

Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos

Carlos Villegas Quiroga*

* *Director del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.*

A partir de 1985, los cuatro gobiernos que se sucedieron en la administración del Estado boliviano prometieron y ratificaron continuamente la pertinencia y necesidad de un cambio de estilo de desarrollo. Señalaban que las bases del mismo deberían sustentarse en la transformación del aparato productivo de manera de orientarlo a la exportación, e inclusive se selló el eslogan *exportar o morir*. Decían además que este estilo de desarrollo iba a solucionar los problemas económicos y sociales tanto coyunturales como estructurales.

Después de dieciocho años de estabilización y de ajuste estructural, el estilo de desarrollo vigente sigue siendo el que caracterizó al país en los últimos decenios: Bolivia continúa en el marco del modelo primario exportador, introduciendo nuevas características. La más sobresaliente es la apropiación de los recursos naturales y del proceso de generación y uso del excedente económico a favor de las empresas transnacionales. Este es uno de los

aspectos que generó un profundo malestar en la sociedad boliviana, al punto de convertirse en uno de los pilares del movimiento social de octubre de 2003. La reivindicación principal giró en torno a la recuperación de los derechos de propiedad de los recursos hidrocarburíferos a favor del Estado boliviano.

Los procesos de capitalización y privatización de las empresas públicas significaron una virtual transferencia de los derechos de propiedad a manos de las empresas extranjeras, y un fenómeno similar ocurrió con el proceso de generación y uso del excedente económico. Como resultado de estos hechos, la concentración económica se acentuó considerablemente. Las principales actividades que arrojan rentabilidad en el presente y tienen buena perspectiva en el futuro, recursos naturales no renovables (hidrocarburos) y servicios (telecomunicaciones, energía eléctrica, transporte ferroviario y aéreo), quedaron bajo la responsabilidad de diez empresas extranjeras. Si ampliamos el espectro e incluimos minería, agricultura, comercio, banca e industria, se ratifica la concentración a favor de las empresas transnacionales.

Con la finalidad de promover el ingreso de empresas transnacionales, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) diseñó y aprobó un marco jurídico orientado a la privatización de la industria petrolera, y consolidó los derechos de propiedad a favor de las empresas transnacionales bajo la supuesta argumentación de incentivar la inversión en las diferentes fases de la cadena hidrocarburífera. En este sentido se promulgaron leyes y decretos supremos.

El 30 de abril de 1996 se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 1689, que tiene referencias significativas con relación a los derechos de propiedad de los hidrocarburos. Por una parte señala que el Estado es propietario de las reservas de gas natural cuando se encuentran en el subsuelo; en cambio, cuando éstas son producidas o declaradas campos comerciales, la propiedad es de la empresa transnacional o contratista. Además, éste tiene derecho de construir y operar ductos para el transporte de su propia producción y la de terceros.

En esta dirección, la Ley de Hidrocarburos señala en su Art. 5: "Es libre la importación, la exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados". Y en su Art. 24: "Quienes celebren Contratos de Riesgo Compartido con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida. Se exceptúan de la libre comercialización de los mismos los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir con los contratos de exportación pactados por YPFB con anterioridad a la vigencia de la presente Ley".

“...la generación del principal excedente económico y su respectiva utilización están en manos de empresarios extranjeros. El Estado perdió la posibilidad de incidir en las decisiones del uso del excedente económico”

Por lo tanto, mediante esta ley la comercialización de los hidrocarburos es libre, excepto los volúmenes requeridos para consumo interno y para los contratos suscritos con anterioridad. Es el caso de Brasil y la Argentina. No existen restricciones respecto a otras exportaciones, los productos tienen total libertad para exportar, y sólo se requiere contar con las reservas disponibles.

El 4 de agosto de 1997, dos días antes de dejar el gobierno, Gonzalo Sánchez de Lozada promulga el Decreto Supremo N° 24806, cuyo objetivo fue aprobar los modelos de Contrato de Riesgo Compartido. La cláusula tercera de este contrato, que se refiere al objeto del mismo, dice textualmente: “Es facultar al Titular para realizar actividades de exportación, explotación y comercialización de hidrocarburos en el área de Contrato bajo los términos y condiciones de este Contrato, mediante el cual el Titular adquiere el derecho de propiedad de la producción que obtenga en Boca de Pozo y a la disposición de la misma conforme a las previsiones de la ley de hidrocarburos”.

En consecuencia, los contratos de riesgo compartido otorgan a las empresas extranjeras la propiedad de los yacimientos hidrocarbúferos desde el momento en que éstos afloran a la superficie, es decir, en boca de pozo. Con esta decisión, el primer gobierno de Sánchez de Lozada concede plenamente la propiedad de los recursos hidrocarbúferos a favor de las empresas transnacionales, y por lo tanto éstas son propietarias del uso de los recursos gasíferos. Esto quiere decir también que son propietarias del excedente generado y del uso que dan al mismo. En base a este marco jurídico, las empresas extranjeras procedieron a activar las diferentes fases de la cadena de la industria del petróleo. El Estado no tiene la mínima injerencia, sólo capta impuestos establecidos por ley. Las empresas transnacionales se benefician de la renta económica, la cual expresa la diferencia entre ingresos y costos.

El artículo 139 de la Constitución Política del Estado textualmente señala: “Los yacimientos de hidrocarburos,

cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presente, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley”.

El marco jurídico, aprobado por el gobierno de Sánchez de Lozada, contradice plenamente lo señalado por la Constitución Política del Estado. La Ley 1689 y el Decreto Supremo de marras señalan que la producción de líquidos y de gas es de propiedad de las empresas transnacionales, y también las fases de transporte y comercialización. La Constitución Política del Estado, en cambio, en el artículo mencionado, es contundente al expresar que los yacimientos de hidrocarburos son de dominio directo o de propiedad del Estado nacional, es decir, que éste tiene poder para usar y disponer de lo suyo, a su vez es inalienable porque no existe el mínimo de posibilidades para enajenarlos o, lo que es lo mismo, no puede pasar el dominio del yacimiento a otro. Además el derecho que tiene el Estado sobre este recurso natural es imprescriptible, no puede extinguirse. Entonces, el artificio legal referido a la propiedad de la producción contradice y viola la Constitución Política del Estado.

Se confirieron derechos de propiedad vulnerando la pirámide jurídica. Así, el Decreto Supremo N° 24806 del 4 de agosto de 1997 entra en total contradicción con la Constitución Política del Estado Boliviano, en especial con el artículo 139, al permitir que en el Contrato de Riesgo Compartido suscrito entre YPF y las empresas extranjeras se diga, en la Cláusula Tercera, que éstas tienen el derecho de propiedad de la producción que obtengan en boca de pozo. Además, la Ley de Hidrocarburos N° 1689 les concede total libertad para la comercialización, el transporte, la refinación y la exportación. En consecuencia, las empresas extranjeras tienen derechos de propiedad y total libertad para explotar, producir y apropiarse del excedente hidrocarbúrrifero.

Entonces, el actual marco jurídico cambia drásticamente la concepción de excedente hidrocarbúrrifero. La anterior Ley de Hidrocarburos N° 1194, promulgada en 1990, era taxativa al señalar que el Estado era propietario de las reservas, de la producción y comercialización, y por lo tanto participaba y era el directo beneficiario de la generación, distribución y uso del excedente. En cambio, el marco jurídico actual señala que el Estado es propietario de las reservas de gas pero no de la producción y de la comercialización de líquidos y de gas, y por lo tanto le excluye del circuito de la generación, apropiación y uso del excedente. En esta perspectiva el Estado sólo se beneficiará del sistema tributario. Por supuesto, éste es un cambio cualitativo.



De estos hechos se puede colegir que la generación del principal excedente económico y su respectiva utilización están en manos de empresarios extranjeros. El Estado perdió la posibilidad de incidir en las decisiones del uso del excedente económico.

Por otro lado, el marco jurídico vigente procedió con la reclasificación de los campos petroleros: los hidrocarburos antiguos o existentes pagan bajo el concepto de regalías el 50% del valor pozo, mientras que los nuevos sólo pagan el 18%, perdiendo el Estado boliviano el 32%. La particularidad de los campos existentes es que están en un acelerado proceso de agotamiento. Se estima que en los próximos cinco años desaparecerán y quedarán sólo los campos nuevos ubicados en el Departamento de Tarija. Esta decisión tiene claros efectos sobre las finanzas públicas, ya que las mismas no tendrán la capacidad de satisfacer las diferentes demandas emanadas de las regiones y de los distintos sectores sociales. Este hecho ya se constituye en una preocupación actual. La crisis de las finanzas públicas se debe en parte a los resultados extremadamente exigüos que producen las reformas estructurales. Los ingresos fiscales que se esperaban están por debajo de las expectativas de los diseñadores de estas políticas.

Con la promulgación de las leyes de capitalización e hidrocarburos, se pasó drásticamente de una visión de economía estatal hidrocarbúrfica, que tuvo una vigencia de sesenta años, a una de total privatización. En América Latina, Bolivia, Argentina y Perú son los países que pasaron a tener una propiedad hidrocarbúrfica totalmente privada y transnacionalizada. Otros países petroleros decidieron mantener la propiedad bajo la tutela del Estado, con ajustes empresariales importantes para enfrentar los retos de la competencia internacional (Moguillansky y Bielschowsky, 2000).

Como señala Moguillansky: "Entre las modificaciones contractuales, la promovida por la Argentina, a partir de 1989 y desarrollada entre 1990 y 1991 fue la más radical, conce-

diendo permisos de exploración y explotación en que el petróleo o el gas natural pasan a la propiedad del concesionario. Le siguió Perú, que en agosto de 1993 promulgó la nueva ley de hidrocarburos, Ley 26221, que modifica el régimen de contratación petrolera en las etapas de exploración de producción y entrega la propiedad del petróleo y el gas a los contratistas”.

Los otros países petroleros latinoamericanos cambiaron la legislación petrolera con la finalidad de atraer y captar inversiones extranjeras, pero no se consideró la mínima posibilidad de entregar la propiedad del gas y el petróleo a las empresas extranjeras: es el caso de Ecuador, Venezuela, México y Brasil. Por supuesto, las condiciones actuales para estos países son más favorables que para los tres que privatizaron la producción de hidrocarburos, ya que entregaron la propiedad de los excedentes a las empresas extranjeras, beneficiándose de la monetización de las reservas de gas y petróleo.

También es necesario señalar que en los países que decidieron mantener las empresas petroleras estatales, resultado de la importancia de las reservas hidrocarburíferas, se dio un flujo significativo de recursos financieros debido a la existencia de una liquidez financiera en el mercado mundial. El capital de préstamo ingresó a estas actividades porque tienen perspectivas en términos de mercados y de rentabilidad. Con esto se quiere desmitificar aquella argumentación a favor de la privatización de YPF. Se decía que ya no es sujeto de crédito en el ámbito internacional. Los resultados en los países que dejaron a estas empresas como públicas desmienten las aseveraciones que realizaron la mayoría de los partidos políticos e inclusive las organizaciones gremiales de los empresarios bolivianos.

El conocimiento de estas mutaciones cualitativas por parte de la población tomó su tiempo. Los partidos políticos que gobernaron y aprobaron las mencionadas disposiciones legales no tuvieron una actitud transparente con la sociedad. A medida que los partidos políticos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil fueron asimilando el contenido y las consecuencias de estas decisiones, el ambiente político y social se tornó tenso. Además, este escenario se deterioró aun más conforme emergían posibilidades de concretar el proyecto de exportación de gas natural a Estado Unidos y México por parte del Consorcio Pacific LNG, conformado por Repsol YPF, British Gas y Pan American y la empresa compradora Sempra, y asimismo por el hecho de que el Estado boliviano no tenía la más mínima posibilidad de participar e incidir en las negociaciones. El papel que asumía era totalmente pasivo en términos de recepcionar regalías y tributos.

Por estas razones, la rebelión popular de octubre de 2003 logró articular a la mayoría de la sociedad boliviana mediante el planteamiento central de la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos que contemple aspectos centrales tales como la recuperación de los derechos de propiedad a favor del Estado boliviano, la industrialización del gas natu-



ral, la reposición de YPF, el priorizar mercados, los precios y los usos que se deberían dar a los probables recursos financieros provenientes de diferentes proyectos.

El actual presidente, Carlos Mesa G., se comprometió con el movimiento social que protagonizó la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada a elaborar una nueva Ley de Hidrocarburos y organizar un referéndum vinculante acerca de la problemática del gas natural. El año 2004 será fundamental, porque tendrán que discutirse a nivel de la población las propuestas gubernamentales.

Indudablemente el actual gobierno tiene una espléndida oportunidad para reorientar cualitativamente el curso que tomó la cuestión hidrocarburífera. La coyuntura exige tener una visión integral, de manera tal de diseñar una estrategia y política hidrocarburífera que incluya los aspectos centrales que harían a la mencionada estrategia. Sólo así se podría asumir una posición clara y coherente frente a la sociedad y las empresas transnacionales.

Los aspectos relevantes que se deberían abordar para diseñar no sólo una estrategia sino también una nueva Ley de Hidrocarburos tienen que ver con la propiedad, la renta de la industria petrolera, la industrialización del gas natural, la reconsideración de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la posición nacional acerca de los mercados, y la utilización de los probables recursos que provendrían de las diferentes actividades y proyectos. Articulando estos aspectos, el gobierno podría asumir una posición clara y coherente frente a la sociedad y las empresas transnacionales.

La coyuntura es favorable para que el gobierno asuma decisiones estratégicas para el futuro de Bolivia. Es fundamental recuperar los derechos de propiedad, lo que en otras

palabras significa el retorno al Estado del excedente económico plasmado en gas y petróleo. Este sería el punto de partida para redefinir las relaciones con las empresas extranjeras, y buscar el justo medio para los intereses del Estado nacional y de las transnacionales.

Esta es una principal reivindicación del movimiento social que protagonizó la insurrección popular de octubre. Evitar que se repliquen en el futuro hechos de esta naturaleza pasa por tomar decisiones gubernamentales que recuperen los derechos de propiedad a favor del Estado y porque se apruebe una estrategia y política hidrocarburífera asociada a los intereses nacionales y no sólo de las empresas transnacionales.

Bibliografía

Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky 2000 *Inversión y Reformas Económicas en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).