

Petróleo en el mar del Norte, el Estado y las trayectorias de desarrollo en el Reino Unido y Noruega

*Andy Cumbers**

Resumen

El presente artículo investiga las experiencias petroleras del Reino Unido y Noruega en el Mar del Norte. Ilustra la permanente importancia del Estado en la determinación del desarrollo de la industria petrolera, con énfasis en los diferentes modelos implementados. Si bien ambos países comparten varias características respecto al desarrollo de la industria del petróleo en el Mar del Norte, el Reino Unido ha optado por un camino más orientado al mercado, en el cual el Estado ofrece un ambiente favorable a las empresas y corporaciones multinacionales; mientras que la vía noruega ha sido más desarrollista. Las diferentes orientaciones reflejan contextos históricos y economías políticas distintas que se mantienen hasta el presente pese a los procesos de integración global.

Abstract

This paper explores the different experiences of North Sea oil in the UK and Norway. It illustrates the continuing importance of the state in shaping oil development, highlighting the different models that have been applied in practice. While the two countries share many parallels in relation to the development of North Sea oil, the UK has followed a more market-driven path where the state provided a favourable environment for business and multinational corporations whereas the Norwegian approach has been more developmentalist. The different approaches reflect different historical contexts and political economies, which continue into the present despite processes of global integration.

* Catedrático de Geografía Política y Económica de la Universidad de Glasgow y Editor en Jefe del Urban Studies Journal. El artículo fue traducido por Rose Marie Vargas J.

Introducción

El gran mito, propagado por los liberales a lo largo de las tres décadas pasadas, es que el Estado nacional carece de poder frente a la globalización y al mundo hiper capitalista en que vivimos. Este punto de vista ha sido refutado y disputado aún antes de la reciente crisis financiera global, ya que cada una de las economías asiáticas que transitaron de la categoría de menos a más desarrolladas –de acuerdo a la definición de las Naciones Unidas– lo han hecho por alguna forma de intervención concertada del Estado, y no a través de la libre competencia de mercado; propuesta fuertemente defendida por el neoliberalismo.

Lo mismo se puede decir del desarrollo económico respecto de la industria del petróleo: el Estado nacional es un mediador importante en la trayectoria de desarrollo de todo país. Sin instituciones estatales fuertes, sin una sociedad civil vigorosa, una democracia participativa en funcionamiento y sindicatos sólidos e independientes, el control sobre las operaciones de las compañías petroleras multinacionales es más bien escaso. Creo que esta aseveración tiene validez general; sin embargo, voy a aplicar mis observaciones a los dos países sobre los que tengo más conocimiento: el Reino Unido y Noruega. En ambos países el Estado ha cumplido un papel activo en el desarrollo de la industria petrolera, aunque éste ha sido muy diferente, reflejando equilibrios diversos de las relaciones de poder entre los intereses en competencia que conforman el Estado. Ambos países comparten algunas similitudes en el desarrollo de la industria petrolera y, no obstante, es posible hablar de trayectorias de desarrollo divergentes en relación a la explotación de petróleo y recursos gasíferos del Mar del Norte.

Utilizo aquí el concepto de Estado heterogéneo para reflexionar sobre las disímiles trayectorias de desarrollo de la industria petrolera en el Reino Unido y Noruega. Primero especifico el significado de Estado heterogéneo y me detengo en las tensiones en juego cuando los Estados median las presiones, por un lado, de la globalización capitalista, y por otro, las demandas de las sociedades local y nacional. Posteriormente, utilizo esto para enmarcar las experiencias con el petróleo del Reino Unido y Noruega. Concluyo con algunas consideraciones sobre los procesos futuros.

La globalización y la tesis del estado heterogéneo

Hace ya algún tiempo, teóricos del desarrollo reconocieron la importancia del Estado en el contexto de la globalización. El cientista político Peter Evans lo explica con claridad cuando dice:

“Es necesario sustituir los estériles debates acerca de ‘cuánto’ deben intervenir los Estados por argumentos sobre los diferentes tipos de involucramiento y sus efectos. En el mundo contemporáneo, la alternativa no es replegarse o involucrarse. La participación del Estado es un hecho. La pregunta adecuada no es ‘cuánto’ sino de qué manera” (Evans, 1995: 10).

Es más, aunque el papel del Estado nacional podría cambiar en el contexto de la globalización, éste continúa siendo igualmente importante en la regulación de la economía. Cuando digo regulación me refiero a su papel como factor mediador entre los grupos e intereses sociales, y no tanto al sentido más prosaico de sus funciones específicas.

No cabe aquí la elaboración de una perspectiva completa del Estado bajo la globalización. Sin embargo, para el argumento que sigue dos son los puntos cruciales: el primero se refiere a que es un mito pensar en un momento (antes de 1973, por ejemplo) en el cual había sistemas capitalistas nacionales herméticamente cerrados, alrededor de los cuales el Estado cumplía un papel importante en la distribución de los recursos, y que sólo los últimos treinta años de dominio de la política económica neoliberal e integración cada vez más global llevaron a cierto tipo de transformación sistemática y a una apertura de los espacios económicos nacionales, a un capitalismo global. Hasta cierto punto, el capitalismo ha sido un sistema abierto y global, con relaciones tanto transnacionales como nacionales y locales complejas entre los diferentes grupos sociales, desde sus orígenes (a fines de la década de 1400). Aunque las relaciones entre las diferentes escalas de capitalismo –local, nacional y global– han crecido y menguado a lo largo del tiempo, el Estado nacional siempre ha tenido que hacer frente a relaciones económicas y sociales tanto dentro de su jurisdicción territorial nacional como a las del exterior.

Un segundo punto tiene que ver con lo que representa el Estado. En mi opinión, es mejor pensarlo tanto como una burocracia funcional que se encarga de temas fundamentales de gestión territorial como, principalmente, una relación social que refleja el equilibrio de poder entre intereses y grupos contrapuestos (Jessop, 1990). Como se evidencia en el trabajo del geógrafo marxista David Harvey, bajo un sistema capitalista el Estado siempre tuvo que buscar un equilibrio entre los intereses de anticipar las necesidades del capital y el comercio para desplazarse geográficamente en busca de ganancias y los intereses de sus ciudadanos preocupados por la provisión de riqueza nacional y las consiguientes oportunidades de empleo e ingresos que la acompañan: un sistema de salud decente, vivienda y servicios públicos, entre otros (Harvey, 2003). En otras palabras, se podría pensar en ello como contradicciones que fluyen a través del Estado respecto al espacio y al lugar.

Si aceptamos que el Estado sigue siendo un jugador crucial en el contexto de una economía crecientemente global y que enfrenta estas tensiones geográficas entre la movilidad espacial y la gobernabilidad en función de las peculiaridades específicas de la localidad, los gobiernos nacionales se estarían transformando en jugadores aún más importantes en su calidad de mediadores entre los intereses del capital multinacional –tanto internamente como en el extranjero– y los grupos y comunidades sociales de los territorios nacionales. Para brindar un ejemplo rápido desde el Reino Unido, las estrategias de internacionalización de muchas corporaciones, cuya base de operaciones estuvo en el Reino Unido durante la década de 1980, dependían de su capacidad de liberar capital de las restricciones inherentes a la localidad por medio de la venta o disposición de activos bloqueados en la economía nacional (Cumbers, 2000a). Esto a menudo involucró el cierre de las plantas más antiguas y menos rentables en algunas de las regiones más periféricas y económicamente deprimidas y la reinversión del capital en el extranjero. No se trataba de una nueva tendencia sino que, de hecho, se remonta al período posterior a la Primera Guerra Mundial. No obstante, la capacidad de las empresas de buscar tales estrategias fue sustancialmente facilitada por un gobierno que, por una parte, tuvo que relajar los controles cambiarios del capital, mientras por otra se opuso a la introducción de restricciones más severas al cierre de

fábricas o a políticas que ofrecían mayor protección al empleo. En la década de 1980, los costos de relocalización disminuyeron de manera significativa para las compañías en el Reino Unido en comparación con muchas de sus contrapartes de otros países europeos occidentales.

En este sentido, el Estado no es ni una víctima pasiva ni un árbitro neutral en los procesos de globalización sino que, a través de estrategias económicas y otras herramientas de las políticas a su disposición, estipula qué fracciones de capital y qué grupos sociales tienen prioridad por encima de otros en condiciones de una creciente competencia internacional y de un desarrollo globalmente desigual. En tales circunstancias, el Estado nacional está haciendo lo que ha hecho siempre: definir opciones políticas respecto al desarrollo económico y a las políticas de redistribución que benefician a unos grupos y regiones a costa de otros.

La integración económica global (que no es acompañada por una integración política) ha intensificado las presiones que dan lugar a estas preferencias políticas; el capital demanda más al Estado respecto a sus estrategias de internacionalización, las cuales a su vez pueden entrar en conflicto con las prioridades de desarrollo tanto nacionales como locales (Harvey, 2003). No obstante, en la medida que el propio Estado siga siendo el lugar de las relaciones sociales controvertidas (Jessop, 1990), la lectura en torno a la naturaleza y orientación de la política estatal no puede hacerse en términos de las presiones del capital global, pues es probable que varíe entre Estados, y refleje las diferencias en el equilibrio de poder entre las dinámicas de clase, las fracciones del capital (financiero en oposición a industrial), y el centro geográfico y la periferia.

Desarrollos divergentes en Mar del Norte: trayectorias relacionadas con el petróleo en el Reino Unido y Noruega

¿De qué manera se relaciona esto con los avances en la industria del petróleo en el Mar del Norte? Bien, mi argumento central aquí es que, para comprender tan diferentes trayectorias de desarrollo de la industria del petróleo en el Reino Unido y Noruega, debemos comprender la naturaleza

del Estado de ambos países y la materialización de las relaciones entre los intereses en conflicto, que han dado forma a la estrategia estatal y a la política gubernamental tanto interna como internacionalmente.

Vale la pena comenzar con unos cuantos indicadores básicos relevantes para ilustrar los tipos tan diferentes de Estado y las trayectorias económicas nacionales en el Reino Unido y Noruega. Ambas son democracias europeo liberales con importantes conexiones comerciales con el resto de la Unión Europea. Noruega se ha mantenido fuera de la Unión Europea, pero ha adoptado una serie de normas y regulaciones de la UE para asegurar el acceso de sus compañías al gran y único mercado europeo. Pese a estas concordancias, ambos países se caracterizan por tener “modelos” de desarrollo muy distintos. Y aunque no son directamente comparables –el Reino Unido es mucho más grande, diverso y un Estado multinacional con 60 millones de habitantes, y Noruega es una nación mucho más homogénea con 4 millones de personas y apenas un siglo de independencia–, sus indicadores económicos y sociales muestran que se trata de equilibrios diferentes en las fuerzas sociales de ambos países, al igual que en el resultado de los conflictos entre los diferentes grupos que determinan sus políticas estatales.

Luego de tres décadas de desarrollo de la industria petrolera, el Reino Unido es una sociedad mucho más desigual que la noruega, de acuerdo a la medición del índice de desigualdad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹ Noruega tiene impuestos más altos que el Reino Unido, como proporción del PIB cuando se incluyen ingresos, ventas y otros impuestos, pese a que los suyos son los más bajos del resto de los países escandinavos. A mediados de la década de 1980, en el Reino Unido los ingresos públicos provenientes del petróleo resultaron fundamentales para que el gobierno conservador pudiera recortar las tasas de impuesto al comercio y a los ingresos de los más ricos de la sociedad. En la estrategia financiera de 1988, la tasa más alta del impuesto sobre los ingresos se recortó de 63% a 40%. La clasificación de Noruega en una gama de otros indicadores también es superior. Un factor decisivo allí ha sido

1 Noruega tiene un Índice Gini de 25,8 frente a los 36,0 del RU (PNUD 2009).

la fortaleza del movimiento obrero y el amplio consenso social demócrata sustentado en el desarrollo de ese país desde 1945. La mitad de la fuerza laboral de Noruega está sindicalizada, y los acuerdos, como resultado de la negociación colectiva, abarcan a cerca del 75 por ciento de los obreros, en comparación con el 25 por ciento del Reino Unido. Si bien en la década de 1970 el Reino Unido tenía un movimiento obrero sólido, éste nunca alcanzó el consenso social de Noruega; en tanto que los intereses comerciales y financieros siempre han sido más fuertes en el Reino Unido.

Desde 1979, en el Reino Unido el desarrollo de la industria del petróleo tuvo lugar frente al retorno al poder de una administración conservadora, comprometida con una ideología neoliberal agresiva y partidaria de políticas económicas de libre comercio y desregulación del mercado (Gamble, 1988). Este gobierno también introdujo algunas de las leyes más estrictas del mundo desarrollado en contra de los sindicatos y logró derrotar a la fuerza laboral organizada en una serie de disputas que marcaron hitos. Entre las más notables está la huelga de los mineros de 1984-85. Comparativamente, desde fines de la década de 1970, el desarrollo de la industria del petróleo en Noruega seguía siendo sustentado por un firme consenso democrático social. Y aunque en los últimos años este consenso ha estado bajo la presión de la ideología neoliberal y de una élite empresarial nacional cada vez más agresiva, el consenso social se ha mantenido como un rasgo dominante de la política económica, más evidente en las políticas de ingresos tripartitos de la década de 1990 (Dolvik y Stokke, 1998).

El contexto histórico de más largo plazo en la relación de ambos países con la economía internacional es también importante para comprender los diferentes enfoques del desarrollo de la industria petrolera. Como argumenta Radice (1995) de modo convincente, el capitalismo británico desde un principio ha sido de carácter global y, a partir del siglo dieciocho, el crecimiento de su economía doméstica se ha comprometido intensivamente con el crecimiento del imperio y sus conexiones comerciales internacionales. Durante prácticamente el mismo espacio de tiempo, la economía doméstica del Reino Unido ha estado abierta a las influencias externas de una forma que no ha tenido paralelo en otros países desarrollados. En la década de 1990, sostiene Radice, por lo menos en lo que respecta al Reino Unido, “*el*

‘capitalismo nacional ya no es viable’ sobre la base de una alianza entre el capital nacional, la fuerza de trabajo y el Estado, con la esperanza de liberarse del dominio de los financiadores e inversionistas extranjeros” (Radice, 1995, 235).

En contraste, el proceso de industrialización relativamente tardío y la reciente independencia de Noruega, han significado que históricamente hubo una clase capitalista o comerciante relativamente subdesarrollada, pero esto ha cambiado en los últimos veinte años. En este sentido, a lo largo de su historia el Estado ha tendido que jugar el rol de empresario, negociando convenios de riesgo compartido y acuerdos de transferencia de tecnología con empresas extranjeras a fin de estimular el desarrollo industrial.³ Esta tendencia configuró la inclinación del Estado noruego a negociar con compañías petroleras extranjeras en las décadas de 1970 y 1980, insistiendo particularmente en la posesión noruega de toda la industria petrolera y su cadena de suministros.

Este contraste con el Reino Unido se extiende también a la relación macroeconómica de Noruega con la economía mundial, la cual tradicionalmente ha sido mucho más regulada. En algunas regiones clave de exportación, las estrategias de internacionalización se aplicaron junto a elevadas tarifas comerciales para proteger los mercados internos de la competencia extranjera, y (hasta la década de 1980) junto a un estricto control de los flujos de capital financiero.

Aunque es importante no acentuar las diferencias entre los dos países –ambos pasaron por procesos similares de liberalización y desregulación del mercado en la década de 1990, pese a las indiscutibles divergencias mayores durante la presente década⁴–, estos contrastes básicos en las fuerzas sociales y políticas que impulsan el desarrollo de la industria petrolera en estos países aún se mantienen y continúan determinando los diferentes enfoques respecto al desarrollo de esta industria en el Mar del Norte.

3 El gigante industrial Norsk Hydro, un conglomerado con abultados intereses, que abarca la producción metalúrgica, petrolera, del gas y la fabricación de fertilizantes químicos, es quizás el resultado más célebre de este proceso de desarrollo.

4 Por ejemplo, la privatización parcial de la compañía petrolera nacional, Statoil, en años recientes.

Mercantilización y globalización en el sector petrolero del Reino Unido

Tan diferentes contextos históricos de relaciones Estado-economía-sociedad han sido decisivos en la evolución de los regímenes normativos en ambos países (véase Cumbers, 2000a para una argumentación en mayor profundidad). Desde 1979, el régimen normativo del Reino Unido ha sido impulsado de manera desvergonzada por sus propias y bien establecidas compañías petroleras multinacionales, la British Petroleum, la Shell y sus socios extranjeros, afines a los requerimientos del centro financiero de orientación internacional, la ciudad de Londres, cuyas prioridades de inversión corporacionistas han sido esenciales para el desarrollo de un régimen de rápido agotamiento de los recursos del Mar del Norte. Aunque se trató de incentivar a las compañías petroleras para que utilicen a los proveedores británicos en el Mar del Norte con su política ambiguamente titulada “Oportunidades Plenas y Justas”, ésta fue desechada en 1991. En la práctica, inclusive esta política resultó tan flexible que permitió que firmas extranjeras establezcan sus propias oficinas regionales y no se les exigió desarrollar capacidades locales específicas o expertos en tecnologías petroleras. Cualquier política que pudiera considerarse intervencionista o contraria a la competencia se mantuvo permanentemente fuera de la agenda de los gobiernos conservador y laborista del pasado más reciente.

En conjunto, el desarrollo de la industria petrolera en el Reino Unido ha sido impulsado por el deseo de emplear las rentas del petróleo para reforzar políticas macroeconómicas en lugar de aspirar a una estrategia industrial. Un elemento importante de esto ha sido ofrecer un ambiente “amigable y acomodaticio” a las compañías extranjeras con la experiencia apropiada para desarrollar los recursos del Mar del Norte lo más rápido posible (Woolfson et al., 1997). Desde esta perspectiva, la ausencia de debate sobre las implicaciones del desarrollo local y regional de las actividades en el Mar del Norte, ha sido marcada. Esto, pese a que los desarrollos en petróleo han dado lugar a la construcción de significativos complejos industriales locales en regiones hasta ahora económicamente marginales del norte de Inglaterra y de Escocia (véase Cumbers, 1995, 2000b). Las empresas multinacionales y

sus apoderados han dominado las discusiones de políticas y foros oficiales de los otros intereses que quedaron excluidos (Cumbers, 2000b). No solamente se dejó fuera del circuito de las políticas a los sindicatos, entre 1979 y 1997, sino que las comunidades locales afectadas por el desarrollo petrolero o los intereses de los empresarios locales han tenido poca voz.

Un cambio que trajo consigo el Gobierno Laborista desde 1997 y que podría haber alterado esta situación se refiere a una nueva ley de relaciones laborales, que por primera vez otorgaba derechos legales a los sindicatos para organizar a la fuerza laboral en el Mar del Norte. Aunque esto condujo a renovados acuerdos de negociación colectiva, no planteaba reto alguno al régimen de políticas existente, en gran parte debido a la actitud condescendiente de los sindicatos (este tema se trata con mayor profundidad en Cumbers, 2005).

La economía política del petróleo del Mar del Norte, imperante en el Reino Unido, ha resultado en una situación en la cual el desarrollo de la industria del petróleo se insertó en redes multinacionales mucho más amplias y predominantemente extranjeras. La situación se ha visto acentuada por tendencias recientes, en las cuales las estrategias de reducción de costos dentro de la industria se orientaron a la estandarización de muchos contratos de suministros, favoreciendo así a contratistas más grandes y de propiedad extranjera, en desmedro de firmas locales más innovadoras (Cumbers, et al., 2003).

Pese a tales preocupaciones, cabe reconocer que aquello que podría denominarse inserción global del complejo petrolero del Reino Unido ha traído importantes beneficios al desarrollo local, particularmente a la ciudad de Aberdeen y sus alrededores, ya que se tradujo en el más importante conglomerado de desarrollo relacionado con el petróleo. Según una estimación reciente (Hatakenaka et al., 2006), le corresponde cerca del 20 por ciento del empleo total del Reino Unido. En este sentido, se ha convertido en el hogar de un número sustancial de trabajadores con una cualificación bastante alta y con uno de los estándares de vida más altos del Reino Unido. Hay asimismo evidencia de que la industria petrolera generó un importante número de firmas independientes más pequeñas que se beneficiaron de los vínculos globales establecidos a través de una relación

de proveedores con compañías extranjeras más grandes forjadas en el Mar del Norte. Un número significativo de firmas del Reino Unido, tanto de Aberdeen como de su región en general, ahora compiten en los mercados de exportación, aunque las actividades tecnológicamente más innovadoras aún tienden a estar dominadas por las firmas extranjeras (Cumbers, 2000b; Cumbers et al., 2003).

Desarrollismo nacional, Social Democracia y petróleo en Noruega

En contraste con el Reino Unido, el Estado noruego ha desempeñado un papel desarrollista mucho más importante en el Mar del Norte. Esto ha implicado el establecimiento de una compañía petrolera (Statoil) para proteger los intereses del país, inicialmente a través de acuerdos de riesgo compartido con firmas petroleras del exterior (Anderson, 1992). Por otra parte, a las firmas petroleras extranjeras se les exigió cooperar con Statoil en el traspaso de conocimiento específico, capacidades y experiencia industrial –lo cual se conoció como Acuerdos de Buena Voluntad–, de manera que a principios de la década de 1980 Statoil estuviera en condiciones de emprender sus propias perforaciones, en campos petroleros y de gas, independientemente de cualquier participación extranjera. Si bien en años recientes el involucramiento directo del Estado en la industria petrolera ha declinado, retiene una importante presencia estratégica como árbitro de las perforaciones petroleras. Al mismo tiempo, conserva un considerable poder para influir en el desarrollo del Mar del Norte en comparación con el Reino Unido. Sin embargo, las sucesivas administraciones, conservadora y laborista, han sido cautelosas en el uso de este poder por temor a ahuyentar la inversión extranjera.

Noruega aplicó una estrategia proteccionista para su naciente industria, utilizando a sus dos empresas petroleras nacionales –pero especialmente Statoil (de la otra, Norsk Hydro, el Estado es propietario parcial)– para desarrollar una base interna de proveedores. Con objeto de proporcionar cierta evidencia comparativa –difícil de obtener–, una investigación conducida a

principios de la década de 1990 estimaba que los proveedores noruegos recibían 45,9% de todos los contratos adjudicados por sus firmas internas en el Mar del Norte entre 1979 y 1993 (Howie y Lipka, 1993). Estas cifras se comparan con apenas 9% de los contratistas escoceses de las compañías petroleras del Reino Unido. Es evidente que esta estrategia a la larga ha logrado crear algunas firmas noruegas de considerables dimensiones lejos de la costa y en áreas clave de la industria.

La estrecha relación entre las empresas petroleras noruegas y sus proveedores internos se amplió posteriormente a mercados internacionales con el desarrollo de acuerdos marco de largo plazo para el suministro de una nueva generación de equipo submarino a nivel mundial.⁵ En 1995, estas relaciones se formalizaron con el establecimiento de INTSOK, una iniciativa de exportación en la que participaban tres compañías petroleras noruegas, el gobierno y la industria proveedora nacional. Si bien los vínculos entre las empresas petroleras noruegas y sus proveedores eran ya menos formales en la década de 2000, la evidencia sugiere que las empresas locales siguen beneficiándose de su capacidad de proveer suministros a las compañías petroleras. Un estudio conducido en 2003 (véase Hatekenaka et al., 2003) sugería que 55% de las firmas pequeñas y medianas (SME por su sigla en inglés) de la capital petrolera noruega Stavanger consideraba que la colaboración con firmas petroleras nacionales es importante para estimular el desarrollo de la tecnología, si se compara con niveles muy inferiores de apoyo a la innovación (alrededor de 33%) entre las SME con sus oficinas principales en Escocia (Cumbers et al., 2003).

Al igual que su estrategia económica general, la política petrolera estuvo secundada por una importante capacidad de desarrollo regional. Destacan especialmente las tentativas de descentralizar el impacto del desarrollo petrolero durante la década de 1970, lo cual ocurrió a través de una serie de formas.

5 Statoil, por ejemplo, negoció un acuerdo de 5 años con la firma noruega Kongsberg Offshore, por medio del cual la segunda suministró equipo submarino a todos sus mercados geográficos hasta el año 2000. En la década de 1990 se establecieron acuerdos similares entre ABB y Saga, así como entre Norsk Hydro y Kvaerner, que permitieron a tres proveedores desarrollar estrategias de mercado a más largo plazo.

Primero, la sede de Statoil y del Consejo de Administración del Petróleo del gobierno era Stavanger, con la finalidad de crear un polo de crecimiento económico alternativo a Oslo. En segundo lugar, estaba la estrategia de construir bases independientes de servicio para cada uno de los nuevos campos de explotación, para así distribuir los beneficios del empleo relacionados con el petróleo hacia el norte, en áreas más periféricas. Ejemplos de ello son una base más amplia de la Shell en Kristiansand, un centro de operaciones de Statoil cerca de Trondheim y otro de Mobil en Harstad. Tercero, durante la década de 1970 algunos astilleros más pequeños del norte de Noruega recibieron fuertes subsidios como ayuda para diversificarse dentro de la industria, en lugares alejados de la costa.⁶ En cuarto y último lugar, la dimensión regional de la política tecnológica tuvo asimismo su efecto cuando Trondheim, la sede de la universidad técnica principal del país, pasó a ser un importante centro para la investigación energética. Tales avances han significado que los beneficios, relacionados con el petróleo en términos de empleo, se repartan más ampliamente que en el Reino Unido.

Si bien la intervención estatal ha sido importante para estimular y hacer posible tales iniciativas localizadas, es importante no exagerar la integridad y acción de los complejos petroleros locales de Noruega. El enfoque principal de la política ha sido establecer un “*cluster* petrolero con base nacional” que atenúe la generación de poderosas aglomeraciones locales autónomas. En concordancia con otros sectores de la economía noruega, el del petróleo ha sido deslocalizado e integrado a las redes corporativas nacionales (Waldershaug, 1992; Isaksen, 1994). Oslo, la capital, es aún el mercado laboral más importante del país en cuanto a gestión de alto nivel y capacidades de ingeniería. Y aunque Stavanger disfrutó de un considerable crecimiento relacionado con el petróleo y la prosperidad –de manera similar a Aberdeen–, no está claro si posee la capacidad innovadora local para generar un crecimiento autosostenido cuando las actividades petroleras comiencen a declinar. Pese a que tiene a Statoil y al Consejo de Administración del Petróleo, la ciudad no parece haber atraído decisiones de alto nivel y actividades

6 Un ejemplo de ello es la construcción en ultramar de Aker en Verdal, cerca de Trondheim.

técnicas similares de otras empresas (Cumbers, 2000a). Un reciente estudio comparativo entre Aberdeen y Stavanger señala que ambas ciudades continúan dependiendo en gran medida del petróleo y que, hasta ahora, han mostrado poca evidencia de estarse moviendo hacia nuevos mercados, como ser el de energía sostenible (Hatakenaka et al., 2006).

Desde 1990, las contradicciones entre desarrollar un “*cluster* petrolero nacional” que sea competitivo internacionalmente, por una parte, y sostener el empleo local en el sector petrolero por otra, se han hecho cada vez más visibles, con una serie de firmas noruegas que pretenden ampliar sus actividades globales. En tales circunstancias, el compromiso de las compañías noruegas con su base interna de proveedores bien podría disminuir, aunque la evidencia anterior sugiere que estos vínculos son aún fuertes. Al mismo tiempo, el Estado noruego ha relajado, pero no descartado del todo, su postura proteccionista como parte de una estrategia de “internacionalización” dirigida a mejorar la eficiencia y aumentar la competitividad. Esto refleja, en parte, la creciente madurez del Mar del Norte como campo de acción energético, pero también es un rasgo del carácter cambiante del propio Estado y particularmente de la influencia cada vez mayor de los intereses empresariales y del discurso de la globalización neoliberal (Hay, 2000). En este sentido, el Estado noruego enfrenta el dilema de reconciliar su compromiso de larga data con un crecimiento interregional equilibrado y la cohesión social con el de reforzar los intereses de un número pequeño, aunque crecientemente influyente, de actores multinacionales.

Conclusiones

Mi propósito en este artículo ha sido destacar la acción del Estado “nacional” en la disposición de las perspectivas de desarrollo económico, pese a las actuales tendencias hacia la internacionalización (si no a la globalización) del capital. Hasta cierto punto, todos los países enfrentan la presión de la competencia cada vez más global y el imperativo de liberalizar y privatizar sus economías, y esto ciertamente ha ocurrido en las industrias petroleras tanto del Reino Unido como de Noruega.

La tesis del Estado heterogéneo es útil para resaltar las diferentes respuestas a estas presiones en el Reino Unido y Noruega. Aunque evidentemente la política petrolera noruega ha comenzado a estar bajo la influencia del discurso de la “globalización” neoliberal en años recientes, el contexto en términos de las relaciones estado-sociedad históricamente construidas, sigue siendo muy diferente al del Reino Unido. En un nivel más amplio, el rechazo a formar parte de la UE, en el referéndum de 1995, es un recordatorio del requerimiento continuo de la élite estatal noruega de equilibrar las estrategias de internacionalización con la cohesión social y la redistribución interna. Esto contrasta drásticamente con el Reino Unido, donde el gobierno laborista elegido en 1997 con gran y segura mayoría pasó a ser un converso de la estrategia macroeconómica neoliberal que privilegió a la ciudad de Londres y al capital financiero a costa de una política industrial y regional equilibrada.

Una parte importante de las divergencias analizadas en este artículo tiene que ver con el carácter del Estado y el equilibrio de poder de los intereses que operan a través de éste. Al mismo tiempo, los sindicatos noruegos siguen siendo actores importantes (más allá de los sueños más descabellados de sus contrapartes del Reino Unido), tanto en la esfera política –a través de su influencia en la coalición laborista gobernante– como en la esfera económica, por su permanente papel de contrapartes sociales. En este sentido, un tema cada vez más decisivo que enfrenta la política progresista en Noruega es la complicidad de gran parte de las entidades laborales y sindicales con las medidas neoliberales, como la privatización de Statoil y la proyección de un modelo noruego de desarrollo petrolífero en ultramar, y su miopía frente a algunas de las amenazas a las estrictas leyes de protección laboral del país.

En el Reino Unido los intereses del capital, orientados al mercado internacional, siguen teniendo prioridad sobre la modernización de la base industrial interna o una evaluación de las necesidades de las economías regionales. En Noruega, se mantiene el compromiso del Estado con la modernización industrial, la justicia social y el equilibrio regional, pero continuará bajo la presión de los propios intereses empresariales que lo incentivaron en el pasado. Yo argumentaría que el actual dilema de los

Estados nacionales no necesariamente tiene que ver con falta de poder –aunque algunos ciertamente son más poderosos que otros–, sino que se enfrentan a la difícil elección que supone perseguir los intereses del capital internacionalmente, y mantener la cohesión social y un crecimiento espacialmente equilibrado dentro del país.

Reservo una palabra final para el desarrollo futuro. Debido a tan divergentes trayectorias asumidas por ambos países, sus gobiernos enfrentan prioridades muy diferentes respecto a las perspectivas del desarrollo. Mientras las reservas de petróleo y gas del Reino Unido han disminuido considerablemente por su política de sobreexplotación rápida, Noruega conserva importantes recursos (pese a que ambos países alcanzarían el cénit del petróleo en 2010). Una mayor explotación sólo conduciría a exploraciones hacia áreas medioambientalmente sensibles y con ello a conflictos con los intereses verdes y pesca. El gobierno del Reino Unido se enfrenta a su pretensión de obtener los máximos resultados y réditos, de los recursos que le quedan en el Mar del Norte, por medio de la reducción de costos y el estímulo a las firmas extranjeras, muchas veces a través de incentivos fiscales. Por el momento, ninguno de los gobiernos parece inclinado a desarrollar políticas petroleras que tomen en cuenta las preocupaciones en torno al cambio climático. Ambos se muestran satisfechos equilibrando una producción petrolera ininterrumpida con medidas que tienen que ver con el cambio climático en otras áreas, y exportando su responsabilidad de tratar el acuciante problema que enfrenta el mundo debido al desarrollo de la industria petrolera.

Bibliografía

ANDERSON

1992 *North Sea Oil and State Policy: a Comparison of the UK, Norway and Denmark*. Oxford: Oxford University Press

CUMBERS, Andrew

1995 “North Sea Oil and Regional Economic Development: the Case of the North East of England”, en *Area* 27: 208-17.

- 2000a “Globalisation, Local Economic Development and the Branch Plant Region: the Case of the Aberdeen Oil Complex”, en *Regional Studies* 34: 371-82
- 2000b “The national state as mediator of regional development outcomes in an era of globalisation”, en *European Urban and Regional Studies* 7: 237-52.
- 2005 “Genuine renewal or pyrrhic victory? The scale politics of trade union recognition in the UK”, en *Antipode* 37 (1) 116-138.
- CUMBERS, Andrew, MACKINNON, D. y CHAPMAN, K.
 2003 “Innovation, collaboration and learning in regional clusters: a study of SMEs in the Aberdeen oil complex”, en *Environment and Planning A*. 35 (9), 1689-1706.
- DOLVIK, J.E. y STOKKE, T.A.
 1998 *The Revival of Centralized Concertation, in A. Ferner and R. Hyman (eds) Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- EVANS, Peter
 1995 “Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation”, en Princeton University Press. Princeton, NJ.
- GAMBLE, A.
 1988 *The Free Economy and the Strong State: the Politics of Thatcherism*. Macmillan, Basingstoke.
- HARVEY, D.
 2003 “The New Imperialism”, en Oxford University Press. Oxford.
- HATAKENAK, S.; WESTNES, P., GJELSVIK, M. y LESTER, R.K.
 2006 “The Regional Dynamics of Innovation: a Comparative Case Study of Oil and Gas Industry”, *Development in Stavanger and Aberdeen*. MIT
- HAY, C.
 2000 “Globalisation, Social Democracy and the Persistence of Partisan Politics: a Comment on Garrett”, en *Review of International Political Economy* 7: 138-52.
- HARVEY, D.
 2003 “The New Imperialism”, en Oxford University Press. Oxford.

HOWIE y LIPKA

1993 *Contracts in the Offshore Oil Industry: A Comparison of the UK and Norwegian Sectors*. Glasgow: STUC.

JESSOP, B.

1990 *Putting Capitalist States in their Place*. Polity, Cambridge.

RADICE, H.

1995 “Britain in the World Economy: National Decline, Capitalist Success?”, in D. Coates and J. Hillard (eds) *UK Economic Decline: Key Texts*. London: Harvester Wheatsheaf

UNDP

2009 *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers, Human Mobility and Development*. New York , United Nations.

WOOLFSON, C., FOSTER, J., y BECK, M.

1997 *Paying for the Piper: Capital and Labour in Britain’s Offshore Oil Industry*. Mansell, London.