

Nacionalización a la boliviana

La política energética (1996-2007)

Fernando Molina

TODA ESTA HISTORIA COMIENZA CON LA LEY DE HIDROCARBUROS 1689, promulgada en 1996, y sus reglamentos. Estos crean un régimen de propiedad petrolera con los siguientes componentes: A] el Estado posee los *yacimientos*, tal como establece la Constitución; B] entrega, en concesión, la explotación de estos a empresas privadas; C] acepta que estas compañías sean dueñas de la producción de hidrocarburos y que puedan disponer de ella a cambio del pago de determinadas regalías e impuestos.

Esto último lo expresó el decreto 24806, aprobado en las postrimerías del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 1997), que regulaba el modelo de los contratos entre el Estado y las petroleras. De una manera inédita, el Estado confería la propiedad privada de los hidrocarburos en boca de pozo. Tanto la Ley de Hidrocarburos 10170, de Hugo Banzer, como la Ley 1194, de Jaime Paz (cada presidente tiene una, como se ve), eran distintas: establecían que los concesionarios de hidrocarburos entregaran al Estado toda su producción. A continuación, el Estado debía pagar al concesionario una retribución por sus gastos de extracción y por utilidades. La diferencia entre el total producido y la retribución se quedaba en las arcas del Estado, en calidad de regalías. Este tipo de procedimiento era posible pues por entonces Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tenía el monopolio de la refinación de petróleo, de la exportación de gas, y poseía todos los ductos.

Con la capitalización de YPFB y la privatización de las refinerías, las condiciones cambiaron totalmente. Los intercambios entre las petroleras y el Estado, que antes se daban (teóricamente) en especie, se convirtieron en relaciones monetarias. Desde entonces, las petroleras pagaban las regalías en dinero y, una vez cumplido este requisito, disponían de los hidrocarburos como creían conveniente. Refinaban lo que deseaban refinar, vendían lo que querían vender, lo hacían dentro o fuera del país. En otras palabras, poseían la «propiedad» de los hidrocarburos ya extraídos. (La libertad de acción de las compañías no era, por supuesto, absoluta. El Estado establecía límites jurídicos, regulatorios, uno de los cuales era la obligación de abastecer de gas al mercado interno. También fijaba algunos precios. Sin embargo, en la práctica, el Estado tuvo muchas dificultades para limitar efectivamente la autonomía empresarial, justamente porque dejó de manejar directamente los hidrocarburos).

MESA GIRATORIA

Como primer capítulo de la «nacionalización a la boliviana», a la que nos llevaron las tumultuosas corrientes de la política nacional, el 31 de enero de 2004 el presidente Carlos Mesa abrogó el Decreto 24806, pese que el Tribunal Constitucional lo había considerado perfectamente legal. Sin embargo, la derogación del «modelo» de los contratos entre el Estado boliviano y las petroleras no podía significar —y no significó, por supuesto— el final de los contratos mismos, igual que prender fuego a un plano no equivale a quemar la casa que se construyó con él. Todos los contratos con las petroleras siguieron vigentes, concediéndoles a éstas la propiedad de los hidrocarburos que fueran capaces de extraer.

Luego de la abrogatoria del mencionado decreto, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, entonces en la oposición, exigió la anulación de todos los contratos. El Gobierno le respondió que esto no era posible, que los contratos eran «ley entre partes». De esta polémica surgió la pregunta número dos del referéndum petrolero que Mesa convocó el 18 de julio de 2004, la cual fue redactada por el MAS. La pregunta decía: «¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?». Tanto la palabra «recuperación» como la palabra «todos» sugerían que el MAS apuntaba a devolver al Estado la propiedad entregada por los contratos basados en el Decreto 24806. Pese a la evidencia, el gobierno de Mesa insistió en que tal pregunta se refería exclusivamente al régimen de propiedad que se construiría *después* del referéndum, y que no afectaría a los contratos ya firmados. Nunca aclaró por qué era necesario preguntar al pueblo sobre la naturaleza del régimen futuro de propiedad, cuando la abrogación del Decreto 24806 ya la había definido. No lo aclaró porque esto era imposible. En realidad, la pregunta dos hubiera resultado innecesaria excepto si se la quería para afectar los contratos ya firmados. Y esto es lo que buscaba el MAS. El Gobierno admitió tal pregunta como una concesión a este partido, útil para asegurar su apoyo a la realización de la consulta popular. Y con la esperanza de poder encauzarla dentro de ciertos límites.

Pero no logró hacerlo. A lo largo de la campaña por el SÍ, tuvo que ir variando de posición, debido a las presiones sociales y a la lógica de la propia pregunta. El asesor presidencial Ricardo Paz señaló que no se respetaría, sino que se «renegociarían» los contratos vigentes. Y poco antes del referéndum el Gobierno giró todavía más. El presidente Mesa dijo a *La Razón* que las petroleras tendrían que «migrar» de un régimen a otro, lo quisieran o no. Esta declaración no fue muy comentada, pero era un anticipo de lo que ocurriría después del 18 de julio de 2004, durante la discusión de una ley que consagrara los resultados del referéndum. Como dijo el escritor Irvin Alcazar, la pregunta dos del referéndum —que alrededor del 80 por ciento de la población respondió sí— despertó el «fantasma de la nacionalización».

El gobierno de Mesa, mientras propuso una «ley corta», referida únicamente al cumplimiento de la voluntad popular, se mantuvo en la posición de renegociar contrato por contrato, y de manera voluntaria. Pero cuando su

proyecto «corto» fracasó en el Parlamento y tuvo que presentar una nueva ley de hidrocarburos en regla, dio la vuelta final: su proyecto planteó que las petroleras cambiaran de contratos por mandato de la ley, en el plazo de 180 días. Era (en proyecto, aún) la «nacionalización a la boliviana».

EL RÉGIMEN DE LLEGADA

¿A qué régimen de propiedad llegarían las compañías luego de salir del sistema actual? Ya en ese momento se decía que debían cambiar sus contratos de riesgo compartido por contratos de «producción compartida», lo que significa que, igual que ocurría con las leyes anteriores a la 1689, una parte de la producción se quedaría en manos del Estado, en calidad de regalías, y otra, en manos de las petroleras, en calidad de «retribución» por el trabajo de explorar, perforar, etc.

Las desventajas para las petroleras de este «régimen de llegada» eran, como se podrá suponer, numerosas. En el nuevo régimen, el Estado detenta el control de la producción. ¿Por qué? Con el propósito de controlar los precios, los volúmenes y los destinos de los hidrocarburos, para alinearlos en función de una misma política de desarrollo nacional (conforme dicta el estatismo en boga). Resulta crucial el tema de los precios. Si en el sistema de libre competencia las empresas tienen derecho de exportar petróleo al extranjero en las cantidades que quieran, ¿cómo lograr que lo vendan al mercado interno, si no es poniendo precios que sean competitivos con los internacionales? Y ya que estos precios son muy caros para una economía como la boliviana, se hace necesario implantar subsidios, los cuales aumentan el déficit fiscal significativamente. Y si, como intentó hacer justamente en la época de Mesa, el Gobierno trata de fijar un precio interno de referencia que sea menor al internacional, aparece de inmediato el riesgo del desabastecimiento. Así ocurrió, por ejemplo, con el diesel en diversos momentos, cuando los importadores, mediante la suspensión del suministro, se opusieron al precio fijado por el Estado. De modo que el Estado tuvo que retroceder. En el caso de los hidrocarburos que Bolivia sí produce, los precios «estatales» tienden a ocasionar que el crudo no entre a la refinería, o que el gas no sea entregado para la provisión interna, y en lugar de ello sea exportado. Y esto se arrastra hasta este mismo momento, un año después de la nacionalización efectiva del gas.

Sin embargo, hay que reconocer que en la nueva legislación petrolera, donde el conjunto de la producción es dominio del Estado, éste tiene más posibilidades de definir los precios internos y externos, y las políticas de exportación. Lo que abre un mayor margen para políticas de abaratamiento de los carburantes y, sobre todo, evita algunos abusos, como el ya sucedido de que las petroleras, de común acuerdo, venden crudo a la refinería boliviana a un precio mayor al que simultáneamente aceptan para exportar este hidrocarburo. Una acción especulativa que se aprovechó de la ausencia de competencia real entre los vendedores y compradores de petróleo boliviano.

La intervención del Estado en la fijación de precios se debe también a la necesidad que tiene el país de impedir precios tramposos, esto es, destinados a evadir los impuestos o a incrementar las ganancias corporativas (en el caso de una transacción entre dos sucursales de una misma firma) con gas boliviano artificialmente abaratado.

Por supuesto, este nuevo régimen petrolero resulta poco agradable para los empresarios. Como dijo en ese momento uno de sus representantes, Raúl Kieffer, entonces ejecutivo de la Cámara de Hidrocarburos: «nos están ofreciendo cambiar un contrato de alquiler de una casa cómoda, con cuatro baños, a un contrato de un pahuichi [cabaña] sin baños».

LA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS (3058)

Bajo el espíritu nacionalizador que llegó a impregnar todas las acciones públicas en el campo petrolero, en abril de 2005 el Congreso aprobó la nueva ley de hidrocarburos que establece lo ya dicho: la producción de hidrocarburos deja de pertenecer a las empresas, como hasta entonces, y es del Estado. Sin embargo, éste debe retribuir el trabajo técnico de aquellas y reconocerles las inversiones realizadas.

Durante el debate de esta ley, el meollo fue, por tanto, determinar cuánto debía tocarle a cada uno. Para el gobierno de Mesa, debía ser dieciocho por ciento de regalías (la alícuota vigente desde 1996) y, además, un «impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)» variable por tipo de hidrocarburo, tipo de campo, precio y volumen, que sería deducible del impuesto a las utilidades, y que podría llegar, en los campos más grandes y en quince años, a completar la recaudación necesaria para llegar al 50 por ciento de la producción como participación estatal por la que votó la población en el ya citado referéndum. Para el MAS debía ser directamente el 50 por ciento, con un impuesto a los hidrocarburos de 32 por ciento, invariable, eliminando la distinción entre campos y entre tipos de hidrocarburos. Y, como era previsible, esta fue la posición que finalmente se impuso, aunque con una salvedad introducida por el Senado: los campos chicos y marginales reciben un «premio», de acuerdo al volumen y la calidad de su producción. Este «premio» está orientado a devolverles una parte de lo que el impuesto «ciego» de 32 por ciento les quite.

El MAS también quería, pero al final no lo logró, que estos pagos no fueran deducibles de las contribuciones que pagan las empresas matrices de las empresas transnacionales (un procedimiento que no afecta al país y simplemente traslada la carga tributaria de Bolivia a la metrópoli). La Ley de Hidrocarburos tampoco establece si el IDH puede compensarse o no con otros impuestos, en concreto con el de utilidades, pese a que en los meses previos a la aprobación de la ley el tema había dado lugar a una gran discusión.

El debate de la ley, por razones ideológicas, desestimó la idea de crear una nueva entidad que se encargara de supervisar a las empresas petroleras, a fin de evitar una dualidad inconveniente para YPFB, que ahora tiene que

producir y, al mismo tiempo, fiscalizar a otros productores. Sin embargo, por lo menos la ley hace algo al respecto: encomienda ambas tareas a dos vicepresidencias claramente separadas, que tendrán sede en departamentos distintos (lo que, pese a su incoherencia, fue determinado por presión de los movimientos reivindicativos de los departamentos productores).

En general, puede decirse que la nueva normativa petrolera tiene unos alcances exagerados, y una inspiración poco visionaria. Su propósito subyacente es tomar revancha de las empresas petroleras y de las elites que están vinculadas a ellas y las defienden, antes que corregir realmente los innegables defectos de la legislación de los años 90.

I DE MAYO DE 2006: LA NACIONALIZACIÓN

Sobre la base de la ley descrita, el recién electo presidente Evo Morales, pocos meses después de asumir el poder, consumó la nacionalización del gas mediante un decreto que se llamó Héroes del Chaco. Previamente, el ejército tomó los campos petroleros, las instalaciones de refinación y transporte, e incluso las estaciones de servicio. Se orquestó un bochinche mediático que tuvo grandes beneficios políticos para el oficialismo.

Por estar en el centro del tema que tratamos, vale la pena comentar el decreto detalladamente:

ARTÍCULO 1.- En ejercicio de la soberanía nacional, obedeciendo el mandato del pueblo boliviano expresado en el Referéndum vinculante del 18 de julio del 2004 y en aplicación estricta de los preceptos constitucionales, se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburíferos del país.

El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos.

El referéndum de 2004 no preguntó sobre la nacionalización y, por tanto, ésta no fue aprobada por el voto. Como ya sabemos, la única pregunta relacionada con este asunto era la dos, que hablaba de la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo. La respuesta positiva que finalmente se dio a este pregunta implicaba la necesidad de cambiar los contratos que tenían las petroleras, de modo que los nuevos contratos establecieran que la propiedad de los hidrocarburos producidos correspondía al Estado. Pero de ninguna forma dio al Estado «la propiedad, la posesión y el control total y absoluto», una forma omnímoda de control que no se halla contemplada en la Constitución del país. Sin embargo, no cabe duda de que las intenciones de política energética del MAS fueron conocidas y aprobadas en las elecciones que ganó, en diciembre de 2005.

Inicialmente, Evo Morales se opuso a la nacionalización. Luego, se pronunció a favor de ella, pero «sin expropiaciones». Finalmente, alentado por los resultados electorales, llevó a cabo una nacionalización más radical de la que prometió (pues ésta, como veremos, sí incluye expropiaciones).

Como respuesta al decreto, las empresas manifestaron que respetaban el derecho que tiene Bolivia de nacionalizar. Introdujeron en sus declaraciones, al mismo tiempo, una serie de frases condicionales. La más importante es la que se podía leer en el comunicado surgido de las negociaciones entre Brasil y Bolivia en torno a este problema. Señalaba que Brasil respeta el decreto de nacionalización, pero que lo aceptará «de acuerdo a la normativa aplicable», es decir, parcialmente.

ARTÍCULO 2.- I. A partir del 1 de mayo del 2006, las empresas petroleras que actualmente realizan actividades de producción de gas y petróleo en el territorio nacional, están obligadas a entregar en propiedad a YPFB toda la producción de hidrocarburos.

II. YPFB, a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno como para la exportación y la industrialización.

Esta disposición va más allá que la Ley de Hidrocarburos, que no autoriza al Estado a establecer precios de exportación de gas. Este fue un tema de discusión, y la mayoría parlamentaria de entonces se impuso sobre el MAS. Por tanto, se trata de la primera cuestión en la que se cambia una ley con un decreto (lo que, por descontado, está prohibido). El artículo también contradice el contenido de los contratos de riesgo compartido de las petroleras, que les permitían negociar directamente con sus compradores internos y externos. Por esto debe leerse junto con los «considerandos» del decreto, que declaran nulos dichos contratos. Por supuesto, una abrogación unilateral de contratos ya establecidos rompe la economía jurídica del país y es un golpe a la seguridad jurídica.

El artículo convierte a las empresas petroleras, incluso a las que se asocien con YPFB, en meras operadoras, a cambio de una remuneración fija, como ocurría con los «contratos de operación» de antes de la capitalización. El problema está en que este tipo de contrato inhibe la inversión, como se comprobó en los 80. Si a esto se suma la forma en que se impuso el nuevo orden petrolero, con militares y atropellos, se teme una caída tan importante de las inversiones que incluso ponga en riesgo el cumplimiento de los contratos de venta de gas a Brasil y Argentina, algo que los actuales contratos prometen impedir, pero no se sabe hasta qué punto. Otra posibilidad es la llegada de inversionistas capaces de asumir un riesgo mayor, pero de menor calidad empresarial, y de objetivos a más corto plazo.

ARTÍCULO 3.- I. Sólo podrán seguir operando en el país las compañías que acaten inmediatamente las disposiciones del presente Decreto Supremo, hasta que en un plazo no mayor a 180 días desde su promulgación se regularice su actividad, mediante contratos que cumplan las condiciones y requisitos legales y constitucionales. Al término de este plazo, las compañías que no hayan firmado contratos no podrán seguir operando en el país.

II. Para garantizar la continuidad de la producción, YPF, de acuerdo a directivas del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, tomará a su cargo la operación de los campos de las compañías que se nieguen a acatar o impidan el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

III. YPF no podrá ejecutar contratos de explotación de hidrocarburos que no hayan sido individualmente autorizados y aprobados por el Poder Legislativo en pleno cumplimiento del mandato del inciso 5 del artículo 59 de la Constitución Política del Estado.

Este artículo muestra la firmeza del Gobierno, lo cual tiene obvios efectos políticos. Y también efectos petroleros, porque esta voluntad logró que las empresas, que en los años anteriores habían prometido dar una batalla sin cuartel en caso de que se disminuyera sus derechos, arriaron silenciosa y casi avergonzadamente sus banderas. Todas aceptaron la nacionalización, ninguna se marchó del país, todas volvieron a firmar contratos según las nuevas condiciones impuestas por el gobierno boliviano.

El acápite III de este artículo del decreto se hizo necesario porque, efectivamente, la Constitución exige que se cumpla un trámite legislativo con cada contrato que involucre a los recursos naturales, trámite que en los años 90 no fue realizado, lo cual dio sustento al pedido de anulación de los contratos, pedido que a su vez fue el arma más importante del arsenal político de Morales y el MAS. En realidad, de acuerdo al derecho boliviano, ningún contrato puede anularse *de facto*, menos de manera colectiva, pues para ello se requiere la aprobación de un juez.

ARTÍCULO 4.- I. Durante el período de transición, para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios, el valor de la producción se distribuirá de la siguiente forma: 82 por ciento para el Estado (18 por ciento de regalías y participaciones, 32 por ciento de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y 32 por ciento a través de una participación adicional para YPF), y 18 por ciento para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades).

II. Para los campos cuya producción certificada promedio de gas natural del año 2005 haya sido menor a 100 millones de pies cúbicos diarios, durante el período de transición se mantendrá la actual distribución del valor de la producción de hidrocarburos.

El referéndum de 2004, al que se acude para otras cuestiones, limitaba las regalías e impuestos de las petroleras «hasta» el 50 por ciento de la producción. La Ley de Hidrocarburos vigente, también. Al imponer una cifra superior, el Gobierno creó un impuesto por decreto, lo que es inconstitucional.

El argumento del Gobierno fue que el dieciocho por ciento con que se quedará la brasileña Petrobras, la única empresa que opera los campos afectados, no es otra cosa que la remuneración que se le está pagando por

sus servicios, bajo la nueva modalidad de contratos. Se trataría, por tanto, de un adelanto de lo que recibirá esta empresa en el futuro. Esto, por supuesto, no se sostiene legalmente. En todo caso, Petrobras ha pagado el impuesto, incluso cuando el gobierno amplió el «período de transición» por más de 180 días. Pero también ha advertido que un ingreso de solamente el dieciocho por ciento no es viable para ella. Y, en efecto, su nuevo contrato establece una remuneración bastante mayor.

El hecho de que Petrobras haya sido la única empresa a la que se le exigió esta contribución extraordinaria explica buena parte del malestar brasileño respecto a Bolivia y el decreto de nacionalización, estado de ánimo que se arrastró hasta la firma de los nuevos contratos, el 28 de octubre de 2006.

Por otra parte, estos pagos son cruciales para el plan gubernamental de relanzar YPFB.

ARTÍCULO 6.- I. En aplicación a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas Chaco SA, Andina SA y Transredes SA...

III. Las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva que están a nombre de las Administradoras de Fondos de Pensiones en las empresas Chaco SA, Andina SA y Transredes SA serán endosadas a nombre de YPFB.

Los resultados del referéndum de 2004 y la Ley de Hidrocarburos 3058 disponen que YPFB recupere las acciones de las que estamos hablando, pero no «a título gratuito», porque esto no sería constitucional. En efecto, la Constitución exige que toda expropiación se realice después de la aprobación de una ley que declare la propiedad deseada de utilidad pública (puede entenderse que así lo hace la mencionada ley), y *luego de una indemnización*.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones se negaron a acatar esta orden, pero posteriormente se las obligó a hacerlo. Pese a la ilegalidad de la acción, hasta ahora nadie inició una querrela contra ella.

ARTÍCULO 7.- I. El Estado recupera su plena participación en toda la cadena productiva del sector de hidrocarburos.

II. Se nacionalizan las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50% más 1 en las empresas Chaco SA., Andina SA, Transredes SA, Petrobras Bolivia Refinación SA y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia SA.

Esta también es una expropiación y no sólo de una porción de las acciones que va desde el tres por ciento en Chaco o Andina, hasta el diecisiete por ciento en Transredes, como se ha dicho, sino de las «golden share» o «acciones controladoras», que casi siempre valen lo mismo que toda la empresa.

Por la ausencia de una ley específica de expropiación (la medida se intenta sostener con la Ley de Hidrocarburos, pero, simultáneamente, contradice la Ley de Inversiones vigente, que prohíbe al Estado readquirir la propiedad de las empresas que traspasó al sector privado), no se sabe cuál será la indemnización. El presidente Morales dijo en Viena, el 11 de mayo de 2006, que ninguna. El Vicepresidente, antes de él, que «quizá» alguna. Sin embargo, parte de los acuerdos celebrados con Brasil aseguran una compensación para Petrobras, que perderá las refinerías.

En suma, es indudable que el decreto nacionalizador no pasaría un somero examen de un tribunal imparcial. Es sumamente arbitrario, pero no ha merecido más que tímidas críticas, e incluso los afectados se han contenido frente a él hasta un extremo que muestra elocuentemente su desesperación por quedarse en Bolivia, por continuar con el negocio. Pese al carácter abiertamente «inamistoso» de la política gubernamental, que las transnacionales prometieron denunciar ante los tribunales, las empresas —todas ellas— renegociaron sus contratos. Como suele decirse, la necesidad tiene cara de hereje.

Pero que las empresas petroleras tuvieran que agachar la cerviz, con todo lo emocionante que resultó para las tribunas, no quita que los derechos de un grupo de inversionistas y empresarios que confiaron en las garantías ofrecidas por el Estado boliviano fueron conculcados. Si esto no escandaliza a casi nadie es porque en un país rentista y poco institucional como Bolivia los derechos nunca son más importantes que los recursos naturales «estratégicos». En un país con esta cultura no se puede comprender que lo único «estratégico» en el mundo moderno es la reputación, que a su vez emerge de la capacidad para honrar los compromisos asumidos, porque sólo esta práctica crea la confianza indispensable para hacer negocios, esto es, para crear riqueza. Para una sociedad rentista, embebida en la distribución, no en la creación de la riqueza, los derechos de los ciudadanos, en especial el derecho a la propiedad, tienen un valor insignificante. Cualquier simbolismo sentimental, cualquier patriotismo fácilmente evocable posee más importancia.

LOS NUEVOS CONTRATOS

Los nuevos contratos no son todo lo que se dice de ellos, por supuesto, pero parecen (el tiempo lo dirá) bastante mejores que los que han sustituido. Si estos obligaban a las empresas al pago de regalías de diociocho a 50 por ciento e impuestos del veinticinco por ciento a las utilidades, constituyendo así un *government take* (una participación gubernamental) de entre treinta y 60 por ciento de la producción, los actuales fijan, según se calcula, un *government take* de entre el 50 y el 70 por ciento. Además, como ya sabemos, de aquí en adelante el Estado no será el que reciba las contribuciones de unas empresas que producían, transportaban y exportaban los hidrocarburos a su aire, lo que dio lugar a una enorme suspicacia, sino el que pagará a las compañías petroleras por sus servicios de explotación de hidrocarburos. Y no lo hará en especie, que es la forma que más les conviene a ellas, y que

pidieron hasta el final. No, el Gobierno les pagará con dinero, transformando así a sus antiguas asociadas en proveedoras de un servicio. Ni más ni menos.

No se trata, por supuesto, de una relación desconocida dentro de la industria petrolera. Pero es diametralmente opuesta a la que prevaleció entre 1996 y la nacionalización del gas.

Durante años, las compañías petroleras y los expertos vinculados a ellas afirmaron que «jamás» aceptarían que se les quitara la condición de comercializadoras directas de su producción, porque en tal caso ya no podrían incluir las reservas que explotan entre sus activos bursátiles, y, por tanto, sufrirían financieramente. Pues bien, la nacionalización demostró de qué material estaba hecho ese «jamás»: era feble. Actualmente, nadie sabe si los nuevos contratos con el Estado boliviano (cuando esto se escribe no se han anotado aún legalmente y, por tanto, no han entrado todavía en vigor) darán lugar o no al registro de reservas bolivianas en las bolsas mundiales, aunque el gobierno lo ha negado rotundamente. El procedimiento es en sí mismo inofensivo, como sabe cualquiera con ciertos conocimientos financieros, pero despierta las susceptibilidades nacionalistas de algunos, que lo ven como un mecanismo de «venta» no autorizada de dichas reservas.

Por supuesto, el gobierno cedió en muchos puntos en los contratos, y garantizó que las retribuciones sean suficientes para asegurar la rentabilidad de las inversiones. El *modus operandi* es el siguiente: la producción petrolera se divide en tres partes: el 50 por ciento es retenido por el Estado en calidad de regalías e impuestos. De la mitad restante, una parte se devuelve a las empresas privadas para compensar sus inversiones, los gastos de operación en los que incurran y los impuestos a las ventas que paguen. La otra parte, que está constituida por las utilidades, se divide entre YPFB y la empresa en cuestión, de acuerdo a una fórmula que tiende a premiar a esta última si produce mayores volúmenes, y, en cambio, la castiga si estos no crecen.

Aún es necesario, ciertamente, conocer las verdaderas cifras del negocio, porque las que dio el Gobierno fueron, como resultaba previsible, muy endulzadas. Por ejemplo, la propaganda oficial compara las recaudaciones fiscales por hidrocarburos de hace dos o tres años (300 y pico millones por año) con las de ahora (alrededor de 500 millones por año), y con las del futuro (mil millones por año), y atribuye estas modificaciones exclusivamente al cambio de las normas, sin aclarar que los volúmenes de exportación son muy distintos. O compara «peras» (las regalías del dieciocho por ciento que se pagaban en el pasado) con «manzanas» (el probable *government take* de los nuevos contratos).

Asimismo, hay que tomar en cuenta que estos contratos se aplicarán a campos de gas en funcionamiento, mientras que probablemente las condiciones que deba ofrecer Bolivia a la inversión de riesgo, es decir, a la que el país necesitará en el futuro para el descubrimiento de nuevos yacimientos, tendrán que ser condiciones diferentes, más parecidas a las de los años 90.

Y, finalmente, es necesario considerar cuáles serán los resultados de la expropiación de la Petrobras Bolivia Refinación, de Transredes, Chaco y Andina; es decir, de las cuatro firmas que en el pasado pertenecieron al

Estado. Algo que resulta imprescindible para realizar un balance completo y objetivo del significado histórico de la nacionalización del gas.

A pesar de lo anterior, sería mezquino negar que hasta ahora el Gobierno ha logrado mejorar los ingresos del Estado (en 2006, en un 70 por ciento, pero este porcentaje incluye el impuesto extraordinario que introduce el decreto de nacionalización de forma temporal, por lo que seguramente bajará en el futuro) sin la salida de las petroleras del país, sin juicios internacionales, sin millonarias indemnizaciones.

DE LA MANO DE CHÁVEZ

Hace poco se ha sabido, por revelación del semanario *Pulso*, de La Paz, que los abogados de PDVSA, la empresa estatal venezolana, fueron los que redactaron los nuevos contratos petroleros. Los abogados aludidos pertenecen a una firma estadounidense, Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, y en el pasado representaron a PDVSA en procesos arbitrales planteados en su contra por compañías transnacionales como Total y Eni. Su trabajo en Bolivia, según admitieron las autoridades bolivianas, fue pagado por PDVSA.

Esto significa que la nacionalización del gas, anunciada por el presidente Morales como «un acto de soberanía nacional», contó con la asistencia técnica y financiera de otro país que, además, es una potencia petrolera, en cierto sentido competidora de Bolivia.

Con esto, no sólo se repitió la historia de la mayor parte de las reformas públicas bolivianas, incluyendo los programas económicos de la Revolución Nacional, que normalmente contaron con asesoramiento extranjero, en especial estadounidense, sino que se extremó esta tendencia: por lo menos, el dinero que se pagaba en el pasado a los profesionales foráneos era boliviano, aunque proviniera de créditos.

Otro hecho insólito es el secreto con que se ha cubierto este asesoramiento. Cuando *Folha de S. Paulo* informó que en las negociaciones con la estatal brasileña Petrobras, YPFB fue representado por George Kahale, abogado de Curtis..., las autoridades bolivianas negaron «vehementemente» el aserto, y dijeron que la negociación sólo estuvo a cargo de jóvenes profesionales especialmente escogidos y que responden directamente al Presidente.

La noticia confirmó la suposición del presidente Lula Da Silva, manifestada poco después de que Evo Morales nacionalizara el gas, en el sentido de que la medida, considerada como fundamentalmente antibrasileña (por la forma en que afecta a Petrobras), se dictó bajo la influencia de Hugo Chávez, quien viajó a Bolivia al día siguiente de la nacionalización, se reunió largamente con Morales, y luego actuó como un valedor oficioso de Bolivia ante el presidente argentino Kirchner. Días más tarde, sin embargo, cuando el enojo brasileño llegaba a su cúspide, y el canciller Celso Amorim repudiaba abiertamente la actitud venezolana, Chávez tuvo que «bajar el perfil» y negó la sospecha de Lula. «La nacionalización del gas es un asunto de los bolivianos», dijo.

En los meses posteriores a la firma de los contratos, *los jóvenes profesionales que responden al Presidente* (apodados por la prensa como «Rugrats») se mostraron particularmente torpes para manejar los contratos que supuestamente redactaron. Firmaron un acuerdo con las petroleras, enviaron otro distinto al Congreso, éste aprobó la versión que no era, y se produjo un embarazoso enredo que según una fuente oficialista causó el «violento» enojo del presidente Morales.

El escándalo causó la caída del presidente de YPFB que negoció los contratos. Desde que comenzó el proceso nacionalizador, con Carlos Mesa en la Presidencia, hasta el presente, se han sucedido en el cargo una decena de ministros de Hidrocarburos. Y, desde su «refundación» bajo este gobierno, hace poco más de un año, YPFB ha sido manejado por cuatro diferentes ejecutivos.

¿Adiós mineros? Cronología y final

Alberto K. Rodríguez

- Años 20:** Primeros esbozos de sindicalismo minero en Bolivia.
- 1923:** «Masacre de Uncía» perpetrada por el ejército.
- 1944:** El proletariado minero boliviano se aproxima a los 40.000 trabajadores. Se funda la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).
- Julio, 1946:** Caída del gobierno nacionalista-militar del teniente coronel Gualberto Villarroel.
- Noviembre, 1946:** Se aprueba la «Tesis de Pulacayo», que proclama la inmediata revolución socialista en Bolivia.
- Enero, 1947:** La FSTMB participa, en alianza con el Partido Obrero Revolucionario (POR), en las elecciones parlamentarias. Juan Lechín es electo senador de la República.
- Abril, 1952:** Una insurrección popular concluye en la Revolución Nacional y entroniza en el poder al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Con sus milicias armadas, la FSTMB y los sindicatos mineros se convierten en el «doble poder».
- 17 de abril, 1952:** Se crea la Central Obrera Boliviana (COB).
- 31 de octubre, 1952:** Nacionalización de las minas.
- Fines de 1956:** Se rompe el pacto entre la FSTMB y el MNR. Los mineros, influidos por comunistas y trotskistas, buscan una línea independiente.
- Noviembre, 1964:** Mineros y militares, integrados en un amplio y amorfo conglomerado político, derrocan al MNR. Los militares dominarán la escena durante dos décadas.
- 1971:** La estrategia de los mineros, la lucha de clases, impregnada de anarquismo, trotskismo y estalinismo, contribuye a la caída del gobierno de Juan José Torres, militar nacionalista de izquierda.
- 1971-1977:** Dictadura derechista del coronel Hugo Banzer.
- 1980-1982:** Dictadura del general Luis Arce Gómez. Tanto ésta como la anterior se empeñan en dismantelar al sindicalismo minero. Prohíben sus actividades, persiguen y eliminan a sus dirigentes. El sector minero acrecienta su prestigio. Sin su visto bueno, ningún proyecto político será viable.

Octubre, 1982: Se establece la democracia parlamentaria. Gobierna la Unidad Democrática y Popular (UDP) —forma parte de ella el Partido Comunista de Bolivia (PCB), con importantes cuadros sindicales mineros—. La UDP había ganado las elecciones de 1978, 1979 y 1980, desconocidas por los militares. Su paso por el poder es desastroso: economía en crisis, hiperinflación. La FSMTB deja de ser, gradualmente, el referente colectivo.

Junio, 1985: Gana la Presidencia Víctor Paz Estensoro, del MNR, y su proyecto de modernización liberal, con la caída de los precios del estaño: el Decreto Supremo 21.060 para el desmantelamiento de la minería nacionalizada y (de paso) de la base sindical minera.

Fines de 1985 - inicios de 1986: Más de 27.000 trabajadores del sector estatal —el 95 por ciento de la fuerza laboral— son despedidos. Decenas de minas se cierran. Con la diáspora, las minas y los pueblos aledaños dejan de ser reservorios de la izquierda. Los trabajadores, reinsertados en el mercado laboral de todo el territorio, llevan consigo su experiencia sindical. En las zonas tropicales de Cochabamba, organizan el sindicalismo de los cocaleros. Otros 80.000, el 80 por ciento de la fuerza laboral minera boliviana, continuaron en la minería como cooperativistas, con escaso apoyo tecnológico, en venas de escasa ley y minas abandonadas. El resto pertenece, en su mayoría, a la minería privada, aglutinada en torno a la FSTMB, sin la tradición sindical de sus antecesores. Su influencia política es muy limitada, por su escaso número y proyección política. Su discurso del socialismo modernizante obrero y marxista no encaja en el nuevo discurso radical de andamiaje indígena, comunitario y antimoderno, basado en la recuperación de la tradición ancestral.

En la actualidad. La masa más importante de cooperativistas concentrada en Huanuni pasa de 20.000 a 40.000 habitantes gracias a la subida del precio del estaño. La Federación de Cooperativas Mineras (Fencomin) ha buscado meterse en los resquicios del Estado y negociar su influencia y votos con los partidos más variados: en 1992, con los liberales de Gonzalo Sánchez de Lozada; después, con Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS), de quien obtendrían el cargo de ministro de Minería para uno de sus miembros. El compromiso dura poco, porque Morales pretende devolver protagonismo a la minería estatalizada. El conflicto por la posesión del cerro de Posokoni, con 4.000 millones de dólares en reservas, estalla en octubre de 2006. De un lado, los trabajadores asalariados, con el velado apoyo del Gobierno; del otro, los cooperativistas. El saldo de esta primera masacre minera sin protagonismo de las fuerzas militares es de dieciséis muertos y medio centenar de heridos. Renuncia el ministro Walter Villarroel y nombramiento de Guillermo Dalence, para beneplácito de la FSTMB. Una pequeña parte de los cooperativistas aceptan convertirse en trabajadores asalariados, pero la mayoría se mantiene en sus posiciones. En febrero de 2006, entre 15 y 20.000 cooperativistas toman La Paz, contra el intento del Gobierno de aumentar el Impuesto Complementario Minero en un 60-70 por ciento, para recaudar trescientos millones de dólares adicionales. Dalence es destituido a fines de marzo, y le sucede Luis Alberto Echa-zú, geólogo y docente universitario, posiblemente para dar una imagen de independencia de los bandos en pugna.

El mundo laboral minero ya no está marcado por el proletario de vanguardia, sino por una masa de cuentapropistas. Para algunos funcionarios estatales, son «pequeñoburgueses»; pero pragmáticos.