¹⁶³

También en 1998, la Comisión de Planificación Estatal (CPE) se convirtió en la Comisión de Desarrollo y Planificación Estatal (CDPE). Esta entidad mantuvo la batuta del control del Estado sobre la industria, pues conservó las funciones de planeación a largo plazo, aprobación de inversiones, distribución de los recursos energéticos y control de precios. Esta última atribución limitaba las ganancias de las petroleras e impedía que jugaran conforme a las reglas de mercado, pues a pesar de ser autónomos en cuanto a precios de producción y productos derivados, el gobierno central seguía fijando los precios de venta del crudo. De igual manera para realizar inversiones extranjeras, PetroChina y Sinopec Corp. tenían que pedir la aprobación de la CDPE y la Comisión

¹⁵⁹ Meidan, *op. cit.*, p. 26

¹⁶⁰ Kjeld Erik Brodsgaard, “Institutional Reform and the Bianzhi System in China”, *The China Quarterly*, no. 170, junio 2002, pp. 361 – 386.

¹⁶¹ Meidan, *op. cit.*, p. 27

¹⁶² *Ídem.*

¹⁶³ *Ídem.*

Estatad de Inversión Extranjera (*State Administration of Foreign Exchange*, SAFE por sus siglas en inglés)¹⁶⁴

Por otro lado, el Ministerio de Comercio se encargaba de emitir los permisos de importación y exportación para las empresas chinas, así como de expedir las regulaciones de las inversiones de las compañías nacionales en el extranjero. El Ministerio de Finanzas formulaba las políticas fiscales y tributarias para promover los objetivos energéticos del gobierno central. Por último, el Ministerio de Relaciones Exteriores proveía de apoyo diplomático a las EPN para lograr sus adquisiciones en el extranjero y vigilar que estas no discordaran con los objetivos de política exterior de Beijing.¹⁶⁵

En el año 2000, con el objetivo de ayudar a las oficinas centrales de las petroleras a afianzar su control sobre sus subordinadas, el gobierno quitó más poder a las empresas subsidiarias eliminando su status de “persona moral” que les permitía tomar decisiones sobre sus inversiones sin tener aprobación de la matriz.¹⁶⁶

De acuerdo a los reportes financieros de CNPC, desde su primera incursión internacional, las adquisiciones en el extranjero eran realizadas por *China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation* (CNODC) y no por la empresa listada Petrochina.¹⁶⁷ CNODC es una subsidiaria completamente de propiedad estatal, establecida en 1984 con el objetivo de operar las relaciones con las empresas extranjeras cuando el sector exploración y producción permitió su entrada.¹⁶⁸ Años más tarde, por la experiencia adquirida, la entidad fue considerada como la más capacitada para llevar a cabo la coordinación de la expansión internacional. En virtud de lo anterior las subsidiarias de CNPC en otros países se establecieron en subordinación a CNODC, la cual se convirtió “la única ventana a través de la cual las subsidiarias de CNPC participarían en proyectos de producción en el extranjero”.¹⁶⁹ Las implicaciones esta

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 25-26.

¹⁶⁵ Zhao Jimin, 2001, *op. cit.*, p. 25 ; Todd M. Johnson, “The Structure of China’s Petroleum Administration” en Fereidun Fesharaki y Davod Fridley (eds.), *China’s Petroleum Industry in the International Context*, Westview Press, Colorado, 1986, p. 11.

¹⁶⁶ Meidan, *op. cit.*, p. 30

¹⁶⁷ <http://www.cnpc.com.cn/en/2003en/201407/7883714fc82442cd84e4c42aeef53fe4/files/c56e18c17c714352901b2df102b7a689.pdf> P. 22

¹⁶⁸ Bo Kong, *China’s International Petroleum Policy*, Santa Bárbara, Greenwood Publishing, 2010, p. 76

¹⁶⁹ “CNPC Subsidiaries”, CNPC. Disponible en línea:

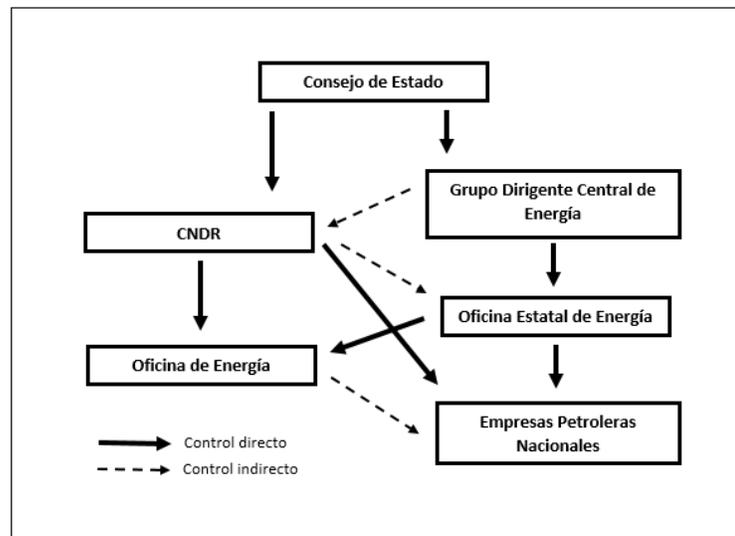
<http://www.cnpc.com.cn/en/2008en/201407/4dfd611a39e044bcb66b716817d3889b/files/f38d933bbd1c4d708e>

centralización del poder estatal en materia de adquisiciones extranjeras durante esta etapa serán discutidas en el siguiente capítulo.

iii. *ETAPA 5: A partir de 2004*

A pesar de que las reformas emprendidas ayudaron a centralizar más el control, las agencias del Estado seguían siendo incapaces de coordinar la diversidad de intereses del sector de manera efectiva.¹⁷⁰ Lo anterior se reflejó en la crisis energética de 2003-2004, ocasionada por la ineficacia de la red de distribución y por el incremento inesperado de la demanda energética nacional.¹⁷¹ Como consecuencia, el liderazgo de Beijing consideró crear un Ministerio de Energía que tuviera la capacidad política de realizar esa función, pero los intereses corporativos se negaron y sólo se logró una Administración de Energía (*Energy Bureau*) subordinada a la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo (CNRD, antes CDPE). Sin embargo, esta nueva entidad no tenía el peso político, ni el capital humano y financiero para ejercer su mandato, por lo que este nuevo intento de asegurar el control directo de la industria también falló.¹⁷²

Figura 2. Estructura de la industria petrolera en China a partir del 2004



Tomado de Erica Downs (2006), op. cit., p. 18

[2d9b93411cc4dc.pdf](#) y Gaye Christoffersen, "Chinas Intentions for Russian and Central Asian Oil and Gas", National Bureau of Asian Research Analysis, vol. 9, no. 2, 1998, p. 13. Disponible en línea: <http://www.understandchinaenergy.org/wp-content/uploads/2014/03/Christofferson-china-russia-asian-gas-oil.pdf>

¹⁷⁰ Michal Meidan, *Shaping China's Energy Security: The inside perspective*, Paris, Asia Centre, 2007, p. 156.

¹⁷¹ Downs, 2006, op. cit., p. 19

¹⁷² Ídem.

Como consecuencia de esta crisis, en 2004 también se estableció el Grupo Dirigente Central de Energía (*Energy Leading Group, ELG*)¹⁷³ y su unidad administrativa, la Oficina Estatal de Energía (OEE). El ELG es una unidad supra ministerial que reúne a las cabezas de las diferentes agencias y ministerios involucrados en la toma de decisiones de política energética. Esto mejoró la comunicación y la transmisión de la información entre los actores involucrados, ya que en este tipo de grupos las decisiones se toman por consenso y dependen directamente del Consejo de Estado.¹⁷⁴

A la OEE se le encomendó la investigación y redacción de las propuestas de ley en materia energética. A pesar de ser una oficina independiente de los operadores de la industria, su personal se integró con representantes de la CNDR y las empresas petroleras,¹⁷⁵ por lo que se consideró otra entidad bajo su control indirecto (figura 2).

El Consejo de Estado también relajó las restricciones para la aprobación de la IED, en ese mismo año aumentó el límite de cantidad invertida en proyectos que debían ser aprobados por la CNDR de 1 millón de dólares a 30 millones de dólares. Para los proyectos que excedían los 200 millones de dólares (cantidad pequeña en la industria energética) debían ser revisados por la CNDR y aprobados por el Consejo de Estado.¹⁷⁶ Algunos autores han señalado que este mecanismo no siempre se cumple y que gracias a la influencia de sus funcionarios, las compañías proceden a invertir primero y después obtienen la “aprobación”. Esto también ha ocasionado conflictos con el Ministerio de

¹⁷³ Los Grupos Dirigentes Centrales son entidades supra ministeriales ad hoc que reúnen a los liderazgos de instituciones que abarcan temas específicos, ya sea de gobierno, del partido o militares para intercambiar puntos de vista de manera horizontal y proponer principios guía sobre el camino que se debe de seguir. A pesar de no elaborar políticas concretas, sus recomendaciones tienen influencia considerable en la formulación de políticas, dado que las decisiones se toman por consenso de sus integrantes. Véase Lyman Miller, “Party Politburo Processes under Hu Jintao”, *China Leadership Monitor*, no. 11, verano 2004. Disponible en línea: www.chinaleadershipmonitor.org/20043/

¹⁷⁴ Ídem

¹⁷⁵ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁶ NDRC, Jingwai touzi xiangmu hezhun zanxing guanli banfa (Provisional Measures on the Administration of Approval of Overseas Investment Projects), 9 de Octubre de 2004. Disponible en: www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/zcfbl2004/ [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016] t20051010_44801.htm [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016] y Freshfields Bruckhaus Deringer, *China Notes*, noviembre-diciembre 2004. Disponible en línea: www.freshfields.com/places/china/newsletters/10158.pdf [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016].

Relaciones Exteriores, el cual se entera de las transacciones hasta que ya se realizaron, perjudicando, en ocasiones, sus objetivos diplomáticos.¹⁷⁷

Gracias a esta “flexibilización” las inversiones totales china en el extranjero empezaron a aumentar significativamente. Se quintuplicaron del período de 2004 a 2007, llegando a poco más de 25,000 millones de dólares. Otro aumento notable se dio de 2007 a 2008 cuando se duplicó la cantidad, hasta quedar por arriba de los 50,000 millones.¹⁷⁸

En el año 2005, PetroChina, la empresa listada de CNPC, compró el 50% de las acciones de *Newco*, empresa que pertenecía en su totalidad a CNOOC, con activos de producción en Argelia, Kazajstán, Azerbaiyán, Ecuador, Perú y Venezuela, el resto fueron transferidas a CNPC.¹⁷⁹ Esto marcó otro cambio fundamental en la estructura de la industria petrolera china y su acción en el exterior, pues es a partir de este año PetroChina—junto con los intereses de sus accionistas privados—empezó a tener una participación importante en la expansión internacional de CNPC.

Para el 2008, dada la aún existente debilidad de la estructura organizacional del sector energético, la burocracia del Partido Comunista debatía sobre la necesidad de establecer un Ministerio de Energía que delineara las estrategias y que tuviera control de los recursos energéticos. Sin embargo, los intereses corporativos se impusieron nuevamente y sólo se llegó a erigir una Comisión Nacional de Energía independiente de la CNDR, pero sin rango ministerial, ni control sobre los recursos.¹⁸⁰

Un cambio importante que se dio también a partir de la crisis del 2004, fue el mandato del gobierno central de aumentar el peso del gas natural en la matriz energética de China. En este año los niveles de consumo sobrepasaron por primera vez a la producción nacional y la brecha no dejó de aumentar hasta la actualidad (gráfica 5). Inicialmente se esperaba que la demanda fuera satisfecha a partir de importaciones de GNL por la vía marítima, pero la estrategia de diplomacia energética para asegurar el

¹⁷⁷ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 24

¹⁷⁸ Huang Wenbin y Andreas Wilkes, “Analysis of China’s Overseas Investment Policies”, *Working Paper 79*, Bogor, 2011, p.9. Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP-79CIFOR.pdf

¹⁷⁹ Meidan, *op. cit.*, p. 31 y “China needs a more powerful energy agency, experts say,” *Xinhua News* (en línea), 3 de diciembre de 2004. Disponible en línea: http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/21/c_135209176.htm
[Fecha de consulta: 26 de junio de 2016]

¹⁸⁰ Meidan, *op. cit.*, p. 39.

suministro proveniente de Asia Central, Myanmar y Rusia, cambio la tendencia y aumentó la cantidad de importaciones provenientes de gasoductos (gráfica 6).

c) Apoyo gubernamental como mecanismo de control de las inversiones en el extranjero

Con la autonomía que han ganado las EPN y los controles que ejercía el gobierno durante las etapas analizadas es difícil determinar el peso relativo que tienen los intereses de cada parte en la toma de decisiones sobre las adquisiciones de activos de producción de gas y petróleo en el exterior. Por un lado, las EPN se benefician al adquirir nuevas reservas y generar más ganancias, además con la participación en proyectos conjuntos con otras multinacionales propician la transferencia de conocimiento y tecnología, aumentando su competitividad. Estas acciones se alinean completamente con los objetivos planteados por el gobierno en los planes quinquenales, en los cuales establece que una de las metas económicas principales del gobierno es crear empresas competitivas a nivel global. Con respecto a las metas energéticas, el gobierno ha determinado que se debe fortalecer la construcción de canales de transmisión para asegurar el abastecimiento, mencionando explícitamente la construcción de los ductos de gas y petróleo provenientes de Asia Central.¹⁸¹

Diversos análisis han señalado que las EPN chinas han ganado los contratos en esta región gracias al apoyo gubernamental que recibieron. La construcción de las obras de infraestructura que acompañan a las inversiones se ha realizado por razones estratégicas, entre las que desatacan: el abastecimiento de recursos energéticos por una vía menos vulnerable a la marítima, la estabilidad económica de la provincia de Xinjiang y su integración con Asia Central y el incremento de su influencia regional. Los diferentes soportes que ha ofrecido Beijing a las EPN las han puesto en ventaja con respecto a sus pares internacionales¹⁸² y en algunas ocasiones se logró que proyectos que eran inviables económicamente para otras empresas sin apoyo gubernamental, se convirtieran en realidad.

¹⁸¹ “Full translation of the 12th five-year plan,” p. 12. Disponible en línea. <http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016]

¹⁸² Downs, 2006, *op. cit.*, p. 24

El control que ejerce Beijing a través de la provisión de apoyo a las EPN ha provocado una competencia entre ellas por influir en el gobierno central y verse favorecidas en sus proyectos de expansión. Los mecanismos que utiliza el gobierno para tal fin se dividen en financieros y políticos. Los primeros pueden ser provistos de manera directa, a través de préstamos con tasas de interés muy competitivas, que incluso han permitido a las EPN sobre-ofertar licitaciones para desbancar a los competidores. También de manera indirecta con los préstamos y ayuda para el financiamiento de infraestructura que los bancos estatales, principalmente el Banco de Exportación e Importación de China (Eximbank) y el Banco de Desarrollo de China (BDC), ofrecen a los gobiernos de los países productores.¹⁸³

En cuanto al apoyo político, la acción de China en organizaciones multilaterales como la Organización de Cooperación de Shanghái y la firma de acuerdos de alto nivel con los gobiernos de países productores han abierto camino a las inversiones de las EPN.¹⁸⁴ Incluso, el involucramiento personal de líderes de la talla del presidente Hu Jintao en 2004 en Kazajstán, ha ayudado a presionar para ayudar a avanzar la agenda de inversiones. Por lo tanto, de manera preliminar se puede concluir que, a pesar de que el gobierno no podía controlar de manera directa las decisiones de las EPN sobre sus inversiones en el exterior, sí pudo ofrecer incentivos, a través del apoyo financiero y político, para que sus intereses se alinearan, como se demostrará en los casos de Kazajstán y Turkmenistán.

En el ámbito internacional, los esfuerzos diplomáticos para incrementar la cooperación en seguridad y económica con los países de la región, también han servido para incrementar la influencia de las EPN chinas.¹⁸⁵ Este es el caso de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), iniciada por el grupo de países conformado por China, Rusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán (Grupo de los cinco de Shanghái), que en 2001 incluyó a Uzbekistán y se constituyó en la organización actual. El objetivo

¹⁸³ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 42.

¹⁸⁵ David Gosset, Beyond the "Great Game" stereotype, the "Zhang Qian's Diplomacy," 15 de febrero de 2010. Disponible en línea: <http://www.ceibs.edu/ase/Documents/zhangqian.htm> [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016]

principal era contrarrestar la influencia estadounidense en materia de seguridad,¹⁸⁶ pero los temas han variado hasta llegar a la cooperación energética.¹⁸⁷

El análisis de la capacidad institucional del sector de petróleo crudo y gas natural de China nos muestra que la evolución de la estructura formal del sector ha tenido el objetivo de concentrar cada vez más el control del Estado sobre la industria, con lo cual se han obtenido distintos grados de éxito, siendo el más destacado la integración vertical de las EPN en la década de los noventa, el cual ayudó a aglutinar las miles de empresas que obedecían a distintas autoridades a lo largo de la cadena de producción a nivel subnacional. No obstante, como también se señaló esta estructura formal no siempre era respetada.

Estas deficiencias se pueden dividir en tres niveles: gobierno central- entidades gubernamentales, entidades gubernamentales-EPN y EPN-subsidiarias. En el primer nivel había una desconexión entre los objetivos planteados por el gobierno central (Consejo de Estado y CNDR) y su implementación por las entidades encargadas de asegurar su cumplimiento, lo anterior se daba por los nexos informales entre los funcionarios de las entidades gubernamentales y las comerciales que en ocasiones seguían su propia agenda. En el segundo nivel, el poder político que tenían las EPN les permitía cabildear en favor de sus intereses y sobrepasar a las oficinas o ministerios. Por último, las compañías subsidiarias de las EPN constantemente imponían sus condiciones y desobedecían la autoridad de las oficinas centrales, aunque esto disminuyó con la reforma del año 2000.

El debate que se dio entre la clase política china en 2008 sobre la debilidad de la estructura organizacional del sector energético, dejó ver la falta de efectividad para controlar de manera directa la diversidad de intereses que se gestaron al margen del Estado. No obstante, en materia de inversiones extranjeras, Beijing conservó hasta cierto punto la capacidad de influir tanto de manera directa como indirecta en algunos

¹⁸⁶ Bates Gill, "Shanghai Five: An Attempt to Counter U.S. Influence in Asia?" The Brookings Institution, 4 de mayo de 2001. Disponible en línea: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2001/05/04china-gill> [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016]

¹⁸⁷ En la cumbre de la SCO en 2006, el presidente de Kazajstán declaró que era necesario el establecimiento de un Club Energético con los miembros de la organización para aumentar la coordinación de las políticas y las inversiones en infraestructura. "SCO Energy Club: structure ready for international interaction, not Shanghai Six's elite club", *Info SCO* (en línea), 26 de marzo de 2015. Disponible en línea: <http://infoshos.ru/en/?idn=13913> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

proyectos que eran de su interés por razones políticas como estratégicas. En el siguiente capítulo se analizará cómo este entramado institucional y el poder de China mercado global y regional de hidrocarburos interactuaron con las estructuras y escenarios en Kazajstán y Turkmenistán de 1997 a 2009.

CAPÍTULO 4. Las negociaciones para la construcción del oleoducto Kazajstán-China (1997-2005) y el gasoducto Turkmenistán China (2002-2009).

1) Proceso de negociación del oleoducto Kazajstán-China de 1997 a 2005.

En 1997, CNPC firmó el trato para explotar los campos petroleros Uzen y Aktobe ubicados en la parte occidental de Kazajstán, a través de la adquisición de la mayoría de las acciones en la empresa kazaja *Aktobe Oil Company*. En el mismo acuerdo se comprometió a realizar un estudio de factibilidad para la construcción de una red de 3,000 km de oleoductos que conectarían a esta región con la provincia de Xinjiang y con la frontera con Turkmenistán. La inclusión del oleoducto dentro de la oferta fue parte de la estrategia de apoyo de Beijing sin la cual no hubiera ganado la licitación al resto de las empresas multinacionales que competían por ella.¹⁸⁸ El cabildeo personal que realizó el Primer Ministro Li Peng para dar certidumbre al proyecto dio ventaja a la petrolera china. Tras un estancamiento de las negociaciones entre ambas partes para comenzar la construcción de la obra, el 9 de mayo del 2004, CNPC y KazMunaiGaz (KMG), a través de sus respectivas subsidiarias CNODC y KazTransOil JSC, firmaron el “Acuerdo de Principios Básicos para la Construcción del Oleoducto Kazajstán-China” que conecta a la provincia de Atasu, en el centro de Kazajstán, con Alanshankou, en Xinjiang.

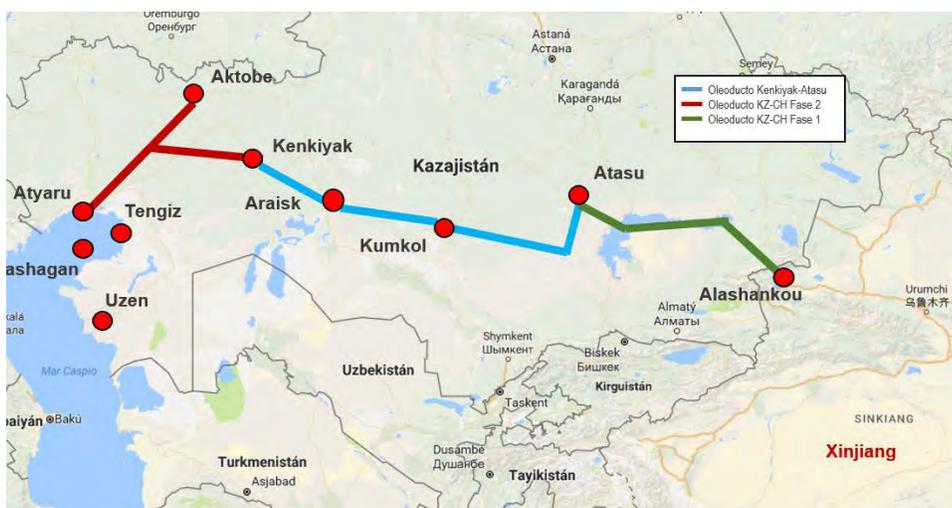
El acuerdo firmado en el 2004 era mucho menos ambicioso que la propuesta inicial realizada por el mismo Primer Ministro Li Peng a las autoridades kazajas en 1997. El proyecto final se dividió en dos etapas: la primera recorre la ruta Atasu-Alashankou (987 km) y la segunda conecta los campos Atyaru con Kenkiyak (449 km) en Kazajstán

¹⁸⁸ Yuan Yihong and Wang Mingyi, “ZhongHa yuanyou guandao liaobo Eluosi Lihai xinxian” [The ChinaKazakhstan oil pipeline teases Russia’s Caspian heartstrings], 21 shiji jingji daobao [21st Century Business Herald], June 9, 2003 (www.nanfangdaily.com.cn/jj/20030609/chj/200306090667.asp); World Bank, Project Performance Assessment Report, p. 8; Anthony Davis, “The Big Oil Shock,” Asiaweek, October 10, 1997 (www.pathfinder.com/asiaweek/97/1010/nat1.html); “China to prise open export path,” Petroleum Economist, October 1, 1997, p. 1, Factiva; Francesco Lao Xi Sisci and agencies, “Giant oil deals move China onto world stage,” Asia Times, June 6, 1997, p. 1, Dow Jones Factiva; and Sharon Behn, “CNPC Deal Tops \$4 Billion,” Platt’s Oilgram News, vol. 75, no. 108 (June 4, 1997), p. 1, Nexis.

(mapa 2).¹⁸⁹ En el 2001, CNPC realizó un proyecto conjunto con KMG para la construcción del oleoducto Kenkiyak-Atasu, que conectó a las regiones productoras de Kenkiyak, Araisk y Kumkol con la planta de procesamiento en Atasu (mapa2).

Para la construcción de la primera etapa del gasoducto, CNODC y KazTransOil JSC crearon “Kazakhstan-China Pipeline”, una sociedad de responsabilidad limitada¹⁹⁰ (LLP por sus siglas en inglés). Para la segunda fase se firmó otro acuerdo en diciembre del 2006 que creó una empresa de propiedad compartida entre KMG y CNPC.¹⁹¹ En ambos proyectos cada parte tuvo el 50% de la participación.

Mapa 2. Oleoducto Kazajstán-China y campos petroleros importantes en Kazajstán.



Elaboración propia con datos de KazMunaiGaz y Google maps.

El oleoducto Atasu-Alashankou se terminó de construir el 16 de diciembre del 2005 y empezó a operar el 29 de julio de 2006. Tiene una extensión de 962.2 kilómetros que conecta las regiones productoras del oeste de Kazajstán con el mercado chino. Su

¹⁸⁹ KMG, “Kazakhstan-China Oil Pipeline”. Disponible en línea:

http://www.kmg.kz/en/manufacturing/oil/kazakhstan_china/ [Fecha de consulta: 20 de junio de 2016]

¹⁹⁰ En Kazajstán las empresas sociedad de responsabilidad limitada (*Жауапкершілігі шектеулі серіктестік* *Zhaūapkershiliri shekteūli seriktestik*) es la forma más popular de conformar empresas privadas. En este tipo de sociedades los socios no pueden realizar negocios de manera individual, sino que las decisiones son tomadas por la persona jurídica que se constituyó entre ellos. Cada parte es responsable de acuerdo al porcentaje de su participación en la sociedad.

¹⁹¹ KMG, art. cit.

capacidad proyectada en el acuerdo del 2004 fue de 10 millones de toneladas por año, con una expansión planeada para 20 millones.¹⁹²

El proceso de negociación para completar esta obra sufrió una serie de contratiempos que pueden explicarse por la capacidad institucional del sector energético en China y el escenario económico y político por el que atravesaba Kazajstán. No obstante, una serie de cambios en el mercado energético regional y mundial, así como de la estructura de la industria petrolera en China, generaron un nuevo ímpetu a inicios de la década pasada para reanudar las negociaciones y concretar la construcción del oleoducto.

Como se detalló en el capítulo 2, en la década de los noventa el crecimiento de la industria pesada en China, que representaba el 50% de sus exportaciones manufactureras, ocasionó un incremento abrupto de la demanda energética del país (gráfica 2). A pesar de que el carbón seguía siendo la principal fuente de energía, las limitaciones estructurales de la industria hicieron que el gobierno empezara a recurrir al petróleo importado cada vez más. En 1993, el año en que China se volvió importador neto de petróleo, las importaciones representaban 10.5% del total de su consumo. Cuatro años más tarde, cuando se hizo la oferta inicial para construir el oleoducto con Kazajstán, representaban el 18.3%. En 1998 y 1999 se experimentó un declive de las importaciones al 14% y 17% respectivamente. Durante este período las negociaciones sobre el oleoducto se estancaron y en 1999 se descartó su construcción por la inviabilidad económica del proyecto.

Hasta el 2003, un año antes de la firma del acuerdo para la construcción de la primera fase, el presidente de KMG anunció que Kazajstán no estaba preparado para la implementación del proyecto con China debido a que aún no se alcanzaban los niveles de producción necesarios para hacer el proyecto rentable.¹⁹³ No obstante, ese mismo año China enfrentaría una crisis de desabasto energético por la saturación de las vías de suministro nacionales de carbón, por lo que se tuvo que recurrir al combustible con mayor disponibilidad para reemplazarlo: el petróleo. Consecuentemente, la

¹⁹² *Ídem.*

¹⁹³ "Kazakhstan-China energy cooperation unlikely anytime soon", *Stratfor* (en línea), 27 de febrero del 2003.

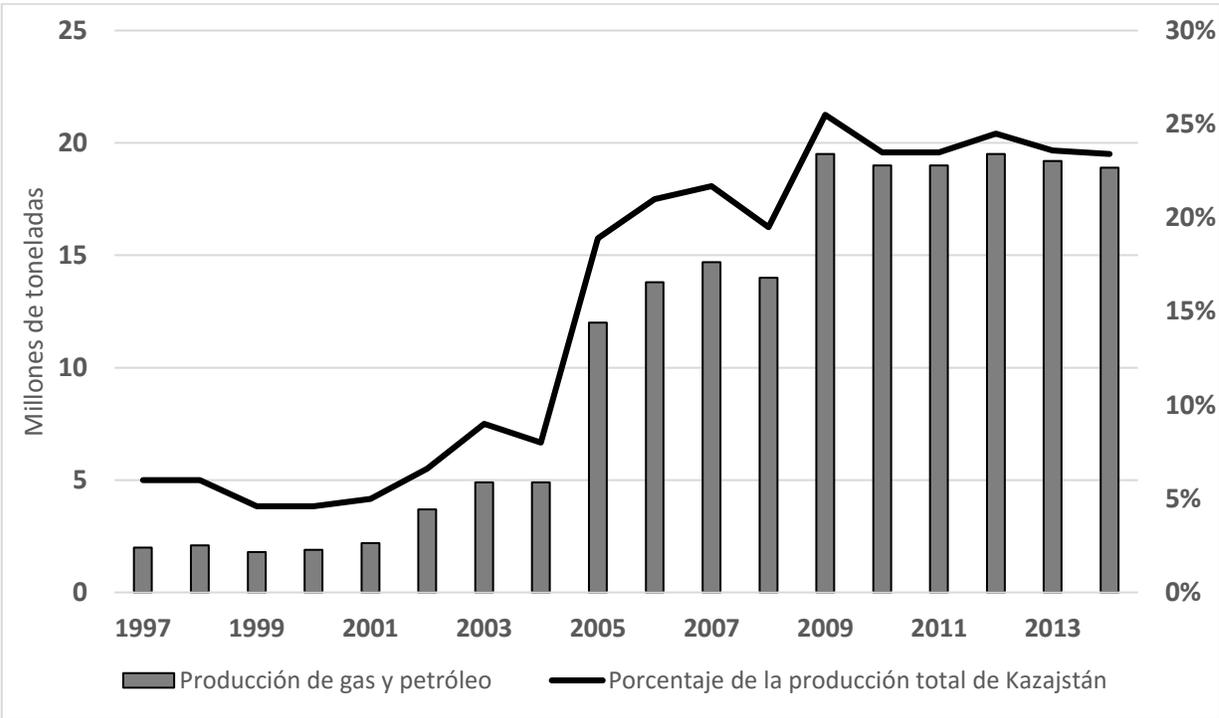
Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/kazakh-china-energy-cooperation-unlikely-anytime-soon>

[Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

dependencia de las importaciones de petróleo aumentó del 27% en el 2002 a 38% en el 2004 (gráfica 3). La brecha entre lo la producción nacional y el consumo fue de alrededor de 3,200,000 barriles de petróleo diarios (bpd) (gráfica 4).

En el año 2004 China incrementó de manera agresiva su participación en la industria de hidrocarburos kazaja (gráfica 12), pasando de 8% en 2004 a 19% en 2005. Si bien este aumento benefició a las EPN chinas en términos comerciales, la rapidez con la que se dio habla de una respuesta estratégica del liderazgo de Beijing para disminuir su vulnerabilidad. Así lo reflejan las acciones diplomáticas que se dieron en este año, encabezadas por el mismo presidente Hu Jintao.

Gráfica 12. Participación de China en la producción de petróleo y gas de Kazajstán



Tomado de Parkhomchik (con datos de IHS Energy), *art. cit.*

El aumento de las inversiones de 2004 a 2005, no se dio en el escenario de dispersión de la autoridad, ni de excesiva autonomía de las empresas subsidiarias que se presentó de 1991 a 2003. Como se explicó en el tercer capítulo, ante la ineficacia de los intentos de Beijing por establecer una autoridad que pudiera controlar los diversos intereses que entraban en conflicto en el sector, llevó al liderazgo a considerar constituir

un Ministerio de Energía. Aunque esto no se logró, sí se pudo establecer el ELG para mejorar la coordinación.

En el caso de CNPC, la única subsidiaria bajo su autoridad habilitada para realizar inversiones en el extranjero era CNODC, cuya constitución era 100% de propiedad estatal. Aunque, las subsubsidiarias no siempre obedecían las directrices delineadas por su empresa matriz, la toma de decisiones sobre el destino de las inversiones se dio de forma más centralizada por la reforma del año 2000 que quitó el poder a las empresas subsidiarias de realizar inversiones sin tener aprobación de la matriz.¹⁹⁴ El escenario de las negociaciones en tres fases. La primera corresponde al período de 1997 a 1999, la segunda de 2000 a 2003 y la última del 2003 al 2005

a) Fases de la negociación

i. Fase 1: 1997-1999

La primera fase se caracterizó por la dispersión de los intereses de las subsidiarias que realizaban operaciones en el exterior. A pesar de que en esta fase la élite política ya se había percatado de la vulnerabilidad que representaba el incremento de las importaciones petroleras, aún no se contaba con la capacidad institucional suficiente para lograr alinear los intereses de las subsidiarias a una estrategia unificada de seguridad energética. No obstante, sí se dieron pasos importantes en dirección a aumentar el control de los principales actores de la industria, como la integración vertical de las EPN y la reducción del número de ministerios y comisiones para la gestión del sector.

Durante estos 3 años el consumo total de energía se mantuvo estable, promediando alrededor de 38 cuatrillones de Btu (gráfica 2) y los precios del petróleo se mantuvieron en mínimos históricos (gráfica 8). El peso de China como importador de petróleo en el mercado mundial empezó a tener relevancia, sus principales fuentes de suministro se encontraban en Medio Oriente y África subsahariana. No obstante, en 1997 Kazajstán apareció entre los principales países de origen, promediando 314 millones de toneladas métricas exportados entre 1997 a 1998 (gráfica 13). En cuanto a

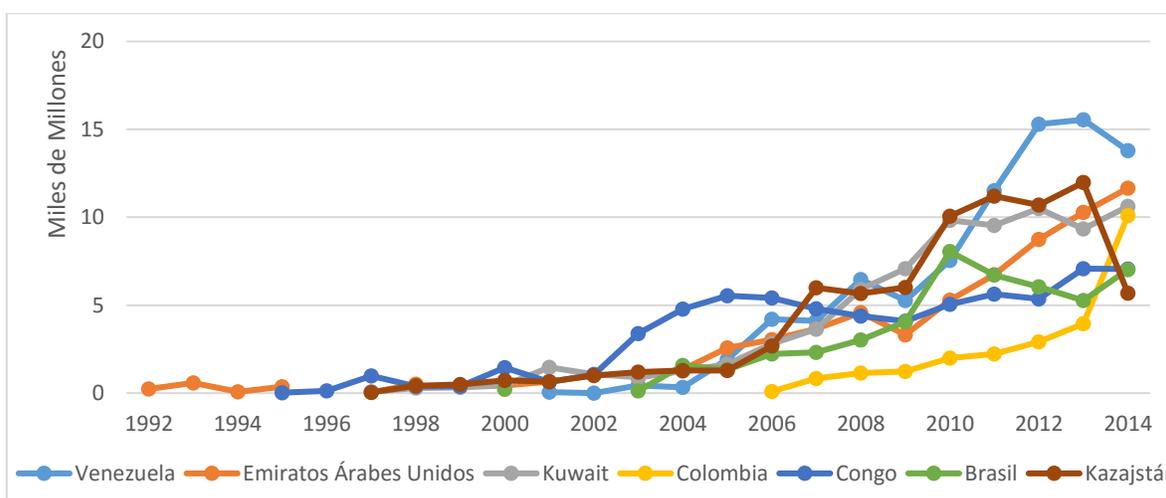
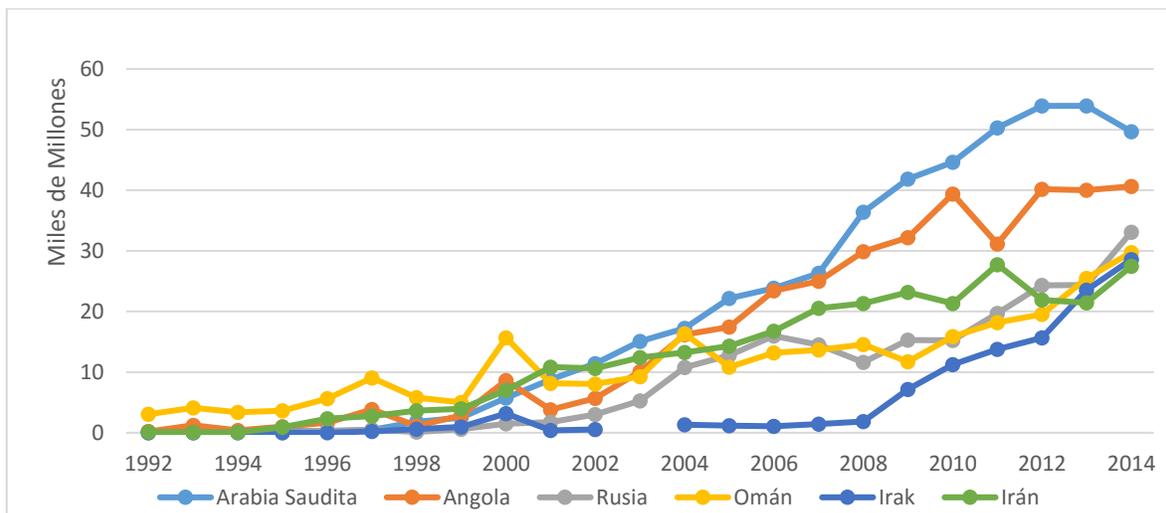
¹⁹⁴ Véase capítulo 3, p. 69.

la participación de China en la producción de petróleo y gas natural en Kazajstán, no se observó ningún incremento sustancial.

Al momento de firmar el acuerdo con Kazajstán en 1997, la capacidad institucional de China para conducir los intereses de las inversiones en el extranjero se encontraba debilitada por lo que se generaron contradicciones que retrasaron el inicio del proyecto. En primer lugar, las oficinas centrales de las empresas matrices no tenían suficientes herramientas ni poder político para controlar las operaciones de las empresas subsidiarias, las cuales intentaban promover su propia agenda para maximizar sus utilidades por medio de sus inversiones en el exterior. Lo anterior se realizaba a pesar de que la estructura formal del sector indicaba que sus oficinas centrales debían aprobar cada incursión que las subsidiarias realizaran en el exterior. En segundo lugar, como se explicó en el capítulo anterior, la primera ronda de inversiones en el exterior (1991-1996) no se realizó bajo la bandera de los intereses de seguridad energética de Beijing. De hecho, en este momento ninguno de los pronósticos de expertos había previsto el fuerte aumento que tendría su consumo de petróleo en los primeros años de la siguiente década, por lo que el aprovisionamiento de nuevos recurso petroleros no era visto como un tema de urgencia.

Fue a partir de 1997 que la élite burocrática empezó considerar el incremento de la vulnerabilidad energética en su estrategia. El involucramiento personal del Primer Ministro de China, Li Peng, para cabildear en favor de la oferta que CNPC hizo al gobierno de Kazajstán en ese año para adquirir el 60.3% de AktobeMunayGaz (cuadro 10). Esta acción fue vital para asegurar que venciera a las otras multinacionales que competían por la licitación.

Gráfica 13. Principales exportadores de petróleo crudo a China (1992-2014) en miles de millones de toneladas métricas.



Elaboración propia con datos de la Base de datos estadísticos de Comercio Internacional de la Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://comtrade.un.org/data/>

De hecho, la idea del oleoducto apareció por primera vez en la mesa de negociación en 1997. Para los expertos de la industria, la construcción de un oleoducto que recorriera una distancia tan grande en una zona tan compleja no era más una fantasía,¹⁹⁵ al menos para una empresa privada con intereses únicamente económicos.

¹⁹⁵ Ahmed Rashid y Trish Saywell, "Beijing Gusher: China pays hugely to bag energy supplies abroad", *Far Eastern Economic Review*, 26 de febrero de 1998, p. 48.

Para dar credibilidad a esta propuesta fue vital el cabildeo de Li Peng.¹⁹⁶ Uno de los principales argumentos del Primer Ministro en favor de la participación de CNPC en este proyecto fue el aseguramiento de recursos que pudieran transportarse por tierra, ya que China no tenía las posibilidades navales para defender los embarques marítimos en una ruta dominada por la armada estadounidense.¹⁹⁷ Por lo tanto, se puede afirmar que las acciones dirigidas hacia Kazajstán sí tenían el objetivo de asegurar el abasto petrolero para China.

Con respecto al escenario por el que atravesaba Kazajstán, en 1997, el presidente Nazarbayev visualizó a la república centroasiática como uno de los ejemplos de crecimiento para el resto de los países en desarrollo en su “Estrategia de Desarrollo Económico para el año 2030”.¹⁹⁸ Sin embargo, el panorama económico nacional hacía creer lo contrario. La inflación rondaba el 15% y la tasa de desempleo superaba el 20%, mientras que las protestas por el impago de salarios y pensiones se extendían por todo el país.¹⁹⁹

A pesar del desfavorable panorama macroeconómico, Kazajstán siguió con su estrategia multi-vector para reducir su dependencia de Rusia. El sector de hidrocarburos aún era superado por el metalúrgico en recepción de IED,²⁰⁰ pero en ese mismo año el gobierno central realizó más esfuerzos para diversificar su mercado. En octubre, firmó un acuerdo de producción con Turquía para la explotación de los campos en Aktobe.²⁰¹ Un mes después, Nazarbayev viajó a Estados Unidos donde firmó una serie de acuerdos de producción compartida para el campo Karanchaganack con Texaco (Estados Unidos), Agip (Italia), British Gas (Reino Unido) y Lukoil (Rusia).²⁰²

¹⁹⁶ De acuerdo con el Washington Post, Lipen admitió haber realizado varias llamadas al president Nazarbayev, vease David B. Ottaway y Dan Morgan, “China Pursues Ambitious Role in Oil Market”, *The Washington Post* (en línea), 26 de diciembre de 1997. Disponible en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/china/stories/oil.htm> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2016] y Luke Patey, *The New Kings of Crude: China, India, and the global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*, Husr, Londres, 2014, p. 96.

¹⁹⁷ https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1244/MR1244.ch3.pdf p. 25

¹⁹⁸ Bhavna Dave, “A year of Growing Unrest and Opposition” en Peter Rutland (ed.), *Annual Survey of Eastern Europe and the Former Soviet Union 1997: The Challenge of Integration*, East West Institute, Nueva York, 1998, p. 373.

¹⁹⁹ *Ídem.*

²⁰⁰ *Ídem.*

²⁰¹ “Kazakhstan, Turkey Sign \$750M Deal”, *The Moscow Times* (en línea), 8 de octubre de 1997. Disponible en línea: <https://themoscowtimes.com/news/article/kazakhstan-turkey-sign-750m-deal/299359.html> [Fecha de consulta: 25 de julio de 2016]

²⁰² Dave, *op. cit.*

Para lograr esta diversificación Astaná ofreció ventajas para la IED, mientras se ocupaba de mantener la estabilidad del país, reprimiendo a la oposición y a los grupos separatistas. Bajo esta lógica, Nazarbayev realizó cambios administrativos para centralizar el poder y evitar que los niveles regionales ganaran autonomía.²⁰³ En la búsqueda por reforzar el poder presidencial, emprendió una campaña en contra del Primer Ministro Kazhegeldin, debilitando la investidura del cargo y su equipo.²⁰⁴

Como resultado, al finalizar la fase 1 de las negociaciones, las exportaciones de crudo de Kazajstán se diversificaron, principalmente a Europa (gráfica 9). En el año 2000 su número de socios aumentó a 29, lo que significó una adición de 23 nuevos destinos para sus exportaciones petroleras con respecto a 1995 (cuadro 7). Por lo tanto, se puede decir que, a pesar de haber empezado esta fase en un escenario de pérdidas, las acciones del gobierno encaminaron al país hacia uno de ganancias para inicios del siglo XXI.

Al aceptar la oferta hecha por CNPC y Beijing sobre el oleoducto, existía un nivel de incertidumbre significativo sobre la viabilidad de su construcción. La falta de certeza fue influida por la poca coordinación entre los intereses de la empresa y el gobierno. Si bien, el objetivo a corto plazo de asegurar la producción en Uzen y Aktobe se había logrado y CNPC recibiría los beneficios que se derivaban de controlar la producción del campo petrolero más grande de Kazajstán, tan pronto se firmó el acuerdo, oficiales de gobierno empezaron a expresar dudas sobre la viabilidad económica a largo plazo del gasoducto.²⁰⁵ Los bajos precios del petróleo en aquel período y la poca certeza sobre la existencia de reservas suficientes para justificar el costo del proyecto estancaron las negociaciones y pusieron en duda su construcción.

²⁰³ *Ibidem*, p. 370

²⁰⁴ *Ídem*.

²⁰⁵ Para más información de las observaciones hechas por expertos de la industria sobre la viabilidad del gasoducto, véase Charles Clover, "Kazakhs and Chinese Press for Oil Deals," *Financial Times* (en línea), 6 de Julio de 1998. Disponible en línea: <http://www.ft.com/cms/s/4b69c54e-2eee-11e6-a18d-a96ab29e3c95,Authorised=false.html?siteedition>; Robert DiNardo, "China-Kazak Deals May be Part of Wider Plan: Matzke," *Platt's Oilgram News*, vol. 75, no. 212, 31 de octubre de 1997, p. 4 y Robert Corzine, "The Lure of the East: China, a vast potential market for Kazakh oil", *Financial Times*, 23 de Julio de 1997 y Jane McCartney, "Xinjiang wants Kazakh pipeline to shift it", *Reuters News*, 8 de noviembre 1997.

En agosto de 1999, tras un estudio de factibilidad realizado por CNPC que arrojó resultados negativos por la insuficiente producción en Uzen y Aktobe para cubrir el costo del oleoducto, la petrolera descartó su construcción.²⁰⁶ Algunos análisis señalaron que los precios del petróleo debían estar por arriba de los 14 o 15 USD para que fuera viable económicamente.²⁰⁷ Con la cancelación, China no tendría acceso a las importaciones de petróleo por tierra ya que el transporte por trenes no era viable a largo plazo. Para el suministro de China era más barato seguir importando petróleo por la vía marítima que asegurar la llegada de recursos por tierra.

Sin embargo, sin la construcción del oleoducto, CNPC podría dejar de recibir potenciales recursos para aumentar su presencia en Kazajstán, en donde no era percibido como una “recién llegado”, a diferencia del resto de las regiones productoras importantes del mundo. Sin embargo, el oleoducto con Kazajstán no era la única opción del gobierno para reducir su vulnerabilidad. En 1997, China empezó a penetrar con mayor intensidad en Myanmar,²⁰⁸ cuya importancia estratégica radica en sus abundantes recursos energéticos y por su privilegiada posición geopolítica en el Océano Índico.²⁰⁹ Además durante esta también se estaban llevando a cabo negociaciones con Rusia para ampliar su red de suministro a través del oleoducto Angarsk-Daqing, las cuales se iniciaron desde 1994.²¹⁰ En esta época la construcción de esta vía parecía más promisoría que el oleoducto con Kazajstán Sin embargo, una

²⁰⁶ La producción proyectada de estos campos era 152, 000 bpd, muy lejos de la capacidad de 500,000 bpd del oleoducto. Véase, “CNPC Shelves China-Kazakhstan Oil Pipeline”, *Oil & Gas Journal*, 30 de agosto de 1999, p. 44. Disponible en línea: <http://www.ogj.com/articles/print/volume-97/issue-35/in-this-issue/pipeline/cnpc-shelves-china-kazakhstan-oil-pipeline.html> [Fecha de consulta: 24 de Julio de 2016] y “China’s Energy Security Activities” en *China’s Quest for Energy Security*, Rand Corporation, 1 de enero del 2000, p. 14. Disponible en línea: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1244/MR1244.ch3.pdf [Fecha de consulta: 24 de Julio de 2016]

²⁰⁷ “China’s Oil Imports Rise, Possible Boon for U.S.,” *Oil & Gas Journal*, 7 de junio de 1999, p. 24. Disponible en línea: <http://www.ogj.com/articles/print/volume-97/issue-23/in-this-issue/general-interest/china39s-oil-imports-rise-possible-boon-for-us.html> [Fecha de consulta: 24 de Julio de 2016]

²⁰⁸ “China Opening Route Through Myanmar”, *Stratfor* (en línea), 8 de agosto de 1997. Disponible en: <https://www.stratfor.com/analysis/china-opening-route-through-myanmar> [Fecha de consulta: 24 de julio de 2016]

²⁰⁹ El 29 de enero de 2015, se inauguró en Myanmar el ducto de 2,400 km que conecta al Océano Índico con la provincia de Kunming, China. Esta nueva ruta es una alternativa para los cargamentos de petróleo que ya no tendrán que pasar por el Estrecho de Malaca, sino desembarcar en la ciudad portuaria de Kyaukpyu. Véase, “With Oil and Gas Pipelines, China Takes a Shortcut through Myanmar”, *Forbes* (en línea), 9 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/ericmeyer/2015/02/09/oil-and-gas-china-takes-a-shortcut/#2c4e3cfa2d40> [Fecha de consulta: 25 de julio de 2016]

²¹⁰ China y Japón competían.

serie de modificación el escenario del status quo, llevaron a China a dar luz verde al proyecto con Kazajstán.

ii. Fase 2: 2000-2002

Como se detalló en el capítulo anterior, en el año 2000 Beijing fortaleció su capacidad institucional en el sector gracias a la eliminación del estatus de “persona moral” para las empresas subsidiarias, la cual les permitía tomar decisiones sobre sus inversiones sin tener aprobación de la matriz. Esto dio más poder a la oficina central de CNPC, la cual, en teoría, debía seguir la estrategia dictada por la CDPE. A pesar de que esta jerarquía no siempre era respetada, una serie de condiciones que se modificaron en el mercado internacional más los incentivos correctos del gobierno lograron que los intereses de CNPC se alinearan a los del gobierno central.

El poder de mercado en China hasta 1999 no era suficiente como para modificar las condiciones de los precios del petróleo. Además, su propensión a tomar el riesgo de invertir en el proyecto no era tan pronunciada, dada la relativa estabilidad del suministro de hidrocarburos. Sin embargo, estas condiciones empezaron a cambiar. A partir del inicio de la segunda fase aumentó drásticamente el volumen de las importaciones petroleras debido a la crisis energética nacional ocasionada por la saturación de las redes de suministro de carbón.

En el contexto internacional el panorama de seguridad energética también empeoró. El crecimiento de la demanda global y la inestabilidad del mercado global propiciaron un aumento de los precios del petróleo (gráfica 8). La crisis llegó a su cénit en China en el 2003, cuando el sistema de transporte de carbón se saturó, los apagones eran constantes y el gobierno tuvo que pedir a las empresas que recortaran sus niveles de producción y hasta regular el uso del aire acondicionado en los hoteles. En tan solo cinco años, el consumo total de energía de China aumentó de 37 cuatrillones de Btu en 1999 a 57 cuatrillones de Btu (*british thermal unit*) en 2004 (gráfica 2), el equivalente al 37% del incremento del consumo energético mundial.²¹¹

Evidentemente la propensión para tomar riesgos del gobierno chino aumentó. Por lo que durante esta fase aumentó el apoyo oficial para la expansión internacional de las

²¹¹ Datos del banco de datos estadísticos de *US EIA*.

EPN, sin importar si la producción de las diferentes regiones en donde se establecían era enviada de vuelta a China,²¹² la presencia de sus empresas en países petroleros incrementó la cantidad de reservas bajo control de nacionales chinos. Como se ha explicado, las inversiones energéticas que realizaron, generalmente iban acompañadas de otro tipo de inversiones y ayuda financiera que ayudaron también a fortalecer la influencia de Beijing. El aumento del número y el monto de las operaciones que realizó CNPC en Kazajstán del 2000 al 2003 (cuadro 9), reflejan el renovado interés de las inversiones chinas en el país vecino.

En esta fase, Kazajstán transitó a un escenario de ganancias en el ámbito económico. La industria petrolera incrementó de manera significativa sus exportaciones de crudo, pasando de 521 miles de millones de metros cúbicos a 869 (cuadro 5) y en el 2003, las exportaciones a Europa experimentaron un crecimiento dramático, duplicándose con respecto al año anterior (gráfica 9).

En el espectro político, el gobierno logró silenciar efectivamente a la oposición, no obstante las organizaciones separatistas llevaron a cabo una serie de ataques que causaron alerta en la región²¹³ y en Xinjiang.²¹⁴

No hay que olvidar que el aumento de la presencia de Beijing en Kazajstán, también se debió al deterioro de la seguridad en la región con respecto a estos grupos. En respuesta a estas amenazas, China aumentó los esfuerzos de coordinación con sus

²¹² A pesar de que la evidencia muestra que en la mayoría de las regiones en donde se establecen las EPN las decisiones sobre el comercio internacional son tomadas bajo criterios de mercado, no se descarta la posibilidad de que, en un momento de crisis, Beijing pueda obligarlas a exportar la producción a China, pues el gobierno sigue siendo el accionista mayoritario de sus subsidiarias con operaciones en el exterior.

²¹³ "The World: Playing Dominoes in Central Asia; Why All Eyes are on a Place Called Tajikistan", *The New York Times* (en línea), 7 de noviembre 1993. Disponible en: <http://www.nytimes.com/1993/11/07/weekinreview/world-playing-dominoes-central-asia-why-all-eyes-are-place-called-tajikistan.html> [Fecha de consulta: 24 de julio de 2016] y "Chinese Muslim Exile Groups Now Active in Kazakhstan", *Stratfor* (en línea), 30 de noviembre de 1999. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/chinese-muslim-exile-groups-now-active-kazakhstan> [Fecha de consulta: 24 de julio de 2016]

²¹⁴ En 1990 una insurrección Uigur en la ciudad de Baren en Xinjiang, detonó una estrategia de largo plazo de Beijing para reprimir a la minoría étnica en pos de la estabilidad del régimen. En 1997, grupos separatistas detonaron bombas en tres autobuses en Urumqi, la capital de Xinjiang. Las tensiones a un punto muy álgido en marzo del mismo año, con la masacre de los disidentes Uigur, que se manifestaban en Ghulja a manos de las fuerzas policíacas del gobierno. Después del 11 de septiembre del 2001, las organizaciones separatistas uigur fueron denominados grupos terroristas. Se estiman que más de 150 personas murieron en los noventa, víctima de sus ataques. Véase, Amnistía Internacional, "People's Republic of China. Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region", abril de 1999.

vecinos, resultando en la creación de la OCS en 2001. Consecuentemente, en septiembre de este mismo año, el oleoducto reapareció como tema de discusión--pero sin tener avances concretos--entre funcionarios de alto rango de ambos países en una junta entre el Primer Ministro Zhu Rongji y el presidente Nazarbayev.²¹⁵ El factor de seguridad también fue importante para impulsar el acercamiento político de Beijing con Astaná y fomentar su desarrollo económico, a través de inversiones. En diciembre de 2002, China y Kazajstán firmaron una serie de acuerdos cubriendo asuntos en esta materia: Tratado de Amistad y Cooperación de Buena Vecindad China-Kazajstán, Tratado de Cooperación Contra el Terrorismo, Separatismo y Extremismos y el Tratado para Prevenir Actividades Militares Peligrosas.²¹⁶

iii. Fase 3: 2003-2004

En la última fase (2003-2004), la seguridad energética de China se encontraba en su punto crítico. El consumo de crudo aumentó de manera inesperada de 5,578 miles de barriles por día, en 2003, a 6,437 miles de barriles por día en 2004. Mientras que la producción sólo aumentó de 3,572 a 3,674 miles de barriles por día. La dependencia de las importaciones se disparó. Para manejar la crisis el gobierno respondió con la creación el ELG, con el objetivo de aumentar coordinación entre los ministerios y oficinas pertinentes.

No obstante, la reforma que realmente permitió que se incrementaran los flujos salientes de IED fue la que aumento del límite de los montos invertidos que debían ser aprobados por la CNDR y el Consejo de Estado. Previo al 2004, todas las inversiones mayores a 1 millón de dólares debían ser aprobadas por la CNDR, después de la modificación la cantidad se aumentó a 30 millones, mientras que las inversiones que pasaran los 200 millones de dólares debían ser aprobados por el Consejo de Estado. El impacto de esta flexibilización es claro en el aumento del 11% de la participación china en el sector de hidrocarburos de Kazajstán (gráfica 12).

²¹⁵ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 32.

²¹⁶ "Past, present and Future of Sino-Kazakhstan Relations", *China.org* (en línea), 2 de junio del 2003. Disponible en línea: <http://www.china.org.cn/english/2003/Jun/65983.htm> [Fecha de consulta: 26 de julio de 2016]

Con respecto al suministro de petróleo por vías alternativas al mar, China tenía dos opciones: Rusia o Kazajstán. Aunque la opción más viable era la construcción del ducto proveniente de Angarsk, el Kremlin se mantuvo reacio a concretar el inicio del oleoducto Angarsk-Daqing por el recelo de que China sobrepasara su poder en la región. Por esta razón Moscú, empezó a considerar la ruta hacia Nakhoda, puerto con salida al pacífico que encauzaría la producción a Japón y Estados Unidos. Con esta ruta, planeaba imponerse como competidor de los países del Golfo Pérsico en el mercado americano.²¹⁷ El estancamiento de las negociaciones para la construcción de este proyecto aumentó la incertidumbre sobre el abastecimiento de petróleo de Beijing, colocando a China en un escenario de pérdidas.

Por otro lado, el progresivo aumento de los precios internacionales del petróleo a partir de 1999, en combinación con la estrategia de diversificación de fuentes de inversión de Astaná, ayudo a la industria de Kazajstán y aumentar sus niveles de producción. Como resultado, la producción de crudo se duplicó de 1997 al 2004, pasando de 536,000 bpd a 1.3 millones de bpd.²¹⁸ El gobierno de Nazarbayev, con su estrategia de centralización del poder, prestó especial atención en mantener un ambiente estable para la IED, por se puede afirmar que su panorama económico y político había mejorado.

Con los precios del petróleo en aumento, la tendencia irreversible de la dependencia china de las importaciones del petróleo y el estancamiento de las negociaciones para el oleoducto Angarsk-Daqing, Beijing tuvo que retomar las negociaciones con Kazajstán. Sin embargo, China había dejado de ser la única opción para dar salida a su producción, pues desde finales de la década anterior, India empezó a tener un acercamiento con Astaná en temas energéticos.²¹⁹

²¹⁷ Cabe resaltar que Beijing percibió como una amenaza el impulso que Japón estaba dando a la construcción de la ruta Nakhoda. "Political Concerns Don't Favor Proposed Russia-China Pipeline", *Stratfor* (en línea), 29 de noviembre de 2002. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/political-concerns-dont-favor-proposed-russia-china-pipeline> [Fecha de consulta: 25 de julio de 2016]

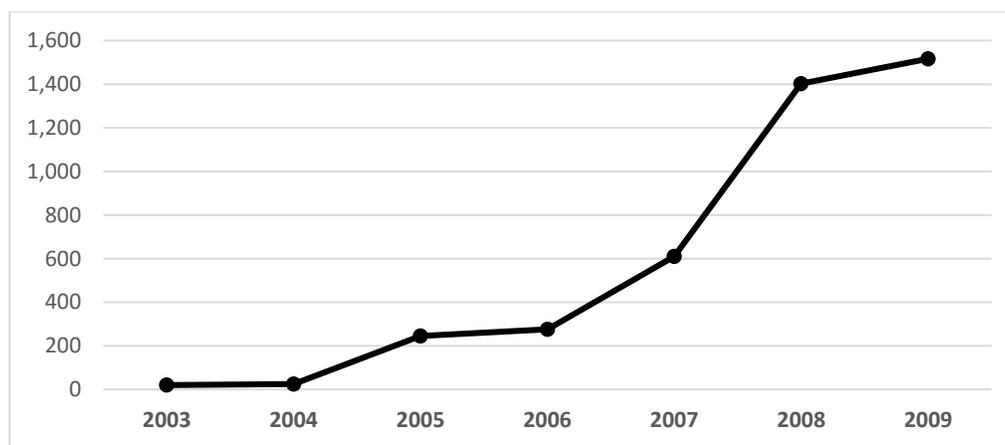
²¹⁸ Erica Downs, monography, p. 33

²¹⁹ A pesar de que las relaciones entre India y Kazajstán se estancaron a partir del 2004, cuando la presencia china se incrementó, en el período de la crisis energética de China, su acercamiento era visto como una competencia para los intereses de Beijing. Véase, Punchok Stobdan, "India and Kazakhstan Should Share Complementary Objectives", *Strategic Analysis*, vol. 33, no. 1, enero de 2009, pp. 1-7. Disponible en línea: http://www.idsa.in/strategicanalysis/IndiaandKazakhstanShouldShareComplementaryObjectives_pstobdan_0109 y Suchandana Chatterjee, "The Steppe as a Regional Potential", en *Eurasia Regional Perspectives: Proceedings of an Indo-Kazakh Workshop, Almaty, 2007*, Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies, pp. 13-23.

El escenario final, antes de la firma del acuerdo para el gasoducto, era el siguiente, la variable de poder de mercado de la industria petrolera China se encontraba fuerte, el aumento de las importaciones y la gran cantidad de capital disponible en las arcas china para invertir en el exterior aumentaron su poder de influencia en el mercado. A pesar de que su seguridad energética se deterioró, los recursos que tenía a su disposición permitieron que aumentara el flujo de inversiones en el sector y sus EPN incrementaron su presencia internacional.

Por otra parte, la capacidad institucional de China se había fortalecido con los movimientos para concentrar la toma de decisiones en las oficinas centrales de las EPN. Además, la relativa autonomía financiera que ganaron las empresas con la modificación de las leyes de inversión extranjera, permitió que se agilizará el ritmo para proponer ofertas en proyectos internacionales.

Gráfica 14. IED de China en Kazajstán 2003-2009 (millones dólares).



Elaboración propia con información del Ministerio de Comercio de la República Popular de China.

Con respecto a Kazajstán, el incremento de la entrada de IED, la diversificación de sus socios comerciales y la estabilidad política derivada de su sistema de gobierno autoritario, lo posicionaban en un escenario de ganancias. De acuerdo con el enfoque de manipulación estratégica, cuando el Estado objetivo se encuentra en esta posición la oferta del Estado iniciador debe proponer mayores beneficios con respecto de otros disponibles. En este sentido, el presidente Hu Jintao revivió formalmente las negociaciones sobre el oleoducto en su visita de Estado a Kazajstán en junio de 2003,

en la cual enfatizó la necesidad de “intensificar la cooperación económica y comercial, especialmente en el sector energético”²²⁰ y firmó el Programa de Cooperación Kazajstán China 2003-2008.²²¹ En 2004, se firmó el acuerdo que estableció el Comité de Cooperación Kazajstán-China.²²² El establecimiento de estos mecanismos formales para incrementar las relaciones entre ambas partes se tradujo principalmente en flujos comerciales, inversiones y préstamos con tasas preferenciales. Tan sólo en el sector energético, la IED se multiplicó 77 veces de 2003 a 2009 (gráfica 14).

Las ventajas que ofrecía la ampliación de las relaciones con China, no podía ser mejorada por ninguna de las empresas privadas multinacionales. Incluso para el resto de gobiernos que competían por la influencia en el país, hubiera sido imposible implementar una estrategia de apoyo a sus compañías nacionales como la implemento Beijing.

Finalmente, el 9 de mayo de 2004, aprovechando la visita de Estado del presidente Nazarbayev a Beijing se firmó el acuerdo para la construcción del oleoducto Kazajstán-China. El acuerdo final no coincidió completamente con el proyecto que se había planteado en 1997, sólo cubrió la parte más larga del oleoducto.

Para Kazajstán, la construcción del oleoducto hacia China significó un cambio sustancial en la composición de sus exportaciones. En el año 2004, las exportaciones de petróleo crudo que se dirigían a Xinjiang, representaban 5.6% del total, para el 2010 se envió el 16.5%. Esto sí redujo la cantidad de crudo enviado a Europa que tenía que transitar por Rusia, hacia donde se envió el 77% de las exportaciones de crudo en 2003, reduciendo la dependencia hasta un 10% en los años posteriores al 2004. Por lo que se puede concluir que el resultado de estas negociaciones fue positivo para Kazajstán ya

²²⁰ “Presidente Hu Jintao Meets with his Kazakh Counterpart Nazarbayev”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (en línea), 4 de junio del 2003. Disponible en línea: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/hjtcf_665940/t23127.shtml [Fecha de consulta: 24 de julio del 2016]

²²¹ “Chronicle of the foreign policy of independent Kazakhstan in 2003”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Kazajstán (en línea), 3 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.mfa.kz/index.php/en/foreign-policy/independent-kazakhstan-chronicals/16-materials-english/918-chronicle-of-the-foreign-policy-of-independent-kazakhstan-in-2003> [Fecha de consulta: 24 de julio del 2016]

²²² “China-Kazakhstan relations grow stronger”, *China Daily* (en línea), 15 octubre de 2007. Disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-10/15/content_6173531.htm [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

que además de disminuir su dependencia de Rusia, elevó su nivel de producción gracias a los flujos de IED que recibió.

El resultado de la negociación se ubica en el cuadrante de obediencia del Estado objetivo. El ofrecimiento de Beijing prometía muchas más ganancias para Kazajstán que cualquier otro de los países interesados. El perdedor de este acuerdo fue Rusia que vio reducida su capacidad de influir en Kazajstán tras la entrada en operación del primer oleoducto transnacional que se construyó desde la independencia de la república kazaja. El principal beneficio lo recibió el gobierno de Kazajstán, el cual aumentó su autonomía y poder de negociación en los asuntos regionales.

Cuadro 9. Hechos importantes durante la negociación del oleoducto Kazajstán-China 1997-2005.

Año	Entidad	Acción
1997	CNPC	En junio, CNPC ganó la licitación para comprar el 60.3% de AktobeMunaiGaz con la cual obtuvo licencia para operar en los campos petrolíferos de Zhanazhol, Kenkiyak Oversalt y Kenkiyak (equivalentes a 1,000 millones de barriles reservas recuperables). Después creó CNPC-AktobeMunaiGaz (CNPC-AMG). También acordó hacerse cargo de las pensiones y viviendas de 5,000 trabajadores, así como de pagar la deuda de AMG por \$71 millones de USD, invertir \$10 millones en medidas de protección ambiental y pagar regalías al gobierno de Kazajstán. En total CNPC se comprometió a invertir \$4,300 millones de USD en un período de 20 años (\$585 millones entre 1998 y 2003). Adicionalmente acordó realizar un estudio de factibilidad para la construcción del oleoducto que conectaría a Aktobe con Xinjiang.
1997	CNPC	En septiembre, CNPC ofreció beneficios similares a los del contrato anterior para ganar el 51% de la participación en el campo Uzen (con reservas recuperables de 1,500 millones de barriles). Acordó pagar el 8% de regalías al gobierno kazajo, asumir la deuda de Uzen de \$6 millones de USD, invertir \$10 millones en programas de entrenamiento para técnicos y proveer \$27 millones de USD en servicios sociales. De igual manera ofreció la construcción de un ducto que conectara a Uzen con el campo Aktobe.
1998	CNPC	Estableció un proyecto conjunto con la compañía india <i>India's Oil and Natural Gas Corporation</i> para explorar campos petroleros en el oeste de Kazajstán, donde la última tiene una concesión.

1999	CNPC	Tras concluir el estudio de factibilidad sobre el ducto que conectaría los campos Uzen-Aktobe-Kumol con Xinjiang, CNPC descartó su construcción (valuada en \$3,500 millones de USD) por los insuficientes niveles de producción.
2000	CNPC	Afiliación de <i>Shymkentnefteorgsyntez</i> (ShNOS), una de las más grandes refinerías de Kazajstán, con CNPC y la canadiense <i>Hurricane Hydrocarbons</i> . Esta nueva alianza aumentaría 12,000 bpd a la producción del campo petrolífero Kumkol.
2001	CNPC	Realizó un proyecto conjunto con KMG para la construcción del oleoducto nacional Kenkiyak-Atasu. Tiene una longitud de 448 km y una capacidad de transportar 5.9 millones de toneladas anuales. Su construcción empezó en mayo del 2002 y empezó sus operaciones en marzo del 2003. Fue el primer oleoducto construido en Kazajstán desde su independencia.
2002	CNPC-AMG	CNPC-AMG empezó la exploración en la parte este de la Cuenca del Caspio.
2003	CNPC	Compró más acciones en CNPC-AMG para incrementar su participación al 85.42%.
2003	CNPC	Compró el 65% de las acciones de <i>Chevron Texaco North Buzachi Inc.</i> (TNBI), con activos en el campo petrolífero de Buzachi del Norte en la región occidental de Kazajstán.
2004	CNPC	Vendió el 15% de sus acciones en TNBI a la canadiense <i>Nelson Resources</i> . En 2005, <i>Nelson Resources</i> vendería el total de sus participaciones a una subsidiaria de la rusa Lukoil.
2004	Sinopec	Compró <i>First International Oil Company a Albatross Trading Limited</i> por \$160 millones de USD para desarrollar el campo Sazan-Kurak.
2004	CNPC	Compró el 50% del campo Arman y el 40% de Karakudyk.
2004	CNPC	El 9 de mayo, firmó con KMG el Acuerdo de Principios Básicos para la Construcción del Oleoducto Kazajstán-China. En el proyecto conjunto CNPC y KMG invirtieron 50%. El oleoducto con una longitud de 962.2 km empieza en Atasu en Kazajstán y termina en Alashankou en China para conectarse con el oleoducto Alashankou-Dushanzi en China. Se acordó inicialmente un suministro de 10 millones de toneladas de petróleo. Es el primer oleoducto de Kazajstán que no debe pasar por un tercer país.

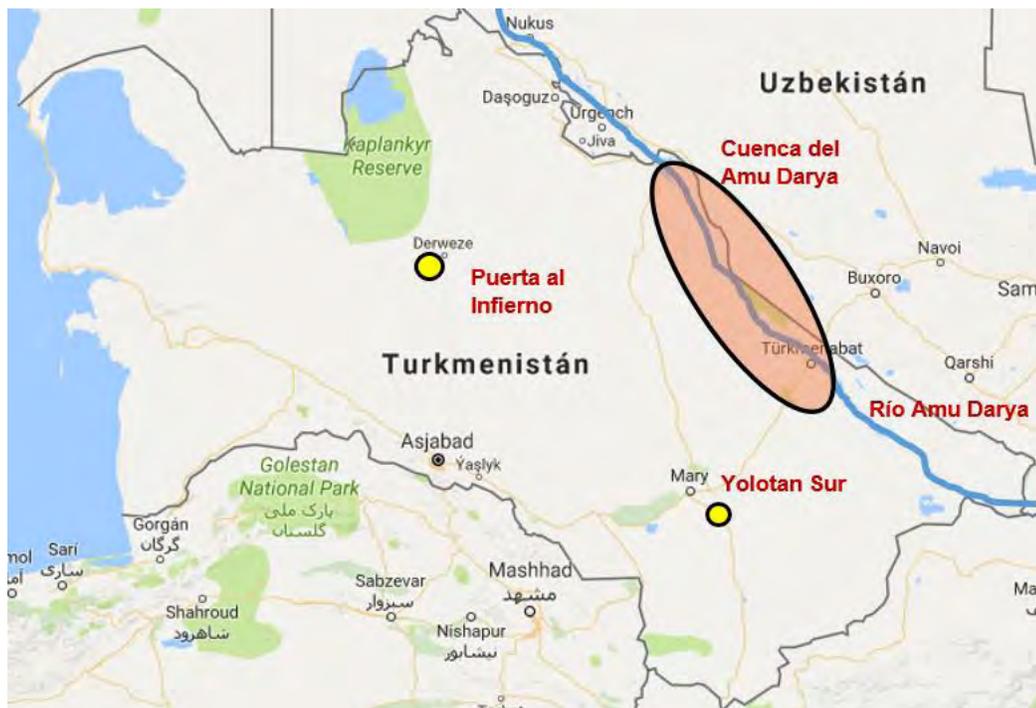
2004	CNPC	En noviembre, en conjunto con <i>China North Industries Corporation</i> , adquirió el 50% de la participación en los campos Konys y Bektas (proyecto KAM), cada una conservó el 20%. Este campo se encuentra en la cuenca de Turgain.
2005	CNPC	Adquirió el 100% de la compañía ADM, la cual tenía derechos para explotar los bloques Aryss y Blinov, con reservas recuperables de 10.42 millones de toneladas de crudo.
2005	CNPC-AMG	Descubre el campo petrolífero <i>The Hope</i> , el cual es uno de los más grandes que la compañía haya descubierto. Este hallazgo creó la necesidad de construir una planta procesadora de gas y petróleo, la cual fue finalizada en el 2011.
2005	China Oil and Gas Exploration and Development Corporation (CNODC)	La subsidiaria de CNOOC compró la petrolera kazaja Aidan Munai por \$160 millones de USD.
2005	CNPC	Se firmó un Memorandum de Entendimiento para regular la adquisición de las acciones de PetroKazakhstan. CNPC adquirió el 100% de PetroKazakhstan, con lo que controló el 50% de la explotación del campo Kumkol del Norte, operado por Turgay Petroleum. Además se convirtió en operador de tres campos en la cuenca de Turgay del Sur (Akshabulak, Nuraly y Aksay). La transacción total fue de \$4,180 millones de USD.
2006	CNPC	Una reforma kazaja de corte nacionalista obligó a CNPC a transferir 33% de las acciones de PetroKazakhstan a KMG. A cambio recibió el 50% de la refinería Shymkent.

Elaboración propia con información de fuentes oficiales, periodísticas y reportes de la agencia de inteligencia Stratfor.

2) Proceso de negociación del gasoducto Turkmenistán-China 2002-2009

En septiembre del año 2006, los gobiernos de Turkmenistán y China acordaron la construcción de un gasoducto, cinco meses antes habían pactado el suministro de 30 mil millones de metros cúbicos anuales de gas natural por un período de 30 años. Este año marcó el inicio de una nueva etapa para las relaciones exteriores de Turkmenistán. Tras permanecer en el aislamiento desde su independencia de la URSS, por primera vez permitió la entrada de inversiones extranjeras y abrió una nueva ruta de exportaciones para terminar con el sometimiento que generaba la dependencia estructural del comercio con Rusia.

Mapa 3. Campos de gas natural y Cuenca del Amu Darya en Turkmenistán



Elaboración propia con datos de US EIA y Google maps.

El acuerdo final incluyó la construcción de tres líneas paralelas de gasoductos desde Turkmenistán que atravesarían Uzbekistán y Kazajstán hasta llegar a Xinjiang. La obra es conocida como el gasoducto Turkmenistán-China o China-Asia Central (CAC).

Los gasoductos serían abastecidos por la producción de la cuenca del río Amu Darya (mapa 3). La línea A fue inaugurada el 14 de diciembre del 2009, tan sólo 28

meses después del inicio del proyecto.²²³ La línea B entró en operaciones en octubre del 2010. Juntas tienen una capacidad de movilizar 30,000 millones de metros cúbicos por año.²²⁴

A diferencia de otros proyectos, el gasoducto con Turkmenistán fue relativamente rápido desde su concepción hasta su conclusión. Se negoció, firmó y construyó en un período de tres años. En total, la construcción de ambas líneas necesitó una inversión de \$13,630 millones de USD.²²⁵ La construcción de la línea C, fue acordada en 2011 y comenzó a operar el 31 de mayo del 2014.²²⁶

Mapa 4. Ruta del gasoducto Turkmenistán China.



Elaboración propia con datos de CNPC y Google maps.

Desde el anuncio del acuerdo para iniciar el proyecto en 2006, se inició otra reconfiguración de poder con respecto a la influencia de Rusia en Asia Central, el poder de negociación de Turkmenistán y la influencia de China en la región. El análisis del

²²³ Stephen Blank, "The Strategic Implications of the Turkmenistan-China Pipeline Project", *China Brief*, vol. 10, no. 3, 4 de febrero de 2010. Disponible en línea:

http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=36010&cHash=d0a3e19ca2#.V47JrbirhBc [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

²²⁴ "Flow of natural gas from Central Asia", CNPC. Disponible en línea:

<http://www.cnpc.com.cn/en/FlowofnaturalgasfromCentralAsia/FlowofnaturalgasfromCentralAsia2.shtml> [Fecha de consulta: 25 de julio de 2016]

²²⁵ "Revelation of Turkmen Gas Export Price to China will Reverberate in Russia, Iran, Central Asia", IHS Markit (en línea), 22 de enero de 2008. Disponible en línea: <https://www.ihsmarkit.com/country-industry-forecasting.html?ID=106597214> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

²²⁶ "Flow of natural...", *art. cit.*

proceso que dio pie a este cambio se realizará en dos fases. La división se realizó de acuerdo al cambio del escenario de pérdidas a ganancias de Turkmenistán.

La primera fase comprende del 2002 al 2006, se caracterizó por el aislamiento internacional promovido desde Asjabat y la nula entrada de IED al país. La segunda, empieza en el 2007, año en el que el cambio de presidente modificó la postura de aislamiento económico y comercial que había conservado Turkmenistán. Si bien, al final de la primera fase se firmó el acuerdo para la construcción del gasoducto en cuestión, durante la segunda, Turkmenistán ejerció su poder de negociación para fijar los precios de las exportaciones a su conveniencia.

a) Fases de la negociación

i. Fase 1: 2002-2006

El *statu quo* imperante durante la primera fase era desfavorecedor para Turkmenistán. Del 2001 al 2005, el gas natural significó alrededor del 75% de sus exportaciones,²²⁷ prácticamente el 90% de éstas eran enviadas hacia Rusia. Al encontrarse aislado de los principales países consumidores y sin una salida al mar, dependía completamente del gasoducto Asia Central-Centro, que fue construido durante la época soviética para satisfacer las necesidades de la URSS. En el siglo XXI, sin embargo, Rusia seguía importando gas turkmeno, no para su propio consumo, sino para reexportarlo al mercado europeo.

En el 2003, el gobierno de Turkmenistán firmó un acuerdo de suministro de gas natural por 25 años con la rusa Gazprom, en el cual se fijó el precio de venta en \$44 USD por cada 1,000 metros cúbicos (por debajo de los precios internacionales). Dado que Rusia consumía el 70% del gas natural de su propia producción nacional, necesitaba importar gas natural de Turkmenistán para re exportarlo a sus socios europeos. En el mercado europeo las empresas rusas revendían la misma cantidad a un precio de \$125 USD. Por esta razón era importante para Moscú asegurar los suministros de Asia Central, mientras se encargaba de bloquear los proyectos de infraestructura que conectaran a las repúblicas exsoviéticas con el mercado europeo. De esta manera conservó su poder de negociación sobre Europa y mantuvo a

²²⁷ Datos del *Observatory of Economic Complexity*, MIT.

Turkmenistán dependiente de su única conexión con el mercado internacional. En consecuencia, Turkmenistán se encontraba en un escenario de pérdidas y con un poder de negociación casi inexistente.

Aunado a lo anterior, antes de la muerte del presidente Saparmyat Nizayov en 2006, el gobierno se oponía a la recepción de IED para no perjudicar su status de neutralidad internacional y evitar la injerencia de otros intereses en su territorio. A pesar de que las grandes empresas multinacionales como Shell, General Electric y Bechtel tenían interés por invertir en sus yacimientos de gas natural, la falta de Estado de Derecho y la extensa corrupción en los sectores público y privado también desalentaba la entrada de capitales al país.

Los flujos de inversión extranjera entrante no fueron significativos en el primer lustro del siglo XXI. En el año 2000 fueron de \$131 millones de USD y para el 2005 aumentaron modestamente a \$418 millones de USD.²²⁸ Fue hasta el 2009 que incrementaron abruptamente a \$4,553 millones de USD.²²⁹ Aún después del 2006, cuando el gobierno empezó a incrementar los flujos de inversión extranjera recibida, la élite gubernamental seleccionaba de manera discrecional a los inversionistas, por lo que no se podía garantizar el éxito en los proyectos emprendidos sin fuertes relaciones con el gobierno.²³⁰

Los obstáculos derivados de la corrupción en Turkmenistán han limitado considerablemente su capacidad de producción. A pesar de contar con las cuartas reservas de gas natural más grande en el mundo, apenas alcanzó el treceavo lugar en producción en 2015. El sistema de gobierno autocrático que mantiene relativamente estable al país, es el que se ha encargado de ahuyentar las posibilidades de desarrollo de la industria. Estos problemas se hicieron presentes durante el período de negociación con Beijing. Por ejemplo, en mayo del 2005, se condenó a prisión bajo cargos de corrupción a Yelly Gurbanmuradov, quien se desempeñaba como director del Comité de Inversión Extranjera²³¹ Y Dorktuli Aidogayev, otro político de alto nivel, sentenciado

²²⁸ Datos del banco de datos del Banco Mundial.

²²⁹ *Ídem*.

²³⁰ "2015 Investment Climate Statement (Turkmenistan)", Embajada de Estados Unidos en Turkmenistán (en línea), 8 de agosto de 2015. Disponible en: <http://turkmenistan.usembassy.gov/ics.html> [Fecha de consulta: 22 de julio de 2016]

²³¹ "Turkmenistan profile-Timeline", *BBC News* (en línea), 19 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-16098048> [Fecha de consulta: 22 de julio de 2016]

a 20 años por los mismos motivos.²³² Su liberación años más tarde por el nuevo presidente indica que sus condenas obedecían a ajustes políticos.

En cuanto a la situación económica general, el escenario para Asjbat tampoco ayudaba a su poder de negociación. El crecimiento del PIB alcanzó su pico en 1999, con un incremento de 16.5% con respecto al año anterior; sin embargo, después de este año la economía de Turkmenistán se desaceleró estrepitosamente, contrayéndose hasta alcanzar sólo el 0.3% de crecimiento en el 2002.²³³ Mientras tanto, la tasa de desempleo se mantuvo en un promedio de 11% del 2000 al 2008.²³⁴

Con respecto al panorama del gas natural en China, el escenario era mucho más favorable que el que se le presentó en petróleo crudo. Para inicios del siglo XXI la brecha entre su consumo y producción era relativamente pequeña. Recién empezó a agrandarse en el 2010 (gráfica 6). Como se explicó en el segundo capítulo, los motivos para incentivar el consumo de gas natural eran menos urgentes que los que aumentaron las importaciones de petróleo crudo.

La presión internacional y las consecuencias dañinas que generaban los altos niveles de contaminación en el país hicieron que Beijing se planteara el objetivo de aumentar el peso del gas natural en la matriz energética nacional. No obstante, a diferencia del petróleo, las importaciones marítimas de gas natural no generaban tanta vulnerabilidad. En el año 2000, apenas el 2.2% del total de consumo de energía se satisfacía con este hidrocarburo²³⁵ y para el 2006, año en que firmó el acuerdo con Turkmenistán, recién importó su primer cargamento de GNL proveniente de Australia.²³⁶

A pesar de que las importaciones de gas natural no han dejado de aumentar, no representaban la principal alternativa de Beijing para paliar el debilitamiento de la seguridad energética. La estrategia se enfoca en aprovechar el potencial de la producción interna de gas natural. Hasta el 2010 el 90% de su consumo era satisfecho por la producción interna y la estrategia sigue enfocándose en fortalecerla.

CNPC fue la principal beneficiada de las incursiones en Turkmenistán. En el 2006, se convirtió en la primera empresa extranjera que logró sobrepasar los obstáculos

²³² *Ídem.*

²³³ Datos del banco de datos del Banco Mundial.

²³⁴ *Ídem.*

²³⁵ AIE, *Gas Medium-Term Market Report 2014*, *op. cit.*

²³⁶ Downs, 2006, *op. cit.*, p. 11.

impuestos por el gobierno turkmeno para las inversiones en el sector. Gracias a la ausencia de inversión extranjera en el sector de gas natural, pudo ser pionera y ganar las licitaciones de uno de las cuencas más grandes del mundo, Amu Darya, la cual hasta la fecha sigue siendo el proyecto internacional de gas natural que le proporciona mayores utilidades.²³⁷ Sin el apoyo diplomático de Beijing, su oferta probablemente hubiera resultado en un intento fallido, como los realizados por el resto de las multinacionales que intentaron acceder a estos recursos.

La primera incursión de China en Turkmenistán, fue la firma de un contrato de servicios para el campo de petrolífero Gumdak en 2002 por parte de CNPC. Por el tipo de contrato, el proyecto no implicaba inversión extranjera directa como tal, pues la petrolera china no recibió ni tuvo control de la producción generada. Todo el control recaía sobre la empresa operadora, Turkmenneft.

Paralelamente, Beijing comenzó a impulsar la cooperación bilateral en materia militar. En el 2002, el General Serdar Chariyarov, Jefe de las fuerzas armadas de Turkmenistán, visitó Beijing. Posteriormente los acercamientos empezaría a concretarse en acciones conjuntas.

En 2006, China tuvo segunda incursión en la industria energética turkmena, pero esta vez sólo para ayudar a financiar la restauración de la refinería Seidi, localizada cerca de la frontera con Uzbekistán.²³⁸

Como se mencionó anterioremente, durante este período, Turkmenistán se encontraba en una posición vulnerable para negociar. Esto quedó demostrado en su intento fallido de renegociar el acuerdo de suministro de gas natural con Rusia en el 2005. El gobierno turkmeno pidió incrementar a \$58 USD el precio por cada 1,000 metros cúbicos vendidos. Sin embargo, Gazprom no cedió y el Kremlin intentó menguar las exigencias de Asjabat recortando sus importaciones de esta república exsoviética.

No obstante, las condiciones del tablero se modificarían un año después con la firma del acuerdo de suministro de gas natural entre China y Turkmenistán, en abril del 2006. En dicho acuerdo, Asjabat se comprometió a exportar 30 mil millones de metros

²³⁷ "Amu Darya Natural Gas Project Phase I", CNPC. Disponible en línea:

http://www.cnpc.com.cn/en/Project/Amu_Darya_I.shtml [Fecha de consulta: 26 de julio de 2016]

²³⁸ "FSU refineries: Turkmenistan's refineries", *Gas & Oil Connections* (en línea), 13 de junio del 2000. Disponible en línea: http://www.gasandoil.com/news/central_asia/8c103960798a203c01e343b2c359898d [Fecha de consulta: 26 de julio de 2016]

cúbicos anuales por un período de 30 años y se planteó la construcción del gasoducto. En septiembre de 2006, ambos gobiernos aprobaron el proyecto. Este mismo mes Gazprom aceptó la demanda de Turkmenistán de pagar \$65 USD por cada 1,000 metros cúbicos de gas natural importado, \$7 USD más de lo que había exigido en 2005. Lo anterior da cuenta de que el aumento de la cooperación con China en este año, marcó el tránsito de Turkmenistán a un escenario en el que gozaría de mejores condiciones en el mercado interno y tendría mayor capacidad de negociación.

En noviembre del 2006, CNPC firmó un acuerdo para el desarrollo del campo Yolotan Sur, el segundo más grande del mundo.²³⁹ Este campo abastecería los flujos enviados a China mediante el gasoducto pactado. Tras el anuncio de estos acuerdos, expertos del mercado energético señalaron que la construcción del gasoducto Turkmenistán-China era imposible de concretar ya que además de las grandes inversiones requeridas, la negociación debería lograr los permisos de tránsito de Uzbekistán y Kazajistán. Sin embargo, el proceso para su realización fue mucho más ágil de lo esperado.

ii. Fase 2: 2007-2009

Tras la muerte de Nizayov en diciembre de 2006, el nuevo presidente, Gurbanguly Berdimukhammedov, realizó cambios en el liderazgo que contrastaron con la línea de su antecesor. Dio un giro de 180° grados a la estrategia de política exterior. A diferencia del aislacionismo de la administración anterior, Berdimukhammedov alentó el establecimiento de nuevas relaciones comerciales con socios no tradicionales para Turkmenistán. En junio de 2007, se reunió con el presidente de Irán para aumentar los flujos de gas natural exportado, también empezó pláticas con Europa sobre el proyecto transcaspiano, expresó su voluntad de acercamiento con Rusia y, por supuesto, continuó con las negociaciones del gasoducto con China.²⁴⁰ El gobierno turkmeno buscó ampliar sus opciones para dejar de depender de Rusia y verse fortalecido en las

²³⁹ "GCA: Turkmenistan's Iolotan gas field is world's second largest", *Oil and Gas Journal* (en línea), 13 de octubre de 2011. Disponible en línea: <http://www.ogj.com/articles/2011/10/gca-turkmenistans-iolotan-gas-field-is-worlds-second-largest.html> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

²⁴⁰ "Turkmenistan: A Break From the Past in the Energy Sector", *Stratfor* (en línea), 15 de junio de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-break-past-energy-sector> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

negociaciones para la exportación de su gas natural. Las acciones tomadas por el nuevo liderazgo incrementaron su poder de mercado y modificaron la posición de Turkmenistán en el panorama geopolítico regional.

El abanico de ofertas que tenía Turkmenistán para exportar su gas natural también ayudó a incrementar su poder de negociación. En primer lugar, Moscú se encontraba en negociaciones con Asjabat para incrementar la capacidad del gasoducto Asia Central-Centro (ACC). Por su parte, Estados Unidos y Europa impulsaron la alternativa del gasoducto transcaspiano (TCP), el cual suministraría a Europa, atravesando Turkmenistán, Irak y Azerbaiyán.²⁴¹ Para Europa, la construcción de este gasoducto permitiría el abastecimiento de 10% de su demanda de gas natural, lo que le daría mayor poder de negociación frente a Rusia.²⁴²

Otras potencias regionales han tratado de ejercer influencia en el gobierno turkmeno para poder acceder a los suministros de gas natural bajo su control. En febrero del 2005, el gobierno de la India aprobó los planes para empezar las negociaciones sobre la construcción del gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI). El proyecto original empezó en 1995, con la firma de un Memorando de Entendimiento con Turkmenistán y Afganistán. Sin embargo, partir del siglo XXI Nueva Delhi incluyó dentro de sus prioridades de política exterior la “diplomacia de ductos”, como estrategia para abastecer su creciente demandad energética. A pesar de sus esfuerzos con Asjabat, las negociaciones se estancaron por la situación de seguridad en Afganistán y Pakistán, países por donde tendría que transitar el ducto.²⁴³

Japón y Corea del Sur, quienes son más dependientes de la importaciones de gas natural que China, también han intentado influir en Asjabat, sin embargo su ubicación geográfica no es ventajosa y sus gobiernos no tienen la ansiedad que impera en Beijing ante un potencial bloqueo de las rutas marítimas.²⁴⁴

Dado que la producción de Turkmenistán no iba a ser capaz de satisfacer las demandas de todas estas alternativas, los Estados involucrados empezaron una

²⁴¹ Herberg, *op. cit.*, p. 69.

²⁴² “Turkmenistan: Berdimukammedov’s Balancing Act”, *Stratfor* (en línea), 26 de noviembre de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-berdimukammedovs-balancing-act> [Fecha de consulta: 28 de julio de 2016]

²⁴³ Mikal Herberg, *et. al., op. cit.*, p. 5.

²⁴⁴ Chow y Hendrix, *op. cit.*, p. 38

competencia para asegurar los suministros. Esto aumentó la capacidad de negociación de Asjabat en el mercado energético regional.

En este nuevo escenario, el gobierno turkmeno continuó en la pugna por incrementar los precios de suministro para Gazprom. Moscú continuó con su estrategia de coerción, disminuyendo las importaciones de gas natural provenientes de Turkmenistán, lo que generó un déficit fiscal para el gobierno de la república centroasiática. Esta vez, Beijing jugó de nuevo en favor del poder de negociación de Turkmenistán, pactando dos préstamos preferenciales: uno para Turkmengaz por \$4,000 millones de USD y otro por, de \$3,000 a \$5,000 millones de USD extra, para ayudar a contrarrestar las dificultades presupuestarias que ocasionó la disminución unilateral de la demanda rusa de gas natural.²⁴⁵ Lo anterior fue acordado durante la visita del Primer Ministro Li Keqiang, en junio del 2007 a la capital de Turkmenistán. Como consecuencia, al finalizar el 2007, Rusia tuvo que aceptar el incremento del precio a \$100 USD.²⁴⁶

A diferencia de los intentos coercitivos de Moscú, el gobierno chino estaba dispuesto a hacer algo que ningún otro competidor regional podía: inundar a Turkmenistán con su capital. Sin las inversiones chinas en sus activos de producción, ni el apoyo frente a la crisis fiscal ocasionada por el descenso de las exportaciones a Rusia, el proyecto del gasoducto hubiera sufrido contratiempos.

Asjabat también se enfrascó en una pugna por aumentar los precios de las exportaciones a Irán. En el 2007, exportó aproximadamente 8,000 millones metros cúbicos a un precio de \$75 USD por cada 1,000 metros cúbicos.²⁴⁷ Irán sólo importa gas natural desde Turkmenistán, lo que lo hacía completamente vulnerable.

²⁴⁵ "China: Buying Friends in Turkmenistan", *Stratfor* (en línea), 25 de junio de 2009. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/china-buying-friends-turkmenistan> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

²⁴⁶ "Turkmenistan: A Pivotal Year", *Stratfor* (en línea), 31 de diciembre de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-pivotal-year> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

²⁴⁷ *Ídem*.

Mapa 5. Rutas alternativas para la construcción de gasoductos en Turkmenistán.



Elaboración propia con datos de *Stratfor* y *Google maps*.

El ajuste de precios que realizó el nuevo liderazgo turkmeno también impactó las negociaciones con Beijing. De acuerdo con reportes de la agencia de inteligencia *IHS Markit*, en el acuerdo firmado en el 2006, Turkmenistán aceptó vender cada 1,000 metros cúbicos de gas natural a \$80 USD.²⁴⁸ No obstante, con el incremento de precios que se logró para las exportaciones a Rusia, ninguna de la “tres repúblicas ex soviéticas iba a vender gas a un menor precio a China, a pesar de que esto las ayude a diversificar sus opciones de exportación.”²⁴⁹ La gran cantidad de inversiones y préstamos que desembolsó China, no fueron suficientes para conseguir precios preferenciales una vez que Turkmenistán había ganado tanto poder de negociación frente al resto de sus socios.

²⁴⁸ “Planned Gas Pipeline Advances with Turkmenistan-China Gas Deals”, *IHS Markit* (en línea), 18 de julio de 2007. Disponible en línea: <https://www.ih.com/country-industry-forecasting.html?ID=10659786> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2016]

²⁴⁹ *Ídem*.

Finalmente, en 2008 se reveló que China pagaría \$195 USD por 1,000 metros cúbicos de gas importado desde Turkmenistán.

El precio acordado fue mayor de lo esperado y esto ayudó a Turkmenistán a exigir aún más a sus otros.²⁵⁰ En la primera mitad del 2008, logró que Rusia pagara \$130 USD y en la segunda mitad pagó \$150 USD.²⁵¹ De igual manera logró incrementar los precios para las exportaciones a Irán.

Durante esta fase de las negociaciones la situación de los Uigur había vuelto a avivarse con atentados contra las autoridades chinas y respuestas aún más sangrientas. Conforme se acercaban las olimpiadas de Beijing 2008 se temían atentados más radicales.²⁵² En consecuencia se intensificó la cooperación militar con los países de la región. En noviembre de 2007, el Ministro de Defensa, Agagelgy Mametgeldiyev, realizó una visita a su contraparte en Beijing, en la cual firmaron acuerdos para empezar la cooperación entre las fuerzas armadas de ambos países.²⁵³ China aceptó proveer armamento, equipo y entrenamiento a las fuerzas turkmenas. El año siguiente se anunció que realizaría un préstamo preferencia de \$3 millones de USD para modernizar a la milicia turkmena.²⁵⁴

Por lo anterior se puede inferir que la generosidad de Beijing hacia Astaná no obedecía únicamente a intereses energéticos. Por un lado, la promoción del desarrollo de Turkmenistán beneficiaría un ambiente de estabilidad social. Por otro, el aumento de su influencia en Asjbat permitiría fortalecer la cooperación contra los grupos radicales religiosos y nacionalistas en la región.

²⁵⁰ "Revelation of Turkmen Gas Export Price to China...", *art. cit.*

²⁵¹ "Planned Gas Pipeline Advances...", *art. cit.*

²⁵² Véase, "China anti-terror raid kills 18", *BBC News* (en línea), 8 de enero de 2007. Disponible en línea: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6241073.stm> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016], "Muslim separatists protests as unrest spreads in China", *The Guardian* (en línea), 2 de abril de 2008. Disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2008/apr/02/china> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016], "Uighur Conflict in China", *Global Conflict Tracker, Council on Foreign Relations* (en línea), 9 de agosto de 2016. Disponible en línea: <http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/uighur-conflict-in-china> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016].

²⁵³ "China Turkmenistan agree to promote military ties", *People's Daily* (en línea), 7 de noviembre de 2007. Disponible en línea: <http://en.people.cn/90001/90776/90883/6297768.html> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

²⁵⁴ El préstamo fue significativo, dado que el presupuesto militar anual de Turkmenistán ronda los \$70-\$80 millones de USD. Véase, Zhiqun Zhu, *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*, Ashgate, 2013, p. 131.

El aumento del peso de China en Turkmenistán, se contrapuso a la influencia rusa y rebalanceó las relaciones regionales, dando más autonomía a Turkmenistán. Hasta antes de la inauguración del gasoducto con China en 2009, Turkmenistán enviaba casi la totalidad de sus exportaciones hacia Rusia y una pequeña parte a Irán. La culminación de este proyecto significó un punto de quiebre en su estructura económica. Actualmente cuenta con tres rutas de exportación: el ducto ACC, hacia Europa y Rusia, la ruta Korpezhe-Kurt Kui que suministra a Irán y el gasoducto China-Asia Central que se espera suministre el 40% del gas a China para el 2020.

Desde de la firma del acuerdo con Beijing en 2006, Asjabat empezó a ver los beneficios del cambio en el equilibrio de poder. En primer lugar, le dio poder de negociación frente a Moscú, con respecto al gasoducto ACC. Rusia ya no sería su única opción de mercado. Poco antes de la crisis económica internacional del 2008, Moscú se comprometió a pagar \$300 USD por 1,000 metros cúbicos, a reserva de poder venderlo a Europa a \$400 USD.²⁵⁵ La caída de los precios de gas natural después por la desaceleración del consumo hizo que el trato resultara en pérdidas para Rusia. Consecuentemente, Moscú buscó presionar a Asjabat reduciendo sus importaciones en 2009 para lograr bajar el precio; en respuesta, Turkmenistán incrementó la producción exportada a China, dejando sin efecto la táctica de coerción de los rusos,²⁵⁶ que en otras ocasiones había funcionado.

El cambio tan rápido de escenarios de Turkmenistán en esta negociación favoreció su posición frente a Rusia y China. El poder de mercado que le daban sus reservas de gas natural y la relativa debilidad de Rusia, generaron un efecto negativo para Beijing. El gobierno chino tuvo que ajustarse al alza de precios que empujó Asjabat.

Finalmente, el proyecto de China se impuso al de los otros Estados que buscaban acceder a los recursos turkmenos. El proceso de negociación terminó con la visita oficial que realizó el presidente Hu Jintao en la que inauguró la línea A del gasoducto Turkmenistán-China en el 2009. En la ceremonia, Hu aseguró que la apertura del

²⁵⁵ Blank, art. cit.

²⁵⁶ Ídem.

gasoducto abría otras puertas para la colaboración y cooperación entre ambas naciones.²⁵⁷

Debido a lo anterior, los intentos de coerción por parte de Rusia fueron inefectivos. De acuerdo al enfoque de manipulación estratégica, ante escenarios de ganancias el Estado iniciador debe ofrecer beneficios que sean difíciles de rechazar, por sus potenciales beneficios. Los recortes unilaterales a las importaciones desde Turkmenistán que implementó Rusia con el objetivo de menguar los intentos de Asjbat para subir el precio del gas natural hubieran sido efectivos si se hubiera encontrado en un escenario de pérdidas. Por otro lado, China aprovechó su poder de mercado para hacer diferentes ofrecimientos que diversificarían las opciones de inversión y financiamiento a la industria turkmena. Para el gobierno de Berdimukhammedov este ofrecimiento significaba la posibilidad de disminuir con la dependencia estructural de Rusia y diversificar sus exportaciones petroleras.

El resultado de la negociación no significó una obediencia completa del Estado objetivo a las condiciones de Beijing, pues Turkmenistán también logró incrementar el precio de los suministros enviados a China años después de la firma. Beijing realizó esta concesión por los beneficios que recibirían sus empresas con el acceso al mercado turkmeno. Además, le permitiría crear vínculos más estrechos que posteriormente utilizó para ampliar la cooperación en materia de seguridad.

En caso de que el proyecto del gasoducto no se concretara, Asjbat aún tenía la opción de pactar con los europeos para construir el gasoducto transcaspiano. Sin embargo, la asistencia financiera sin condicionamientos políticos que ofreció Beijing resultó una mejor opción para el régimen autoritario de Berdimukhammedov. Por una parte Beijing se benefició teniendo acceso a los campos gaseros más grandes del mundo y con una ruta de importación gas alternativa, así como de mayor influencia en la región en materia de seguridad, mientras que Asjbat diversificó sus rutas de exportación, mejoró los precios de sus exportaciones, aumentó su autonomía y recibió inversiones y ayuda financiera sin ningún tipo de condicionamientos.

²⁵⁷ "Hu attends inauguration of China-Central Asia gas pipeline", *China Daily* (en línea), 14 de diciembre de 2009. Disponible en línea: http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-12/14/content_9176999.htm [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

Cuadro 10. Hechos importantes durante la negociación del gasoducto Turkmenistán-China 2002-2009.

Año	Entidad	Acción
2002	CNPC	Firmó un contrato de servicios para el desarrollo del campo petrolífero Gumdak, a cargo de la empresa turkemenena Turkmenneft.
2003	Gazprom	El gobierno de Turkmenistán y Gazprom (Rusia) firmaron un acuerdo de suministro de gas natural por 25 años a \$44 USD por 1,000 metros cúbicos. Rusia revendía esa misma cantidad a Europa por \$125 USD. Rusia consumía el 70% del gas natural que producía, por lo que necesitaba el suministro desde Asia Central para satisfacer la demanda europea.
2005	Gobierno de Turkmenistán	Turkmenistán pide a Gazprom renegociar el acuerdo de suministro de gas natural firmado en 2003 para incrementar los precios a \$58 USD por 1,000 metros cúbicos. Gazprom controlaba la única ruta de gasoductos que permitía las exportaciones desde Turkmenistán.
2006	Gobierno de China	El gobierno de China financió la restauración de la refinería de petróleo Seidi en Turkmenistán.
2006	CNPC	En abril, CNPC y el gobierno de Turkmenistán firmaron un acuerdo básico para realizar un proyecto conjunto para la producción en el banco derecho de la cuenca del río Amu Darya, desde el cual se suministrarían 30 mil millones de metros cúbicos de gas natural por año por un período de 30 años. En este mismo acuerdo se delineó la propuesta de la construcción del gasoducto Turkmenistán-China.
2006		El 27 de septiembre, se reportó la aprobación del gasoducto Turkmenistán China. El mismo mes, Gazprom aceptó pagar 54% más por el gas natural importado de Turkmenistán.
2006		En noviembre, CNPC firmó un acuerdo para el desarrollo del campo Yolotan Sur, el segundo más grande del mundo.
2006		El 21 de diciembre muere el Presidente Nizayov de un ataque al corazón. Las elecciones de febrero del siguiente año sólo tendrían a un candidato, Kurbanguly Berdymukhademov, quien fue declarado como ganador.

2007	China Development Bank	El 24 de junio, durante la visita del Primer Ministro Li Keqiang, se firmó un acuerdo para dar un préstamo preferencial a Turkmenengaz por \$4,000 millones de USD. El gobierno chino ofreció otro préstamo de \$3,000 a \$5,000 millones extras para ayudar a contrarrestar el déficit fiscal que ocasionó la disminución unilateral de la demanda rusa de gas natural.
2007	CNPC	En 17 de julio, CNPC firmó un acuerdo de producción compartida para la producción de gas natural en los campos de la cuenca del este del Río Amu Darya. También firmó un contrato de compraventa de gas con el gobierno turkmeno y la paraestatal Turkmenengaz para suministrar 30 mil millones de metros cúbicos por 30 años a través del gasoducto Asia Central-China.
2007	Gobierno de Rusia	Rusia, Kazajistán y Turkmenistán acuerdan la restauración del gasoducto Asia Central-Centro que asegura el suministro de gas natural turkmeno para Rusia.
2008	CNPC	CNPC y Turkmenengaz firmaron acuerdos de compraventa de gas natural y de cooperación técnica para el desarrollo de los bloques A y B en la cuenca del Río Amu Darya.
2008	CNPC	CNPC y Turkmenengaz completaron el Pozo Sam-53-1 en la cuenca del Amu Darya. Fue el primer pozo de gas natural que se construyó en Turkmenistán después de la cancelación de un proyecto en Samandepé en 1993.
2009	China Development Bank	Realizó un préstamo por abastecimiento de gas natural por 4,000 millones de USD a Turkmenengaz.
2009	PetroChina	Obtuvo la licencia para explotar el campo Bagtiarlyk en la cuenca del Amu Darya que suministraría al gasoducto Turkmenistán-China.
2009		En diciembre el presidente Hu Jintao inauguró el gasoducto Turkmenistán-China.

Elaboración propia con información de fuentes oficiales y reportes de la agencia de inteligencia Stratfor.

CONCLUSIONES

En agosto de 2008, en el marco de la competencia por incrementar su influencia en la región Euroasiática y a nivel global, Beijing y Moscú hicieron gala de sus contrastantes estrategias de política internacional. Mientras China hacía su debut como potencia emergente ante los ojos del mundo con la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos más impresionante jamás vista, Rusia mostraba su músculo militar en la Batalla de Tsjinval que daba inicio a la invasión de Osetia del Sur en Georgia.²⁵⁸ En los casos analizados en esta tesis, las tácticas de ambos países no se diferenciaron de las mostradas en 2008. Por un lado se pudieron contrastar las tácticas de coerción aplicadas por los rusos para obligar a Turkmenistán y Kazajstán a seguir sus mandatos, y las implementadas por Beijing que prefirió comprar y atraer la lealtad de repúblicas ex soviéticas, a través de inversiones y ayuda financiera.

De acuerdo con Joseph Nye, el poder es la habilidad de afectar el comportamiento de otros para obtener el resultado deseado, este puede ser alcanzado por medio de la coerción, pago o atracción.²⁵⁹ Las dos negociaciones estudiadas, demostraron que las estrategias coercitivas tienen menor efectividad en Estados que incrementan sus relaciones de interdependencia con otros socios. El marco teórico utilizado permitió aprehender los diferentes elementos utilizados en la diplomacia energética de Beijing para lograr sus objetivos tanto en Turkmenistán como en Kazajstán. Por otro lado, la inclusión de los diferentes escenarios de los Estados objetivo proporcionó elementos para determinar por qué los objetivos de China sí se cumplieron y los de Rusia fueron coartados, a pesar de que esta última, contaba con cierta ventaja por su influencia histórica en la región.

De acuerdo con el enfoque de manipulación estratégica para un Estado que se encuentra a priori en un escenario de ganancias, las tácticas coercitivas no ayudarán a la consecución de los objetivos del Estado iniciador. Por el contrario, los acuerdos ofertados deben proponer mayores beneficios relativos con respecto a otras opciones

²⁵⁸ "La neurótica invasión rusa", El País (en línea), 1° de septiembre de 2008. Disponible en línea: http://elpais.com/diario/2008/09/01/opinion/1220220005_850215.html [Fecha de consulta: 1° de agosto de 2016]

²⁵⁹ Joseph Nye, "China and soft power", *South African Journal of International Affairs*, vol. 19, no. 2, septiembre 2012, p. 1.

disponibles y no basarse en la amenaza del uso de la fuerza militar o sanciones económicas.

En la negociación del oleoducto de Kazajstán-China, Astaná inició en un escenario de pérdidas: su economía era dependiente de los ingresos petroleros, la industria presentaba un atraso técnico y tecnológico que no le permitía aprovechar su máximo potencial y sus socios importadores estaban poco diversificados, con una dependencia clara hacia Rusia. No obstante, la proclividad del gobierno a abrir el sector a la inversión extranjera y al establecimiento de relaciones comerciales con nuevos socios, a través de su estrategia de diplomacia multi-vector, favoreció que a inicios de la década de los 2000, Kazajstán transitara a un escenario de ganancias en el ámbito económico.

Las condiciones cambiantes en la negociación a lo largo de las tres fases expuestas, dieron como resultado el éxito de la oferta china para la construcción del oleoducto, sobrepasando la opción planteada por Rusia, a pesar de que Moscú intentó coartar el establecimiento de nuevas rutas de exportación a las repúblicas centroasiáticas. China, por otro lado, utilizó su poder diplomático y económico: altos mandos en visitas oficiales intercedieron en favor de CNPC, desde Primer Ministro Li Peng, a inicios de la negociación en 1997, hasta el presidente Hu Jintao en la conclusión del acuerdo en 2004. Los bancos chinos y sus préstamos sin condicionamiento político y la financiación de importantes obras de infraestructura también representaron un factor determinante en el acuerdo final alcanzado.

Por supuesto, esta coordinación entre los diferentes ámbitos de la burocracia china no hubiera sido posible sin el reforzamiento de la capacidad institucional en su sector energético nacional. Las reformas llevadas a cabo a partir del año 2000, permitieron a Beijing, incrementar el control sobre las inversiones realizadas por las EPN y sus subsidiarias, además de permitir el incremento de su autonomía financiera para mejorar la efectividad en las licitaciones en las que participaban en el extranjero. El establecimiento del ELG en 2004 incrementó la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones en este ámbito. El análisis a este nivel se logró gracias a los elementos del neoinstitucionalismo que incorpora el enfoque de manipulación estratégica.

Por otra parte, el concepto de balance de poder de la escuela realista permitió evaluar el poder relativo que tenían los Estados contendientes en las repúblicas centroasiáticas. En primer lugar, Kazajstán, tras su independencia de la URSS, se encontraba ante un escenario de completa dependencia comercial de Rusia, pero el aumento de su número de socios le brindó mayor capacidad de negociación.

Las ventajas ofrecidas por el gobierno de Nazarbayev a la IED también ayudaron a incrementar los niveles de producción de la industria, y la influencia de intereses externos de los países emisores de la mismas. El aumento de la participación de las empresas chinas de 8% a 19% del 2004 a 2005 en la producción de petróleo y gas natural es ilustrativo del aumento de la influencia externa en Kazajstán.

A pesar de que la vulnerabilidad de la seguridad energética de China ayuda a explicar el ímpetu por incrementar su presencia en Kazajstán y construir el oleoducto, la amenaza de los grupos radicales islámicos y nacionalistas también fue un factor influyente para el acercamiento bilateral y multilateral. No es menor que en el año en curso se haya reportado que la región de Xinjiang es de las principales contribuidoras de reclutas para *Daesh* (Estado Islámico) en el mundo.²⁶⁰ Ante el deterioro de la situación de seguridad China necesita aumentar los esfuerzos de coordinación con los gobiernos de la región y su influencia en ellos para impulsar su agenda de seguridad regional.

A pesar de que en mayo de 2004 se firmó el “Acuerdo de Principios Básicos para la Construcción del Oleoducto Kazajstán-China”, la temporalidad del estudio de la negociación para este caso se extendió hasta el 2005, debido a que el poder de negociación obtenido por Kazajstán una vez que el ducto se había concretado, motivó al gobierno central a promover legislación nacionalista con respecto al control de recursos. En el ejercicio de su nueva autonomía, Astaná estableció que sólo el Estado podía ser accionista mayoritario en los proyectos de explotación de hidrocarburos, obligando a China a devolver parte de las acciones adquiridas en proyectos de producción conjunta. Lo anterior dio cuenta que China no necesariamente suplantó el dominio que ejercía Rusia sobre esta república centroasiática, más bien niveló la

²⁶⁰ “Uighur Extremists Joining ISIS Poses a Security and Economic Headache for China’s Xi Jinping”, *TIME* (en línea), 21 de julio de 2016. Disponible en línea: <http://time.com/4416585/isis-islamic-state-china-xinjiang-uighur-xi-jinping/> [Fecha de consulta: 1° de agosto de 2016]

balanza para evitar que Moscú tuviera una influencia mayor a la de otros países, beneficiando, principalmente, la autonomía de Kazajstán en el escenario regional.

En el caso de Turkmenistán, el resultado fue similar. A pesar de comenzar en un escenario de completa dependencia hacia Rusia, mayor que la que presentaba Kazajstán, al concluir las negociaciones del gasoducto con Beijing, su autonomía se reforzó y logró renegociar acuerdos que eran inconvenientes para sus intereses.

A diferencia del gobierno de Nazarbayev en Kazajstán, el presidente turkmeno se encontraba completamente cerrado a la cooperación internacional y la diversificación de sus socios de inversión y comercio. No obstante, a finales del 2006, Beijing había logrado obtener suficiente influencia para conseguir aprobación de la construcción del gasoducto Turkmenistán-China y el desarrollo del campo Yolotan Sur. Ambos acuerdos significarían las primeras incursiones internacionales en el sector energético del país.

Antes de concretar este acuerdo, la industria turkmena se encontraba a merced de las exigencias del Kremlin, el cual aprovechaba la dependencia total de sus exportaciones de gas natural para fijar precios de compra tres veces menores a los internacionales. En el 2005, Turkmenistán intentó renegociar los términos de estos acuerdos y subir el precio, pero Moscú coartó su intento de disminuyendo unilateralmente sus importaciones turkmenas (sanción económica). Esto ocasionó una crisis fiscal en el país y se vio obligado a buscar otro socio que balanceara su relación de dependencia con Rusia.

A pesar de que había otros socios ávidos de construir ductos que conectaran los centros de consumo con Turkmenistán, que para este momento contaba con la cuarta fuente más grande de reservas probadas de gas natural, la opción más viable fue China. En primer lugar porque su ayuda financiera no estaba condicionada a la mejora de la situación de los derechos humanos en el país, a diferencia de la europea. En segundo, porque la abundancia de capital disponible en China inundaría a Turkmenistán con nuevas inversiones que ayudarían a desarrollar su infraestructura. Por otro lado, el proyecto del gasoducto que transita por Kazajstán y Uzbekistán hasta Xinjiang era más viable que el propuesto por India, el cual atravesará Pakistán y Afganistán. Este último fue pactado finalmente en el 2015 y se espera empiece a operar en el 2019.

Cabe resaltar que, a diferencia del petróleo crudo en 2004, la necesidad de gas natural para China no marcaba una amenaza a la seguridad energética del país. En

2006, este hidrocarburo ocupaba menos del 4% de su matriz energética. La principal beneficiada de estos acuerdos de producción fue CNPC, la cual tuvo acceso privilegiado a los campos gasíferos más importantes de la región.

El poder de mercado que tenía el gobierno de Turkmenistán con respecto al control total sobre su industria energética beneficiaba su poder de negociación. Sólo a través de una buena relación con la burocracia turkmena era posible traspasar los obstáculos impuestos a las empresas extranjeras. China lo logró con la firma de dos acuerdos en septiembre y noviembre del 2006, el primero para el suministro de 30 mil millones de metros cúbicos de gas natural anual por un período de 30 años y el segundo para que CNPC pudiera desarrollar el campo Yolotan Sur, el segundo más grande del mundo. Sin embargo, la volatilidad y riesgos en las negociaciones de gasoductos de tránsito, los acuerdos no se dan por concluidos hasta que el primer metro cúbico de gas natural llegara a territorio chino.

Como se señaló en el primer capítulo, el valor de los proyectos de gasoductos fluctúa de manera paralela a los precios internacionales y pone en desventaja al país inversor, pues es quien corre el riesgo de ver modificados los términos del acuerdo una vez que la construcción del ducto ha empezado. Tras la muerte de Nizayov en diciembre del 2006, el nuevo gobierno de Berdimukhammedov implementó una nueva estrategia de diversificación de socios comerciales e inversores. Aprovechando el renovado poder de negociación, por la disminución de la dependencia hacia Rusia, logró mejorar las condiciones de sus acuerdos con Moscú y generó una competencia por la obtención de los suministros turkmenos entre los países europeos, India y China. De esta manera, logró obtener mayores concesiones por parte de este último y para el 2008 se reveló que Beijing pagaría \$45 USD más que Rusia por cada 1,000 metros cúbicos de gas natural importado.

La situación de seguridad y el recrudecimiento de los ataques de los grupos extremistas en Xinjiang, empeoraron el escenario de Beijing. Para mejorar coordinación en este tema, China requeriría mayor influencia y tuvo que pagar por ella, no sólo con los precios del gas, sino con ayuda logística y militar para fortalecer las fuerzas armadas bajo el mando de Asjbat.

El gobierno del Partido Comunista de China logró generar obediencia con ambos países objetivos, a través del establecimiento de asociaciones de beneficio mutuo. Los

escenarios que se plantearon en cada uno de ellos fueron correctamente abordados con ofertas muy beneficiosas que no se equiparaban a las realizadas por otros países. El incremento de los esfuerzos diplomáticos para incrementar la influencia en la región, la ayuda financiera y la cooperación militar reconfiguraron de manera significativa el balance de poder en la región.

Además, puede concluirse que esta estrategia de diplomacia energética sí fue concertada por el gobierno central de Beijing, pues no sólo se jugaba el abastecimiento energético sino la cooperación en materia de seguridad para garantizar la estabilidad regional.

Las acciones de China en Asia Central tuvieron dos efectos principales en la configuración del poder: incrementaron el nivel de autonomía de los Estados objetivo y reforzaron la presencia de China en la región. El principal ganador, sin embargo, no fue el Partido Comunista ni las EPN, sino los gobiernos de Kazajstán y Turkmenistán. Al diversificar sus socios comerciales y aumentar sus ingresos fiscales, producto de las exportaciones, inversiones y regalías, tanto Astaná como Asjbat obtuvieron mayor autonomía de decisión frente a Rusia, principalmente. En segundo lugar, China aseguró un nivel de influencia en las élites de aquellos gobiernos; sin embargo, en Kazajstán los flujos de inversiones, comerciales y migratorios han causado reacciones nacionalistas que han empujado al gobierno a mantener posiciones más firmes ante las demandas de Beijing. Lo que demuestra que su influencia no ha suplantado el antiguo dominio que ejercía Rusia en Asia Central.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Internacional de Energía, *Gas Medium-Term Market Report 2014*, París, 2014.

Amnistía Internacional, "People's Republic of China. Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region", abril de 1999.

Akbarzadeh, Shahram, "Keeping Central Asia Stable", *Third World Quarterly*, vol. 25, no. 4, 2004.

Bergsten, Fred, Charles Freeman, Nicholas Lardy y Derek Mitchel, *China's Rise Challenges and Opportunities*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2008.

Kjeld Erik Brodsgaard, "Institutional Reform and the Bianzhi System in China", *The China Quarterly*, no. 170, junio 2002.

Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, Perseus, 1997.

Chatterjee, Suchandana, "The Steppe as a Regional Potential", en *Eurasia Regional Perspectives: Proceedings of an Indo-Kazakh Workshop, Almaty*, Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies, 2007.

Claes, Dag Harald, *The Politics of Oil Producer Cooperation*, Boulder, Westview Press, 2001.

Dave, Bhavna, "A year of Growing Unrest and Opposition" en Peter Rutland (ed.), *Annual Survey of Eastern Europe and the Former Soviet Union 1997: The Challenge of Integration*, East West Institute, Nueva York, 1998.

Robert DiNardo, "China-Kazak Deals May be Part of Wider Plan: Matzke," *Platt's Oilgram News*, vol. 75, no. 212, 31 de octubre de 1997.

Downs, Erica, *Energy Security Series: China*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2006.

_____, "The Chinese Energy Security Debate", *The China Quarterly*, no. 177, 2004.

_____, *China's Quest for Energy Security*, Santa Monica, Rand Corporation, 2000, p. 16.

Elkind, Jonathan, "Energy Security: Call for a Broader Agenda" en Carlos Pascual y Jonathan Elkind, *Energy Security: Economics, Politics, Strategies and Implications*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2010.

Francisco, Ellenor, "Petroleum Politics: China and Its National Oil Companies", tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Europeos e Internacionales Avanzados, 26 de junio de 2013, *Dentre international de formation européenne – Institut européen*.

Goldthau, Andreas y Jan Martin Witte, *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010.

González Romero, Arturo, *Oil Price and Organization Asymmetries in a North-South OPEC Context*, Essex, University of Essex, 1988.

Hama, Katsuhiko, "The Daqing Oilfield: A model in China's Struggle for Rapid Industrialization", *The Developing Economies*, vol. 18, no. 2, 6 de marzo de 2007.

Hopkirk, Peter, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*, Nueva York, Kodansha International, 1992.

Houser, Trevor, "The Roots of Chinese Oil Investment Abroad", *Asia Policy*, no. 5, enero de 2008.

Johnson, Todd M., "The Structure of China's Petroleum Administration" en Fereidun Fesharaki y Davod Fridley (eds.), *China's Petroleum Industry in the International Context*, Westview Press, Colorado, 1986.

Jiang, Julie y Jonathan Sinton, *Overseas Investment by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impact*, París, Agencia Internacional de Energía (AIE), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011.

Jiang, Julie y Chen Ding, *Update on Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Achievements and Challenges since 2011*, París, AIE, 2014.

Jimin, Zhao, "Reform of China's Energy Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges", Energy Technology Innovation Project, School of Government Harvard University, Noviembre 2001.

Kisicki, Fabian, "The third oil Price Surge – What's Different this Time?", *Energy Policy*, no. 38, 2010, pp. 1596-1606.

Kong, Bo, *China's International Petroleum Policy*, Santa Bárbara, Greenwood Publishing, 2010.

Kuchins, Andrew, Jeffrey Makoff, Aitolkyn Kourmanova y Oliver Backes, *Central Asia in a Reconnecting Eurasia: Kazakhstan's Evolving Foreign Economic and Security Interests*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2015.

_____, *Central Asia in a Reconnecting Eurasia: Turkmenistan's Evolving Foreign Economic and Security Interests*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2015.

Len, Christopher, "Energy Security Cooperation in Asia: An ASEAN-SCO Energy Partnership?" en *Energy Perspectives on Singapore and the Region*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, 2007.

Meidan, Michael, *The Structure of China's Oil Industry: Past Trends and Future Prospects*, The Oxford Institute for Energy Studies, mayo 2016.

_____, *Shaping China's Energy Security: The inside perspective*, Paris, Asia Centre, 2007.

Morgenthau, Hans, *In Defense of the National Interest: a Critical Examination of American Foreign Policy*, Nueva York, University Press of America, 1951.

_____, *Política entre las naciones: la lucha por la guerra y la paz*, Buenos Aires, GEL, 2000.

Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, The MIT Press, 2007.

Nye, Joseph, "China and soft power", *South African Journal of International Affairs*, vol. 19, no. 2, septiembre 2012.

Patey, Luke, *The New Kings of Crude: China, India, and the global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*, Husrt, Londres, 2014, p. 96.

Radon, Jenik, "The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-sharing Agreements" en *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Nueva York, Open Society Institute, 2005.

Rashid, Ahmed y Trish Saywell, "Beijing Gusher: China pays hugely to bag energy supplies abroad", *Far Eastern Economic Review*, 26 de febrero de 1998.

Rodman, Kenneth, *Sanctions beyond Borders: Multinational Corporations and U.S. Economic Statecraft*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

Stevens, Paul, "Oil and Gas Pipelines: Prospects and Problems" en Edward C. Chow, Leigh Hendrix, Mikal Herberg, Soichi Itoh, Bo Kong, Marie Lall y Paul Stevens, *Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes*, Washington, D.C., The National Bureau of Asian Research, 2010.

Stevens, Paul, "Pipelines or Pipe Dreams? Lessons from the History of Arab Transit Pipelines", *Middle East Journal*, vol. 54, no. 2, primavera 2000, pp. 224-241.

Stulberg, Adam N., *Well-oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia*, Albany, State University of New York Press, 2007.

Sutter, Robert, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2012.

Tao, Wang, *The Development Strategy of China's Oil and Gas*, Beijing, Geology Press, 2002.

Taylor, Monique, *The Political Economy of State-owned enterprises in China and India*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012.

United States Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2004*, Washington, D.C., 2004.

Walter, Carl y Fraser Howie, *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*, Singapur, Wiley & Sons, 2012.

Xiaowei, Li y Chu Junying. "Geo-political Choice of China's Energy Security", *Journal of Kunming University*, vol. 41, núm. 4, 2009, pp. 63-67.

Xiaojie Xu, *Chinese NOCs' Overseas Strategies: Background, Comparison and Remarks*, Houston, Rice University, 2007.

Yasheng, Huan, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Yergin, Daniel, "Energy Security and Markets" en *Energy and Security*, Washington, DC, Johns Hopkins University, 2005.

Yergin, Daniel, *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*, Nueva York, The Penguin Press, 2011.

Zhang, Zhongxiang, "China's energy security, the Malacca dilemma and responses", *Energy Policy*, no. 39, 2011.

Zhu, Zhiqun, *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*, Ashgate, 2013, p. 131.

FUENTES ELECTRÓNICAS

"2015 Investment Climate Statement (Turkmenistan)", Embaja de Estados Unidos en Turkmenistán (en línea), 8 de agosto de 2015. Disponible en: <http://turkmenistan.usembassy.gov/ics.html>

"About Gazprom", *Gazprom*. Disponible en línea: <http://www.gazprom.com/about/>

Agencia Internacional de Energía, "China (Association country)". Disponible en: <https://www.iea.org/countries/non-membercountries/chinapeoplesrepublicof/>

"Amu Darya Natural Gas Project Phase I", *CNPC*. Disponible en línea: http://www.cnpc.com.cn/en/Project/Amu_Darya_I.shtml

“Asia defense spending: New arms race in South China Sea,” CNBC, 21 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.cnbc.com/2015/05/21/asia-defense-spending-new-arms-race-in-south-china-sea.html>

_____, “Joint Ministerial Declaration on the occasion of the 2015 IEA Ministerial meeting expressing the Activation of Association”, París, 18 de noviembre de 2015. Disponible en línea: http://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf

_____, “Membership”. Disponible en línea: <http://www.iea.org/aboutus/fags/membership/#d.en.20933>

Banco Mundial, Base de datos (en línea). Disponible en línea: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NE.EXP.GNFS.KD&country=KAZ#>

Banco Mundial, “China Overview”, 6 de abril de 2016. Disponible en línea: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>

Base de datos estadísticas de Comercio Internacional de la Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://comtrade.un.org/data/>

Blank, Stephen, “The Strategic Implications of the Turkmenistan-China Pipeline Project”, *China Brief*, vol. 10, no. 3, 4 de febrero de 2010. Disponible en línea: http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=36010&cHash=d0a3e19ca2#.V47JrbirhBc

BP Statistical Review of World Energy (2000-2015), British Petroleum. Disponibles en línea: <http://www.bp.com/statisticalreview>

Buzzel, Robert, “Is Vertical Integration Profitable?”, *Harvard Business Review*, enero 1983. Disponible en línea: <https://hbr.org/1983/01/is-vertical-integration-profitable>

Center for Strategic and International Studies, *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, Julio 2009, Washington, D.C. Disponible en línea: http://csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf

“China anti-terror raid kills 18”, *BBC News* (en línea), 8 de enero de 2007. Disponible en línea: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6241073.stm>

“Central Asia’s Energy Risks”, Asia Report No. 133, International Crisis Group, 24 de mayo de 2007. Disponible en línea: <https://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/central-asia/133-central-asias-energy-risks.aspx>

“China: Buying Friends in Turkmenistan”, *Stratfor* (en línea), 25 de junio de 2009. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/china-buying-friends-turkmenistan>

“China needs a more powerful energy agency, experts say”, *Xinhua News* (en línea), 3 de diciembre de 2004. Disponible en línea: http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/21/c_135209176.htm

China Pursues Ambitious Role in Oil Market”, *The Washington Post* (en línea), 26 de diciembre de 1997. Disponible en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/china/stories/oil.htm>

“China sends naval task force on anti-piracy mission,” *The New York Times*, 26 de diciembre de 2008. Disponible en línea: http://www.nytimes.com/2008/12/26/world/asia/26iht-beijing.1.18936740.html?_r=0

China’s Energy Security Activities en China’s Quest for Energy Security, Rand Corporation, 1 de enero del 2000. Disponible en línea: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1244/MR1244.ch3.pdf

“China-Kazakhstan relations grow stronger”, *China Daily* (en línea), 15 octubre de 2007. Disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-10/15/content_6173531.htm

China’s Oil Imports Rise, Possible Boon for U.S.,” *Oil & Gas Journal*, 7 de junio de 1999. Disponible en línea: <http://www.ogj.com/articles/print/volume-97/issue-23/in-this-issue/general-interest/china39s-oil-imports-rise-possible-boon-for-us.html>

“China Opening Route Through Myanmar”, *Stratfor* (en línea), 8 de agosto de 1997. Disponible en: <https://www.stratfor.com/analysis/china-opening-route-through-myanmar>

“Chinese Muslim Exile Groups Now Active in Kazakhstan”, *Stratfor* (en línea), 30 de noviembre de 1999. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/chinese-muslim-exile-groups-now-active-kazakhstan>

“China Turkmenistan agree to promote military ties”, *People’s Daily* (en línea), 7 de noviembre de 2007. Disponible en línea: <http://en.people.cn/90001/90776/90883/6297768.html>

Christoffersen, Gaye, “Chinas Intentions for Russian and Central Asian Oil and Gas”, National Bureau of Asian Research Analysis, vol. 9, no. 2, 1998. Disponible en línea: <http://www.understandchinaenergy.org/wp-content/uploads/2014/03/Christofferson-china-russia-asian-gas-oil.pdf>

“Chronicle of the foreign policy of independent Kazakhstan in 2003”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Kazajstán (en línea), 3 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.mfa.kz/index.php/en/foreign-policy/independet-kazakhstan-chronicals/16-materials-english/918-chronicle-of-the-foreign-policy-of-independent-kazakhstan-in-2003> [

CNPC, “Overseas Oil and Gas Operations,” Reporte Anual 2003, Disponible en línea: http://www.cnpc.com.cn/en/ar2003/AnnualReport_list.shtml

“CNPC in Kazakhstan”, CNPC. Disponible en línea: http://www.cnpc.com.cn/en/Kazakhstan/country_index.shtml

“CNPC Shelves China-Kazakhstan Oil Pipeline”, *Oil & Gas Journal*, 30 de agosto de 1999, p. 44. Disponible en línea: <http://www.ogj.com/articles/print/volume-97/issue-35/in-this-issue/pipeline/cnpc-shelves-china-kazakhstan-oil-pipeline.html>

CNPC Subsidiaries”, CNPC. Disponible en línea:
<http://www.cnpc.com.cn/en/2008en/201407/4dfd611a39e044bcb66b716817d3889b/files/f38d933bbd1c4d708e2d9b93411cc4dc.pdf>

Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Largest Transnational Corporations”, *World Investment Report*, julio de 2010. Disponible en línea:
<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Largest-TNCs.aspx>

Consejo de Estado de la República Popular de China, “The Eleventh Five-Year Guideline for National Economic and Social Development”, 2006. Disponible en línea:
<http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/gjwngh/>

_____, “The Twelfth Five-Year Guideline for National Economic and Social Development”, Disponible en línea: <http://ghs.ndrc.gov.cn/ghwb/jwngh/>

Deringer, Freshfields Bruckhaus, *China Notes*, noviembre-diciembre 2004. Disponible en línea: www.freshfields.com/places/china/newsletters/10158.pdf

Devold, Havard, *Oil and gas production handbook. An introduction to oil and gas production, transport, refining and petrochemical industry*, Oslo, Asea Brown Boveri, 2013. Disponible en línea:
[http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/\\$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf](http://www04.abb.com/global/seitp/seitp202.nsf/0/f8414ee6c6813f5548257c14001f11f2/$file/Oil+and+gas+production+handbook.pdf)

“Flow of natural gas from Central Asia”, CNPC. Disponible en línea:
<http://www.cnpc.com.cn/en/FlowofnaturalgasfromCentralAsia/FlowofnaturalgasfromCentralAsia2.shtml>

Fondo Monetario Internacional, Base de Datos (en línea). Disponible en línea:
<http://www.imf.org/en/Data>

“FSU refineries: Turkmenistan’s refineries”, *Gas & Oil Connections* (en línea), 13 de junio del 2000. Disponible en línea:
http://www.gasandoil.com/news/central_asia/8c103960798a203c01e343b2c359898d

“Full translation of the 12th five-year plan,” p. 12. Disponible en línea.
<http://www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf>

“GCA: Turkmenistan’s Iolotan gas field is world’s second largest”, *Oil and Gas Journal* (en línea), 13 de octubre de 2011. Disponible en línea: <http://www.ogi.com/articles/2011/10/gca-turkmenistans-iolotan-gas-field-is-worlds-second-largest.html>

Gewirtz, Paul, “Limits of Law in the South China Sea,” East Asia Policy Paper 8, *The Brookings Institution*, Mayo de 2016, p. 1. Disponible en línea:
<http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2016/05/09-limits-of-law-south-china-sea/Limits-of-Law-in-the-South-China-Sea.pdf?la=en>

Gill, Bates, "Shanghai Five: An Attempt to Counter U.S. Influence in Asia?" The Brookings Institution, 4 de mayo de 2001. Disponible en línea: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2001/05/04china-gill>

Gosset, David, *Beyond the "Great Game" stereotype, the "Zhang Qian's Diplomacy"*, 15 de febrero de 2010. Disponible en línea: <http://www.ceibs.edu/ase/Documents/zhangqian.htm>

Hui Shen, Simon Xu "Qualitative Energy Diplomacy in Central Asia: a Comparative Analysis of the Policies of the United States, Russia, and China", *The Brookings Institution*, abril 2011. Disponible en línea: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/5/04-us-russia-china-shen/04_us_russia_china_shen.pdf

"Hu urges efforts to ensure global energy security", *China Daily* (en línea), 17 de junio de 2006. Disponible en línea: http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-07/17/content_642845.htm

"Hu attends inauguration of China-Central Asia gas pipeline", *China Daily* (en línea), 14 de diciembre de 2009. Disponible en línea: http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-12/14/content_9176999.htm [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

"Industry Overview", *PSAC working energy* (en línea). Disponible en: <http://www.psac.ca/business/industry-overview/>

"Is there and arms race in East Asia," conferencia organizada por Centre for East Asia Policy Studies, *The Brookings Institution*, 17 de noviembre de 2015. Podcast disponible en línea: <http://www.brookings.edu/events/2015/11/17-east-asia-arms-race>

Jiang, Julie, "Chinese national oil companies' investments: going global for energy," *The Journal of the International Energy Agency*, no. 6, 3 de noviembre de 2014. Disponible en línea: <http://www.iea.org/ieaenergy/issue7/chinese-national-oil-companies-investments-going-global-for-energy.html>

Kaufman, Alison A., "China's Participation in Anti-Piracy Operations off the Horn of Africa: Divers and Implications," *CNA China Studies*, Julio de 2009. Disponible en línea: https://www.cna.org/CNA_files/PDF/D0020834.A1.pdf

"Kazakh leader evokes Ukraine as land protests spread", *Reuters* (en línea), 1 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.reuters.com/article/us-kazakhstan-protests-president-idUSKCN0XS1E1>

"Kazakhstan-China energy cooperation unlikely anytime soon", *Stratfor* (en línea), 27 de febrero del 2003. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/kazakh-china-energy-cooperation-unlikely-anytime-soon>

"Kazakhstan is late Russian neighbour to feel Putin's chilly nationalistic rhetoric", *The Guardian* (en línea), 1 de septiembre de 2014. Disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/01/kazakhstan-russian-neighbour-putin-chilly-nationalist-rhetoric>

“Kazakhstan: Oil Pipeline Deal”, *Stratfor* (en línea), 18 de mayo de 2004. Disponible en: <https://www.stratfor.com/situation-report/kazakhstan-oil-pipeline-deal>

“Kazakhstan, Turkey Sign \$750M Deal”, *The Moscow Times* (en línea), 8 de octubre de 1997. Disponible en línea: <https://themoscowtimes.com/news/article/kazakhstan-turkey-sign-750m-deal/299359.html>

KMG, “Kazakhstan-China Oil Pipeline”. Disponible en línea: http://www.kmg.kz/en/manufacturing/oil/kazakhstan_china/

La neurótica invasión rusa”, *El País* (en línea), 1° de septiembre de 2008. Disponible en línea: http://elpais.com/diario/2008/09/01/opinion/1220220005_850215.html

Ljunggren, David, “Insight: Security fears dogged Canada debate on China energy bid”, *Reuters* (en línea), 23 de diciembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.reuters.com/article/2012/12/23/us-investment-security-idUSBRE8BMOC620121223>

Li, Xin, *Natural Gas in China: a Regional Analysis*, The Oxford Institute for Energy Studies, noviembre 2015. Disponible en línea: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/11/NG-103.pdf>

Miller, Lyman, “Party Politburo Processes under Hu Jintao”, *China Leadership Monitor*, no. 11, verano 2004. Disponible en línea: www.chinaleadershipmonitor.org/20043/

Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”, 18 de febrero de 2013. Disponible en línea: http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/122186

Misión Permanente de China en la OMC, “China in the WTO: Past, Present and Future”, Disponible en línea: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/s7lu_e.pdf

Most Pirated Waters,” *CNBC*, 15 de septiembre de 2014. Disponible en línea: <http://www.cnbc.com/2014/09/15/worlds-most-pirated-waters.html>

Mostafa, Golem, “The concept of Eurasia: Kazakhstan’s Eurasian policy and its implications”, *Journal of Eurasian Studies*, julio de 2013, vol. 4, no. 2, pp: 160-170. Disponible en línea: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187936651300016X>

Muslim separatists protests as unrest spreads in China”, *The Guardian* (en línea), 2 de abril de 2008. Disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2008/apr/02/china>

NDRC, Jingwai touzi xiangmu hezhun zanxing guanli banfa (Provisional Measures on the Administration of Approval of Overseas Investment Projects), 9 de octubre de 2004. Disponible en: www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/zcfbl2004/

“No. 2 Decree of State-Owned Assets Supervision and Administration Commission”, Xinhua News (en línea), 25 de noviembre de 2003. Disponible en línea: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-12/24/content_1246011.htm

“North Kazakhstan isn’t the next Crimea – yet”, *Al Jazeera America* (en línea), 19 de junio de 2015. Disponible en línea: <http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/19/north-kazakhstanisntthenextcrimeaayet.html>

Observatory for Economic Complexity, Massachusetts Institute of Technology. Disponible en línea: http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/import/chn/show/271121/2014/

Ottaway, David B. y Dan Morgan, “China pursues ambitious role in oil market; energy needs push Beijing to bid high for access,” *Washington Post* (en línea), 26 de diciembre de 1997. Disponible en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/china/stories/oil.htm>

“Our History”, CNOOC (en línea). Disponible en línea: <http://www.cnooc.com.cn/col/col6171/index.html>

“Past, present and Future of Sino-Kazakhstan Relations”, *China.org* (en línea), 2 de junio del 2003. Disponible en línea: <http://www.china.org.cn/english/2003/Jun/65983.htm>

“Planned Gas Pipeline Advances with Turkmenistan-China Gas Deals”, *IHS Markit* (en línea), 18 de julio de 2007. Disponible en línea: <https://www.ih.com/country-industry-forecasting.html?ID=10659786>

“Piracy and Robbery against Ships in the Gulf of Guinea: 2015,” *Oceans Beyond Piracy*. Disponible en línea: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop2015/west-africa>

“Political Concerns Don’t Favor Proposed Russia-China Pipeline”, *Stratfor* (en línea), 29 de noviembre de 2002. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/political-concerns-dont-favor-proposed-russia-china-pipeline>

“Presidente Hu Jintao Meets with his Kazakh Counterpart Nazarbayev”, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (en línea), 4 de junio del 2003. Disponible en línea: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/hjtcf_665940/t23127.shtml

“Republic of Kazakhstan: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report for the Republic of Kazakhstan”, Fondo Monetario Internacional, 3 de septiembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43232.0>

Resolución 50/80 de la Asamblea General “Maintenance of International Security a Permanent Neutrality of Turkmenistan” A/RES/50/80 (12 de diciembre de 1995). Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm>

“Revelation of Turkmen Gas Export Price to China will Reverberate in Russia, Iran, Central Asia”, *IHS Markit* (en línea), 22 de enero de 2008. Disponible en línea: <https://www.ihs.com/country-industry-forecasting.html?ID=106597214>

Rotar, Igor, “Islamic Radicalism in Kazakhstan: Myth or Reality?”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 9, no. 125, 2 de julio de 2011. Disponible en línea: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39573#.V7LE3JP_hCCQ

“SCO Energy Club: structure ready for international interaction, not Shanghai Six’s elite club”, *Info SCO* (en línea), 26 de marzo de 2015. Disponible en: <http://infoshos.ru/en/?idn=13913>

Slobodanuk, Dmitry, *Slavneft Oil Company Privatization Doubtful* [Versión Electrónica], *Pravda*, 12 de Septiembre de 2002. Disponible en línea: <http://english.pravda.ru/russia/economics/09-12-2002/1630-slavneft-0/> [Fecha de consulta: 15 de julio de 2016]

“Spotlight: China-Turkmenistan cooperation consolidates central Asian energy corridor”, *Xinhua* (en línea), 28 de Agosto de 2014. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-08/28/c_133594978.htm

Stobdan, Punchok, “India and Kazakhstan Should Share Complementary Objectives”, *Strategic Analysis*, vol. 33, no. 1, enero de 2009, pp. 1–7. Disponible en línea: http://www.idsa.in/strategicanalysis/IndiaandKazakhstanShouldShareComplementaryObjectives_pstobdan_0109

The Economist, *The real trouble with oil*, abril de 2005. en línea: <http://www.economist.com/node/3910260>

The New Great Game in Asia”, *The New York Times* (en línea), 2 de enero de 1996. Disponible en línea: <http://www.nytimes.com/1996/01/02/opinion/the-new-great-game-in-asia.html>

“The World: Playing Dominoes in Central Asia; Why All Eyes are on a Place Called Tajikistan”, *The New York Times* (en línea), 7 de noviembre 1993. Disponible en: <http://www.nytimes.com/1993/11/07/weekinreview/world-playing-dominoes-central-asia-why-all-eyes-are-place-called-tajikistan.html>

“Turkmenistan: A Break From the Past in the Energy Sector”, *Stratfor* (en línea), 15 de junio de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-break-past-energy-sector> [Fecha de consulta: 27 de julio de 2016]

“Turkmenistan: A Pivotal Year”, *Stratfor* (en línea), 31 de diciembre de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-pivotal-year>

“Turkmenistan: Berdimukhammedov’s Balancing Act”, *Stratfor* (en línea), 26 de noviembre de 2007. Disponible en línea: <https://www.stratfor.com/analysis/turkmenistan-berdimukhammedovs-balancing-act>

“Turkmenistan profile-Timeline”, *BBC News* (en línea), 19 de mayo de 2015. Disponible en línea: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-16098048> [

“Uighur Conflict in China”, *Global Conflict Tracker, Council on Foreign Relations* (en línea), 9 de agosto de 2016. Disponible en línea: <http://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/uighur-conflict-in-china>

United States Energy Information Administration, *International Energy Statistics* (en línea). Disponible en línea: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>

_____, “China country profile”, Disponible en línea: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf

“Uighur Extremists Joining ISIS Poses a Security and Economic Headache for China’s Xi Jinping”, *TIME* (en línea), 21 de julio de 2016. Disponible en línea: <http://time.com/4416585/isis-islamic-state-china-xinjiang-uighur-xi-jinping/>

_____, “International Energy Statistics – Notes”. Disponible en línea: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/docs/IPMNotes.html#p6>

_____, “Kazakhstan Country Profile”. Disponible en línea: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=KAZ>

_____, “Glossary”. Disponible en línea: http://www.eia.gov/emeu/efficiency/ee_gloss.htm

_____, “What is LNG”, 10 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.eia.gov/energyexplained/index.cfm?page=natural_gas_lng

“Why are Russians leaving Kazakhstan?”, *The Diplomat* (en línea), 23 de febrero de 2016. Disponible en línea: <http://thediplomat.com/2016/02/why-are-russians-leaving-kazakhstan/>

Wenbin, Huang y Andreas Wilkes, “Analysis of China’s Overseas Investment Policies”, *Working Paper* 79, Bogor, 2011, p.9. Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP-79CIFOR.pdf

“With Oil and Gas Pipelines, China Takes a Shortcut through Myanmar”, *Forbes* (en línea), 9 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/ericmeyer/2015/02/09/oil-and-gas-china-takes-a-shortcut/#2c4e3cfa2d40>

Wong, Edward, “China Raises Death Toll in Ethnic Clashes to 184”, *The New York Times* (en línea), 10 de julio de 2009. Disponible en línea: <http://www.nytimes.com/2009/07/11/world/asia/11china.html>