

La situación energética en Bolivia



Hugo del Granado Cosío *

Tema: Con la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia culminó una larga lucha reivindicativa y de consignas del partido de Gobierno en relación a los recursos naturales. La firma de nuevos Contratos de Operación con las empresas petroleras demostró el pragmatismo y la flexibilidad con los que puede negociar las medidas de la nacionalización así como el grado de influencia que ha alcanzado Hugo Chávez sobre el Gobierno boliviano.

Resumen: El descubrimiento de apreciables reservas de gas natural en la década de 1990 ha sido un factor preponderante para cambiar la realidad política de Bolivia, al despertar un fuerte sentimiento nacionalista traducido en la repulsa al modelo económico, a las elites políticas y a las empresas petroleras. El resurgimiento nacionalista y estatista agudizó la inestabilidad política, modificó la legislación del sector y posibilitó la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), partido político del presidente Morales. El Gobierno del MAS, en cumplimiento de su programa, nacionalizó los hidrocarburos, otorgó a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) la dirección y control de todas las operaciones petroleras y conminó a las empresas del sector a negociar contratos adecuados a la nueva legislación.

Análisis:

La mejor consigna para llegar al poder

La nacionalización de los hidrocarburos, dictada mediante Decreto Supremo 28701 de 1 de mayo de 2006 es parte de las reacciones contra el modelo neoliberal privatizador vigente en la década de 1990, que marginó al Estado de toda participación en las operaciones petroleras y desmanteló las empresas públicas, y también contra las elites políticas corruptas que lo implementaron. Si bien este modelo significó una ruptura de los equilibrios existentes entre participación estatal y participación privada, las perspectivas de volver a un estatismo altamente ideologizado, como el planteado por el citado Decreto, podía implicar un nuevo desequilibrio, que concentre en el Estado las actividades económicas, aumente las inseguridades para las inversiones y contribuya a un mayor rezago en el desarrollo económico.

La defensa de los recursos hidrocarburíferos, por su amplitud y versatilidad, fue una excelente consigna de lucha para capitalizar el descontento. La hábil conducción de la repulsa social de los primeros años del milenio se concretó primero en obstaculizar y luego en rechazar el proyecto de exportación de gas natural como gas licuado o LNG (*liquefied natural gas*), concebido por Pacific LNG, un consorcio formado por Repsol, BG y Panamerican Energy para explotar el campo Margarita y abastecer a los mercados de

* Ingeniero químico y petroquímico. Consultor de HGC Consultores.

América del Norte. La memoria histórica del despojo de la condición marítima de Bolivia por Chile enfervorizó a las masas, que en violentas movilizaciones impidieron llegar a acuerdos para construir la planta de licuefacción y el gasoducto en territorio chileno. Después del rechazo al proyecto LNG, sustituido por proyectos de terceros países, siguió el cambio de la ley de hidrocarburos y finalmente su nacionalización. La inestabilidad política de los últimos cuatro años provocó el cambio de tres Gobiernos constitucionales, la postergación de todos los proyectos de monetización de las reservas y la destrucción de la frágil institucionalidad de las entidades técnicas del ramo. La plataforma política de defensa de los recursos naturales se radicalizó rápidamente y llevó al Gobierno a sus principales protagonistas, con mayoría absoluta en las elecciones de diciembre de 2005.

La nacionalización de los hidrocarburos, pese a la espectacularidad de su lanzamiento, es sólo una repetición de los contenidos de la Ley de Hidrocarburos 3.058, con excepción de dos medidas nuevas:

- (1) La creación de una participación adicional para YPFB, durante el período transitorio de 180 días, del 32% del valor de la producción sobre los campos que en 2005 hubiesen producido más de 100 millones de pies cúbicos diarios de gas. De esta manera, el Estado gravó con el 82% a los dos únicos campos que cumplían el requisito señalado, San Alberto y San Antonio, ambos operados por Petrobrás en sociedad con Repsol (50%), dueña de la empresa capitalizada Andina, y con la francesa Total (15%).
- (2) La nacionalización del 50% más uno de las acciones de las empresas surgidas de los procesos de capitalización y privatización. Esta medida fue ejecutada parcialmente en las empresas capitalizadas Andina y Chaco (subsidiarias de Repsol y BP respectivamente) y Transredes (sociedad de Ashmore –sucesora de Enron– y Shell), transfiriendo las acciones, administradas en fideicomiso por dos administradoras de pensiones (Futuro de Bolivia, de capital suizo, y Previsión BBVA, de capital español), a favor de YPFB, mediante otro Decreto Supremo. De esta manera, YPFB es el nuevo propietario del 48% de las acciones de Chaco y Andina y del 37% de Transredes. Actualmente el Gobierno se encuentra negociando la transferencia de las fracciones necesarias para alcanzar la mayoría absoluta. Las mayores dificultades se concentrarían en Transredes, porque necesita más del 13% de las acciones. Los financiamientos a los proyectos de Transredes han sido congelados debido al cambio de su composición accionarial, ocasionando el colapso del transporte y el consiguiente racionamiento de gas a las ciudades de La Paz y Tarija, departamento donde se encuentran las mayores reservas del país. Por estas razones, el presidente Morales, en una visita a Holanda la última semana de noviembre, solicitó directamente al CEO de Shell la transferencia de sus acciones a YPFB.

Las negociaciones para obtener participaciones mayoritarias en las empresas resultantes de la privatización, Petrobrás Bolivia de Refinación (PBR), actual propietaria de las refinerías y la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLHB), de capitales peruanos (40%) y alemanes (60%), propietaria de los poliductos y las plantas de almacenaje, aún no tienen resultados concretos. Petrobrás ha manifestado su interés por permanecer en el negocio de refino siempre que pueda mantener el control técnico y administrativo; de lo contrario, preferiría vender el 100% de sus acciones. De aceptarse este planeamiento, quedaría por negociar el monto y la forma de pago de las refinerías. Por su parte, CLHB habría manifestado una posición similar a la de PBR.

Desde antes de la nacionalización el Gobierno sostiene una complicada negociación con Petrobrás para revisar, fuera del marco acordado en el Contrato de 1996, los precios del gas exportado a Brasil. Según el Gobierno, los precios que paga Brasil están por debajo del mercado. La tensión en las relaciones causada por la solicitud boliviana se agravó

con acusaciones a Petrobrás de trabar el desarrollo del Mutún (el mayor proyecto siderúrgico de Bolivia), al negarle el suministro de gas y de operar ilegalmente en Bolivia. Las tensiones derivaron en la decisión de Petrobrás de suspender sus inversiones en Bolivia y después de la nacionalización, de congelar los volúmenes de compra de gas boliviano y buscar fuentes alternativas de aprovisionamiento.

El Decreto de nacionalización ratificó los preceptos de la Ley 3.058 de dar un plazo de 180 días a las empresas (28/X/2006) para firmar nuevos contratos en el *upstream* y de efectuar auditorías a todos los campos para establecer los montos invertidos, su rentabilidad, sus costes de producción y las amortizaciones efectuadas hasta el 1 de mayo. Las negociaciones con las petroleras concluyeron con la firma de nuevos contratos de operación.

Del conjunto de empresas petroleras radicadas en Bolivia se diferencian nítidamente las condiciones operativas de Petrobrás y Repsol. Petrobras porque su presencia es integral tanto en el *upstream* como en el *downstream* y Repsol porque es dueña de Andina, empresa capitalizada con el 50% de los campos operados anteriormente por YPF. Petrobrás y Repsol son además socias en los mayores campos gasíferos.

Por las características señaladas, Petrobrás y Repsol, con el respaldo de sus respectivos Gobiernos, fueron las primeras en negociar sus contratos. Repsol y BBVA contaron con el apoyo del secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, designado por España como interlocutor ante el Gobierno boliviano para participar en las negociaciones. Posteriormente llegó a Bolivia una comisión de alto nivel y en agosto la vicepresidenta Fernández de la Vega. El apoyo del Gobierno español a sus empresas se hizo evidente en momentos de crisis, como cuando fueron apresados los ejecutivos de Repsol o allanadas sus oficinas centrales, donde manifestó su reclamo y preocupación desde sus más altos niveles. El Gobierno brasileño, por su parte, envió en reiteradas oportunidades a su ministro de Minas y Energía y el presidente Lula expresó su apoyo a los negociadores de Petrobrás con firmeza creciente, alimentada por la campaña electoral. El Gobierno de Morales diferenció claramente las negociaciones con Brasil, procurando llevarlas al plano político, argumentando la afinidad con el Gobierno de Lula. Esta inclinación molestó a Petrobrás y puso a Lula en una posición incómoda, porque sus electores lo acusaron de debilidad ante la agresividad boliviana.

El nuevo rumbo de la nacionalización

El 27 y 28 de octubre, YPF firmó nuevos contratos de exploración y explotación con todas las empresas petroleras que operan en Bolivia. Esto ha sido visto como un éxito rotundo del decreto de nacionalización en el *upstream*, ya que recupera la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, eleva la participación del Estado sobre el 50% de la producción para la mayoría de los campos e introduce límites y controles estatales a los gastos y a las operaciones de las compañías en todas sus fases de ejecución. El resultado de la nacionalización se tradujo en la decisión unánime de las empresas de permanecer en Bolivia bajo las nuevas condiciones.

La política petrolera del Gobierno tomó un rumbo de mayor flexibilidad y menor ideologización desde la segunda quincena de septiembre, después del cambio de autoridades del sector, cuyo primer resultado fue la firma del contrato de venta de gas a Argentina, que abrió un nuevo mercado de 27,7 millones m³/día por 20 años. Este contrato dinamizará las inversiones, inicialmente estimadas en 2.000 millones de dólares en el desarrollo de campos y 1.200 millones en la construcción del nuevo gasoducto. La firma de este contrato alentó la permanencia de las empresas en Bolivia, especialmente Repsol, operadora del campo Margarita, del cual provendría el gas de exportación. El segundo resultado fue la firma de los 12 contratos citados, que han cambiado la forma y el fondo de la nacionalización de una visión expulsora y confiscatoria a una migración o

adecuación de los contratos al nuevo marco legal. Estos contratos asegurarían además inversiones en exploración de 3.514 millones de dólares en 2007-2010. De cumplirse estos pronósticos, se produciría un punto de inflexión en materia de inversiones petroleras.

Se debe anotar que tanto la inestabilidad política de los últimos años como el duro decreto de nacionalización produjeron una drástica reducción de las inversiones. Según la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), las inversiones petroleras, para citar sólo las del último año, bajaron de 600 millones de dólares en 2005 a sólo 100 millones en 2006. Estos dos resultados son fruto de un cambio de la visión política del MAS sobre el sector. El MAS se oponía a la exportación de materias primas, priorizaba la industrialización del gas, buscaba prescindir de la participación de las transnacionales petroleras y no consideraba importante ofrecer seguridad jurídica a los inversores. La realidad ha demostrado al Gobierno que la falta de inversiones en el *upstream* ponía en riesgo el cumplimiento de los contratos de exportación de gas e incluso el abastecimiento del mercado doméstico de menos de 5 millones de m³/día. También percibió que sin abundantes recursos económicos frescos arriesgaba la ejecución de su programa de cambios estructurales de largo aliento. Así, la nacionalización ha dejado de ser tal en términos estrictos: se ha reducido a producir una nueva forma de contratos y a la compra mayoritaria de acciones a empresas de administración privada, aunque políticamente cumplió los fines buscados y al mismo tiempo aseguró la estabilidad económica del Gobierno.

La firma de los 12 contratos, entre ellos los de Repsol y Petrobrás, dio lugar a muestras de alivio y satisfacción de las partes, como se constata en las declaraciones recogidas en la prensa. El ministro de Energía de Brasil declaró que “es un buen negocio quedarse en Bolivia” y el secretario de Estado español, Bernardino León, declaró: “Vamos a invertir en los próximos años una cantidad similar (1.000 millones de dólares) para asegurar, fundamentalmente el cumplimiento (del suministro) con Argentina”. Por su parte, el presidente de Repsol señaló que el impacto de los contratos “será positivo porque permitirá inversiones con la seguridad jurídica necesaria que pone en valor los activos que ahora tenemos”. Declaraciones en el mismo sentido fueron formuladas por Pedro Mejía, secretario de Turismo y Comercio de España.

El presidente Morales, dijo a su vez que: “ésta es una forma de dar buen uso a los recursos naturales. Hacía números y compartía los cálculos: de aquí a cuatro años, sólo de los hidrocarburos estarán ingresando recursos por más de 4.000 millones de dólares. De esta manera, vamos a resolver los problemas económicos y sociales”. En rigor, el monto citado correspondería al conjunto de las actividades del sector, incluyendo los contratos de exportación de gas a Brasil y Argentina, cuando éste último haya alcanzado el volumen máximo acordado. Asimismo, el presidente garantizó seguridad jurídica a las compañías: “A todas las empresas les digo que no duden del compromiso para respetar los contratos. Les daremos seguridad jurídica como siempre reclamaron”. Todas estas declaraciones evidencian la satisfacción que mostraron las partes y muestran un auspicioso escenario para el desarrollo del sector basado en nuevas reglas mutuamente aceptadas.

En los contratos de operación firmados se deben resaltar las siguientes características:

- Los plazos de los contratos son variables. Para los grandes campos, como San Alberto y San Antonio, operados por Petrobrás, tienen una vigencia de 30 años, mientras que Margarita, operado por Repsol, la tiene de 24 años. Para los campos pequeños, como los operados por Petrobrás Energía (Colpa y Caranda), el plazo es de 22 años, y para los operados por Vintage (Porvenir y Chaco), de 10 años.

- El Estado reconocerá a las empresas un porcentaje máximo del valor de la producción neta como costes recuperables. Este porcentaje es variable para cada contrato y tan flexible que incluso subvenciona las operaciones de los campos pequeños. Mediante anexo a los contratos se establecen las definiciones de costes recuperables para cada una de las actividades a desarrollar.
- El cálculo del porcentaje de distribución de la producción neta entre YPFB y la empresa, después de descontados los costes recuperables, está sujeto a un procedimiento matemático, establecido en otro anexo, dependiente de variables como el volumen de la producción en el punto de fiscalización, el nivel de inversión y la depreciación de las inversiones. El ministro de Hidrocarburos aseveró que la participación promedio del Estado será del 70% del valor de la producción.
- Los costes y la retribución serán pagados directamente a las petroleras por terceras empresas con las que YPFB haya firmado contratos de comercialización de la producción.
- Las inversiones ejecutadas y amortizadas por las empresas hasta el 1 de mayo de 2006 serán conciliadas con los resultados de las auditorías y consignadas en el último anexo de los contratos (Anexo G).

El futuro desarrollo del sector energético, particularmente el de los hidrocarburos, dependerá de minimizar incertidumbres y dar señales de mayor seguridad jurídica a los inversores. Ni YPFB ni la empresa estatal de electricidad ENDE tienen la capacidad de ejecutar las grandes inversiones que requiere el desarrollo de la industria energética en Bolivia. La seguridad jurídica se vería acrecentada si se fortalecieran las entidades del sector y particularmente la reguladora, con el propósito de que éstas se constituyan en interlocutores válidos con las empresas y los inversores. De darse estas condiciones se pondrían en marcha nuevos proyectos de monetización de reservas, como los de exportación de gas a Chile, la instalación de plantas generadoras de electricidad, los proyectos de industrialización, entre los que se cuentan los fertilizantes, el polo petroquímico en la frontera con Brasil, la conversión de gas a líquidos, la ampliación de la infraestructura interna de transporte y la reinserción de Bolivia en los mercados internacionales. Se recuperaría además la cualidad boliviana de ser proveedor confiable de gas en el Cono Sur.

PdVSA en el Cono Sur

Otro aspecto que tiene que ver con las perspectivas del desarrollo energético de Bolivia es la afinidad política de los Gobiernos de Bolivia y Venezuela, que ha dado lugar a la firma de cinco convenios en el rubro de hidrocarburos. Los cinco proyectan el desarrollo de actividades entre YPFB y PdVSA, que van desde la organización de empresas mixtas entre ambas para operar cadenas de estaciones de servicio, instalar plantas de separación de licuables del gas natural y de industrialización para producir productos petroquímicos, el suministro de 200.000 barriles mensuales de diesel en condiciones preferenciales para abastecer el deficitario mercado interno, hasta labores conjuntas en exploración y explotación. A mediados del mes de diciembre, los presidentes Morales y Chávez deberían inaugurar los trabajos de la primera planta de separación de licuables en el sur de Bolivia.

La inversión total de PdVSA en Bolivia llegaría a 1.500 millones de dólares, la mayor parte de la cual se ejecutaría en dos años y medio. El firme apoyo del presidente Chávez a la política petrolera boliviana se ha demostrado en todos los foros internacionales, manifestando incluso su decisión de aportar aquellas inversiones que no efectuaran las empresas privadas para el desarrollo energético de Bolivia. El apoyo y la experiencia venezolana han sido factores influyentes en el éxito de las negociaciones que sostuvo el Gobierno boliviano con las empresas petroleras para asegurar recursos sostenibles que financien los cambios sociales y políticos propuestos en su programa.

Se debe considerar también que los intereses venezolanos van más allá de la cooperación e integración energética con Bolivia. Los intereses geopolíticos del presidente Chávez están dirigidos a utilizar su potencial petrolero para disputar el liderazgo latinoamericano, desplazando a Brasil en América del Sur y a México en América Central. Con este fin ha propiciado la creación de Petroandina y Petrocaribe respectivamente, efectúa suministros de petróleo en condiciones preferenciales y ha formulado el ambicioso proyecto "Gasoducto del Sur", que alteraría el balance energético del Cono Sur. En la visión venezolana a largo plazo, Bolivia es un punto importantísimo de apoyo.

Conclusiones: El descubrimiento de grandes reservas de gas hizo más evidente las carencias y errores del modelo económico privatizador de la década de 1990 y desató un período de aguda inestabilidad social y política que aún no ha sido superado. La inestabilidad e inseguridad imposibilitaron la explotación sostenible de las reservas y culminó con la nacionalización de los hidrocarburos.

Los nuevos contratos para la explotación del *upstream* y de exportación de gas a la Argentina, deben considerarse como un punto de inflexión en la política petrolera estatista del Gobierno, marcado por la desideologización y flexibilidad. La firma de los contratos aseguraría al Gobierno inversiones y liquidez para ejecutar sus planes de cambio en las estructuras sociales y políticas de Bolivia. Este viraje hubiera sido poco probable sin la influencia del Gobierno venezolano.

Hugo del Granado Cosío
Ingeniero químico y petroquímico. Consultor de HGC Consultores