

Gas y política

Una geopolítica explosiva

Carlos Miranda Pacheco
Javier Aliaga Lordemann

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Gas y política. Una geopolítica explosiva

Primera edición: octubre de 2009

© FES-ILDIS

Av. Hernando Siles 5998, esq. Calle 14

Obrajes

Tel. 2750005 Fax: 2750090

E-mail: ildis@fes-bol.org Web: <http://www.fes-bol.org/>

La Paz, Bolivia

Edición: Patricia Montes

Dibujo de la tapa: Alejandro Salazar

Depósito legal: 4-1-2306-09

Impresión

Creativa 2 488 588

Índice

Presentación

Gas natural y geopolítica

Carlos Miranda Pacheco

Introducción	11
1. El caso Rusia.....	14
2. Estructura y dinámica de la geopolítica regional del gas – regional.....	26
3. El neonacionalismo y la geopolítica del gas en la región.....	56
4. La crisis económico-financiera y su impacto en la geopolítica regional del gas.....	58
5. El gas boliviano entre la geopolítica y la crisis económico-financiera.....	64
Bibliografía.....	72

El Estado rentista y su relación con el régimen democrático

Javier Aliaga Lordemann

Introducción	75
1. Antecedentes.....	78
2. Propiedad y renta de recursos naturales.....	80
3. Aproximación conceptual.....	84
4. Aproximación metodológica	88
5. Especificación del modelo econométrico	90

6. Modelo de equilibrio general computable.....	94
7. Matriz de <i>stakeholder</i>	98
8. Conclusiones.....	102
Bibliografía	105

Presentación

El Foro de Energía y Desarrollo que promueve la FES en Bolivia desde el año 2008 tiene como objetivo generar un espacio de deliberación en el que los actores políticos, sociales e intelectuales participen en un debate propositivo alrededor de la energía y su relación con el desarrollo del país, sin perder la fuerte relación que tiene este tema con el debate académico y político global. A través de la producción de estudios y mesas de discusión e intercambio entre los mencionados actores, el proyecto busca contar con análisis y propuestas que identifiquen los puntos clave del debate en tres áreas específicas:

- La matriz energética boliviana y su uso en función de asegurar un desarrollo sustentable en el país.
- El uso sostenible de la renta de los hidrocarburos.
- El mejor uso de la energía y su renta en función de asegurar estabilidad política e institucional en el país.

En este contexto surge la idea de convocar a dos prestigiosos profesionales bolivianos a reflexionar sobre las relaciones actuales entre la política y el gas, en un contexto global cambiante y volátil para las energías fósiles. La pretensión de este libro es ir más allá del debate eminentemente técnico y económico que ha predominado en el sector gasífero durante el decenio de 1990 y a inicios del siglo XXI, explorando las implicaciones que tiene este recurso natural para las relaciones de poder y la estabilidad institucional entre y dentro de los Estados.

Carlos Miranda nos brinda un enfoque pionero para comprender la geopolítica del gas, a la que entiende como la búsqueda de la captura y/o control de fuentes de producción y de mercados, así como de los gasoductos que los conecten. El autor utiliza el interesante caso de Rusia y su relación gasífera con Europa para establecer un punto de comparación con la geopolítica del Cono Sur. Siendo Rusia, a través de Gazprom, el principal proveedor de gas natural a Europa occidental, el autor plantea que ésta no es sólo una estrategia económica sino también geopolítica y que dicho país pretendería, a través de su influencia energética, volver a ser un factor decisivo de poder en la toma de decisiones político-económicas en el mundo.

Sin embargo, al atravesar gran parte de la red de ductos de Gazprom por territorio de las ex repúblicas socialistas soviéticas, especialmente Ucrania, ese objetivo se debilita porque estos países buscan también poder influir geopolíticamente en Rusia.

Para Miranda, las lecciones de Rusia son fundamentales para Bolivia y el Cono Sur. Según el autor, de haber estado en la posición expectante de convertirnos en centro productor y distribuidor de gas para el Cono sur, Bolivia habría quedado aislada geopolíticamente por un conjunto de factores políticos internos, vale decir, la inestabilidad política y la sobreideologización del debate respecto a las reservas del gas boliviano, que habrían espantado las inversiones en proyectos fundamentales, como el LNG, generado reacciones que buscaron integración energética prescindiendo de Bolivia, como el anillo energético y el gasoducto del sur y, por último, habrían dejado al país en una posición de dependencia geopolítica del Brasil.

Es aquí donde se vinculan los dos trabajos, puesto que Javier Aliaga analiza justamente la influencia que el factor gas habría jugado en el desarrollo de la conflictividad sociopolítica en el país y, por ende, en la pugna por el excedente gasífero que sobreideologizó el debate en torno

a la renta hidrocarburífera. Con una sofisticada aproximación económica, el autor saca importantes conclusiones sobre la situación de la estabilidad institucional y democrática del país. Según él, las expectativas por acceder a la renta del gas, especialmente después de la subida de los precios internacionales del petróleo, habrían exacerbado conductas rentistas, clientelares y corporativas que se encuentran detrás de la crisis institucional y la alta fragmentación que se detecta en el Estado boliviano y que genera importantes ejes de conflictividad —como la detectada entre el Estado central— y las regiones autonomistas por el acceso a la renta del gas.

La FES-ILDIS agradece a los autores por el esfuerzo realizado y espera que su enfoque innovador sirva a los lectores para ampliar el espectro de los debates en torno al gas y su rol en el desarrollo del país, desde una mirada integral y no solamente económica.

Kathrein Hoelscher
Directora FES Bolivia

Gas natural y geopolítica*

Carlos Miranda Pacheco

* Este artículo fue escrito en mayo de 2009.

Introducción

La explotación y mercadeo del petróleo ha sido probablemente la actividad extractiva que más ha sido influenciada por el quehacer geopolítico de las naciones en pos de lograr el control de fuentes de producción y el acceso a los mercados.

Esta actividad llegó a definir los límites de las naciones que conforman en el Medio Oriente la zona con mayor contenido de reservas de petróleo en el mundo. Al realizarse esta especie de ubicación y delimitación de fronteras del petróleo, en gran medida también se la realizó para el gas natural.

Grandes yacimientos de gas natural no asociado, como los del Mar del Norte, del este y norte de Rusia y las del Cono Sur de Latinoamérica, no fueron objeto de esa especie de localización y distribución efectuada en esos tiempos.

El gas empezó a cobrar importancia años después de la II Guerra Mundial; en cambio, el petróleo y sus derivados fueron los combustibles que movieron las ruedas, orugas y motores que se utilizaron en los conflictos bélicos.

La preocupación por la contaminación ambiental provocada por el uso extensivo de combustibles fósiles derivados del petróleo impulsó el uso del gas natural, que resulta menos contaminante. El protocolo de Kyoto y la Conferencia Mundial del Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992, le dieron al gas la bendición final. Por otro lado, desde fines del siglo XX se hizo evidente que las reservas de petróleo que se descubren anualmente eran menores que los volúmenes que se habían consumido en ese período. Con el gas natural, al contrario, no obstante que el consumo se incrementaba, el descubrimiento de reservas era superior a los volúmenes consumidos. Esta figura ha generado el proceso de sustitución del petróleo por gas, esperándose que a mediados del presente siglo el hidrocarburo de mayor consumo sea el gas natural, seguido por el petróleo. En la actualidad, el petróleo constituye el 36% de la energía que consume el mundo y el gas el 23%. Se espera que para el año 2020 la proporción se haya invertido. Este proceso de sustitución de gas por petróleo se puede apreciar claramente en la figura 1.

No obstante las bondades del gas mencionadas anteriormente, éste no ha llegado a ser un *commodity* con precios internacionales bien establecidos, como en el caso del petróleo. Los precios del gas son todavía establecidos por el juego de la demanda y sus efectos, pero dentro de limitadas áreas regionales. La innovación tecnológica de licuificar el gas, sometiéndolo a -160°C , y su transporte en barcos tanqueros especiales, los metaneros, para ser entregado en otros mercados en otras regiones, es todavía una actividad menor. Tan solo 5% del gas utilizado se mueve en barcos. El resto es comercializado por gasoductos, en áreas continentales o regionales.

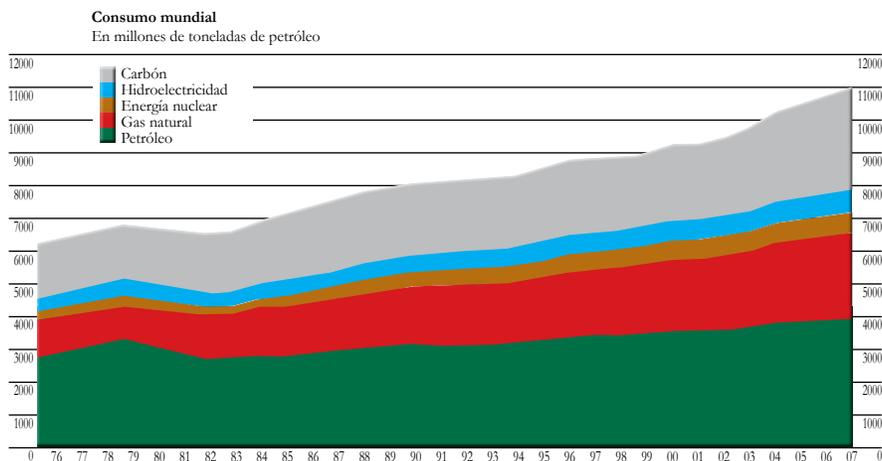
Todo lo anterior hace que el juego geopolítico por el gas sea una actividad intensa y creciente.

Este trabajo intenta describir e identificar en forma resumida las fuerzas que sustentan el juego geopolítico de Rusia en Europa y el mundo, y el que se desarrolla en el Cono Sur. Se ha escogido el caso de

Rusia porque, al igual que en el Cono Sur, la industria del gas empieza a desarrollarse en Argentina a partir de 1946. En ambos casos estos dos países establecen unos lineamientos geopolíticos claros. En lo que difieren es en el logro de esos objetivos. Ambos países son miembros de un pequeño grupo de países en los que el gas representa más del 50% de su consumo energético. Finalmente, no obstante estar el uno en la antípoda del otro, el accionar geopolítico de ambos será sentido en Bolivia en el siglo XXI.

Por estos motivos, este trabajo aborda el caso Rusia en sus líneas fundamentales, y el desarrollo y dinámica geopolítica en el Cono Sur en detalle. Por estas razones, si con relación al Cono Sur se especula sobre los posibles efectos geopolíticos del neonacionalismo sobre los recursos, los efectos que la crisis económico-financiera actual está provocando, se presenta cómo —a juicio del autor— queda Bolivia atrapada en el medio del juego geopolítico mundial y regional y la crisis económica mundial.

Figura 1
Consumo mundial de energía 1976-2007



El consumo mundial de energía primaria disminuyó en 2007. Sin embargo, el crecimiento del 24% seguía por encima del promedio de los 10 años. El carbón permaneció como el combustible de más alto crecimiento, y el consumo de petróleo creció lentamente. El petróleo sigue siendo el combustible líder en el mundo pero ha perdido participación en el mercado global por seis años consecutivos, mientras que el carbón ha ganado participación en el mercado en esos seis años.

Fuente: British Petroleum

1. El caso de Rusia

Pasada la II Guerra Mundial, la energía que acompañó la reconstrucción de la URSS fue el abundante gas natural, en contraste con el petróleo barato del Medio Oriente utilizado por el Plan Marshall para Europa Occidental.

La información sobre la existencia de importantes yacimientos de gas en Rusia, en el occidente de Siberia y el sur del país data de fines del siglo XIX, pero la puesta en marcha del Gasoducto Saratov-Moscú, el año 1946, es considerada como el inicio de la industria gasífera moderna de Rusia. Ésta se desarrolló con tal ímpetu y dinamismo, que a mediados de los sesenta se producía 3,5 TCF, o sea 9,7 BCFD, con 10,4 millones de puntos de abastecimiento. Toda esta actividad era soportada por la producción de los campos súper gigantes de Siberia Occidental y Oremburg en el sur. Posteriormente, las reservas y la producción fueron incrementadas en gran forma por los descubrimientos de la península de Yamal¹.

Las reservas contenidas en los campos de Rusia han sido y todavía continúan siendo materia de discusión por el gigantismo de las mismas y por la diferencia entre los sistemas de evaluación de las reservas: las desarrolladas por el gobierno ruso y las utilizadas por la Sociedad de Ingenieros Petroleros (SPE), normalmente aceptada internacionalmente por la industria y la banca internacional.

La firma Golye & McNaughton ha sido contratada por Gazprom y trabaja desde 1997 para reevaluar las cifras obtenidas con el sistema oficial y proporcionar cifras de acuerdo al sistema de la SPE.

1 G. V. Gayzin, "Yamal-Nenets Autonomous Region: The Core of Russian Gas Secuirits", International Energy Agency, Paris, November 2003. Las reservas de la Península de Yamal todavía no están totalmente identificadas y certificadas. En el área existen campos "súper gigantes", con reservas mayores a las 2 Tm³.

Ilustrando lo anterior, tenemos las siguientes cifras de reservas:

- a) El Ministerio de Recursos Naturales indicó para el 1º/1/2003 la cifra de 236 Tm³ (trillones de metros cúbicos)²
- b) Gazprom, para 1º/1/03, muestra las siguientes cifras:
 - Reservas A+B+C 25,121 Tm³ ³
 - Reservas de otras compañías petroleras rusas 5,88 Tm³
 - Total 29,09 Tm³
- c) Las estadísticas de BP, que son las cifras más consistentes en la industria, muestran los siguientes datos como reservas probadas de toda la Federación Rusa⁴.

Año	Reserva probada (Tm ³)	% del mundo	R/P (años)*
1997	45,17	30,8	85
2006	44,60	25,33	73
2007	44,65	25,17	73

* Duración de la producción.

Como se puede ver, las reservas probadas en 10 años han mantenido su posición de constituir el 25-30% de las reservas mundiales. En cuanto a la relación R/P (reserva/producción), también se muestra que las reservas podrían soportar la producción de ese año en particular por un lapso de entre 73 a 85 años adicionales.

Estas cifras, más la ubicación geográfica de Rusia (entre Europa y Asia) sustentarían el pensamiento geopolítico de concebir a Rusia como el jugador más importante en la industria del gas y, por ende, de preten-

2 Stern, 2005.

3 El sistema oficial del gobierno ruso clasifica las reservas con A, B y C. Se asemejan a las Reservas Probadas, Probables y Posibles de la SPE, pero no son iguales.

4 *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 2008, y elaboración propia.

der recuperar la prestancia de la ex URSS en la formulación y definición de los eventos políticos mundiales.

El desarrollo de la industria desde su inicio fue tan intenso y acelerado que cuando existía la URSS el uso del gas natural había alcanzado el 50% del total del consumo energético. Esta cifra demuestra que el uso del gas natural estaba ampliamente difundido en todas las repúblicas que conformaban la ex URSS.

El 1991, la URSS se fragmenta y nueve países se separan, formando el Commonwealth of Independent States (CIS), que dejan de ser mercados internos de gas ruso y pasan a ser mercados obligados de exportación por estar ligados por el sistema de ductos de la ex URSS. Algunos de ellos se vuelven países de tránsito obligado para el gas ruso con destino a Europa Occidental. Además, Rusia, a su vez, se vuelve país de tránsito obligado para la exportación de un par de países de la CIS.

El manejo de esta inédita situación de países ahora independientes, antes integrantes de la URSS, ha sido y es muy difícil y compleja porque estos países venden gas, compran gas y son países de tránsito. Algunos de ellos juegan dos de los tres roles señalados. La separación traía consigo el establecer relaciones comerciales formales, cuando el suministro de gas antes interno estaba bajo un difuso sistema de precios de la ex URSS, en el que el precio interno del gas estaba totalmente alejado del precio de mercado.

El cambio de sistema económico de la ex URSS, con el advenimiento de la Federación Rusa de Naciones y la aparición de los países del CIS, ocasionó la formación de varias compañías petroleras y gasíferas para atender el mercado de exportación a los países del CIS y, finalmente, los compromisos de exportación a Europa Occidental. El manejo centralizado del tema se encomendó a Gazprom, estableciendo a la empresa como la única autorizada para exportar gas.

¿Qué es Gazprom? Gazprom es la empresa gasífera más grande del mundo en reservas, producción y volumen de ventas. Al 2007, Gazprom contaba con casi el 15% de las reservas mundiales. Inicialmente era una empresa estatal que en 1993 fue convertida en una corporación con acciones en las que el Estado ruso tiene un 50%. Empresas alemanas tienen el 6% y el resto, innumerables accionistas. Sus acciones cotizan en las bolsas importantes del mundo.

Sus ventas anuales fueron por más de 60.000 millones de dólares (antes de la crisis). Suministra algo más de 20 TCF anuales (el total de las reservas bolivianas) a los mercados internos rusos y a Europa (56% y 44%, respectivamente). El 30% del consumo de gas de Europa proviene de Gazprom. Toda la comercialización del gas que vende es a través de más de 25.000 km de gasoductos, entre ellos los mayores del mundo. A partir de marzo empezará a proveer con LNG desde la isla Sakhalin.

En general, al principio la política rusa con los países del CIS fue buscar un desacoplamiento en la década de los noventa. Esa política fue revertida a partir de 2001 y se intensifica desde 2002 porque los ingresos por venta de gas a Europa Occidental alcanzaron niveles que hacían necesario el tener un cuidado especial en el cumplimiento de contratos, contando con el hecho de que el gas debía hacer tránsito obligado por los países del CIS.

Según esta nueva relación, establecida por la Administración de Putin, el objetivo central del comercio de gas de Rusia es servir como un elemento importante en el retorno de Rusia a su rol anterior de actor protagónico en el escenario mundial de decisiones político-económicas.

Para este efecto, el juego geopolítico con los países del CIS se vuelve intenso para eliminar, a través de Gazprom, el suministro de gas por pequeñas compañías independientes, lograr el arreglo de cuentas por la recepción de gas subsidiado en la década confusa de los noventa a cam-

bio de cesiones de activos a Gazprom y, en el clásico estilo geopolítico, reforzar las iniciativas rusas en sus propios países. Rusia ha preferido el trato bilateral con los países CIS, rehusando ratificar el Energy Charter Treaty y su Protocolo de Tránsito para evitar acudir a tribunales arbitrales internacionales en caso de diferendos en el sistema de tránsito⁵.

En síntesis, Rusia y los países del CIS tienen una muy difícil y compleja trama de acuerdos sin estabilidad a largo plazo, sino cambiante de acuerdo a realidades circunstanciales entre los actores. Algunos están en el proceso de cambio de ser productores y también exportadores de gas y otros, como Kazajistán y Turkmenistán —cuya producción debe utilizar la red rusa en tránsito, por tanto, debe ser transferida a Gazprom—, ahora pretenden ser exportadores independientes a Europa y China.

Esta complicada trama no ha detenido a Rusia en su cometido central, porque ha estado incrementando la provisión de gas a Europa Occidental de 109 Bm³ en 1990 a 149 en 2004⁶, con planes de alcanzar a los 200 Bm³ para el año 2010⁷ y así mantener el 30% de la provisión de energía a Europa.

La inestabilidad de los arreglos con los países de la CIS, especialmente Ucrania, por donde fluye el 85% de las exportaciones a Europa, hace que la estrategia rusa esté dirigida en primera instancia a poder cambiar de rutas de acceso a su mayor mercado, que es Europa Occidental. El primer intento de esquivar a Ucrania fue realizado con la construcción del gasoducto Blue Stream, de Rusia a Turquía, a través del Mar Negro. Esta línea tiene una capacidad de 16 Bm³/año (1,55 bpc/d), está en

5 El Energy Charter Treaty y su Protocolo de Tránsito es un tratado fundamental de la Unión Europea para regular el desarrollo de la industria del gas en la Comunidad Europea. El Protocolo de Tránsito es el instrumento para que el tránsito por los países sea fluido y esté exento de presiones y/o discriminaciones.

6 Goldman, Marshall, *The Petrostate*, Oxford University Press, 2008.

7 *Op. cit.*

operación desde 2002 y termina en Ankara (ver mapa I). La línea no ha podido ser expandida para adentrarse más en Europa, razón por la cual se lanzó el proyecto Nord Stream, que consiste en dos líneas paralelas, con una capacidad de 75 MMm³/d cada una, que, saliendo de Rusia en Vyborg, atraviesan el Mar Báltico hasta llegar a Greinswald en Alemania y ahí conectan con el sistema europeo de ductos. La primera línea está en construcción y deberá entrar en operación el 2010, la segunda, el 2011 (ver mapa II).

Mapa I
Blue Stream



Mapa II
Línea Nórdica



Adicionalmente, siempre tratando de eludir los países del CIS, Gazprom planea construir una planta de LNG frente a Vyborg para abastecer a Europa Occidental. Las interrupciones de suministro causadas por los conflictos con Ucrania han desencadenado en la Unión Europea la corriente de aumentar el número de puntos de recepción de LNG. Rusia no está dispuesta a ceder o perder esa parcela de mercado europeo (ver mapa I).

El otro gran gasoducto planeado es el llamado South Stream. Un gasoducto con una capacidad de 31 Bm³/año saliendo de Rusia, atravesando Georgia, para después cruzar el Mar Negro por su lecho hasta Bulgaria. En este país se bifurcan hacia el Norte por Serbia y Hungría hasta llegar a Austria para interconectar con el sistema europeo de gasoductos. La bifurcación al Sur sería por Grecia, para atravesar con una línea submarina el Mar Adriático hasta Italia y poder interconectar con el sistema europeo de gasoductos. (Ver mapa III.)

Mapa III
Línea del Sur



El Nord Stream es también llamado el Gasoducto Ruso-Germano, porque Gazprom ha incorporado importantes socios alemanes en la compañía Nord Stream AG que financia el proyecto. La solidez financiera del mismo ha sido reiterada por Nord Stream AG, indicando que los problemas causados por la crisis económico-financiera han sido superados y que el proyecto continúa sin interrupciones⁸.

Se ingresa a Europa por el sureste, eludiendo Ucrania, que es quizás la zona de mayor discusión y actividad geopolítica.

El proyecto South Stream está en franca competencia con el Gasoducto Nabucco, que es un proyecto para llevar producción de Azerbaiján, independientemente del gas ruso, hacia Europa. El proyecto se origina en Bakú. Se dirige a Tbilisi (Georgia), de ahí a Enzurum (Turquía), atraviesa Turquía, Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y termina en Austria. El proyecto no atraviesa el Mar Negro y es más caro y más largo que el South Stream (ver mapa IV.)

Adicionalmente, Gazprom está empeñada en ser el mayor proveedor de gas a Europa, aun adquiriendo de terceros. Para este objeto, está negociando con Libia la provisión de gas de campos de ese país para ser comercializada por Gazprom⁹.

Por otro lado, reforzando el abastecimiento por el Sur a Europa, Gazprom ha llegado a acuerdos con España para el suministro de LNG con producción rusa en el Báltico¹⁰.

En síntesis, Gazprom está desplegando una ofensiva comercial hacia Europa casi parecida a una gran estrategia militar, con un movimiento gigantesco de pinzas comerciales en el Norte por el Báltico y por

8 *Platts International Gas Report* Vol. 615 de enero 19, 2009.

9 *Op. cit.* Vol. 605 de abril 25, 2008.

10 *Op. cit.* Vol. 619 de marzo 19, 2009.

tierra a través de Ucrania. En el Sur, con el proyecto South Stream, a través del Mar Negro, reforzando el movimiento por el Sur la provisión en el Mediterráneo con gas de Libia¹¹.

Mapa IV Proyecto Gasoducto Nabucco



11 *Op. cit.* Vol. 606 de 15 de mayo de 2008.

Finalmente, Gazprom tiene suscritos convenios con Nigeria a través de la Compañía Nacional de Nigeria, para tender un gasoducto que atraviesa este país para conectar con el gasoducto que cruza el Magreb (Argelia-Túnez-Marruecos) y acceder a Europa vía Gibraltar¹².

Las pretensiones rusas de convertirse en un gran proveedor mundial de gas se pueden apreciar por sus planes e instalaciones en la isla Sakhalin, en el Pacífico, hacia Norteamérica y el Extremo Oriente.

Las instalaciones para producir LNG en Sakhalin ya están terminadas en su primera etapa y desde marzo Gazprom está comercializando LNG ruso en Japón, Corea y Taiwán, países que constituyen el mayor mercado de LNG en el mundo. La ubicación geográfica de Sakhalin favorece el ingreso a esos mercados, al igual que la composición accionaria de la planta de liquefacción, con importantes intereses japoneses.

La producción de LNG de Sakhalin también está dirigida al mercado de la costa oeste de Norteamérica, en la que no existe ni una sola estación de recepción de LNG. En primera instancia, el LNG de Sakhalin ingresaría al mercado norteamericano a través de Ensenada, en la Baja California mexicana. Desde ese punto se abastecería a México y al oeste de EE UU de Norteamérica. Al igual que en el caso del Japón, el ingreso a Norteamérica por Ensenada está asegurado porque Shell es importante accionista de Ensenada y también de LNG en Sakhalin¹³.

La globalización de las actividades de Gazprom, con sus connotaciones geopolíticas, ha llegado a nuestro continente. En Venezuela, en contrato con PDVSA, está explorando en ese país un área potencial-

12 Gazprom ha firmado un convenio con Nigerian Oil Company (NNOC) para la inversión de \$US 2.000 millones para desarrollo de campos de gas y la conexión con el gasoducto Magreb del Norte de Alemania. *Platts International Gas Report*, Vol. 619, marzo 2, 2009.

13 El GNL de Sakhalin entrará a Norteamérica por las instalaciones en Ensenada.

mente gasífera. La prensa especializada informa que Gazprom, además de explorar en Venezuela, tiene convenios de participar en futuras plantas de LNG que se puedan construir en Venezuela cuando se hayan establecido reservas y producción suficientes. El objetivo parece ser abastecer EE UU de Norteamérica a través del Atlántico, por las plantas regasificadoras existentes en ese país en la costa de EE UU sobre el Golfo.

Gazprom ha instalado una oficina regional en Río de Janeiro. Todavía no está involucrada en actividades exploratorias o de producción en ese país, pero es la central para Sud América.

En Bolivia ha contraído compromisos de exploración asociados con la empresa francesa Total. Según anuncios del gobierno, Gazprom certificará las reservas bolivianas y prestará cooperación para el planeamiento gasífero boliviano por los próximos 30 años y para la creación de un instituto tecnológico del gas.

Gazprom también ha logrado convenios de participación en la industria gasífera argentina y ha ofrecido participar en la construcción del futuro Gasoducto del Noreste Argentino¹⁴.

Como se puede ver por esta sintética relación de las actividades de Gazprom, ésta está cumpliendo el cometido geopolítico del Estado ruso de estar presente en todas las áreas de actividad gasífera. Esta política ha sido explicitada en varias ocasiones. En la inauguración de la planta de LNG en Sakhalin, en abril de 2009, a la cual asistieron las máximas autoridades de Japón y Holanda y representantes de alto rango de Inglaterra, Australia y Corea, el Presidente Medvédev manifestó que la planta representaba un “paso muy importante para el rol mundial del gas ruso en el mercado”.

14 Platts International Gas Report, febrero, 2009.

2. Estructura y dinámica de la geopolítica regional del gas

El Cono Sur

La geopolítica del gas y su evolución en el Cono Sur debería ser el resultado del descubrimiento de reservas en algunos países, la evolución de mercados consumidores y la ubicación y distancia geográfica entre ellos. A la consideración de estos hechos reales en el Cono Sur, se añaden otros, fruto de traumas históricos del pasado. En otros términos, como se podrá apreciar por la historia resumida que continúa, la geopolítica se desarrolla en pos de lograr la captura y/o control de fuentes de producción y mercados y el trazo de los gasoductos que los conecten; además, es afectada por traumas históricos entre países.

Argentina: El uso del gas natural en forma masiva como combustible en la región se inició en Argentina en 1946 con la creación de la empresa Gas del Estado (GE), encargada del transporte y comercialización en el país utilizando el gas producido por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el otro ente estatal productor de petróleo y gas, ambos monopolísticos¹⁵. La primera gran obra de GE fue la construcción del gasoducto Buenos Aires-Comodoro Rivadavia, introduciendo al gas natural como parte formal del consumo argentino¹⁶. Posteriormente GE conectó los yacimientos de Neuquén con Bahía Blanca y Buenos Aires. Los costos de construcción de todas esas líneas fueron asumidos por el Estado a fondo perdido, generando bajas tarifas de transporte y haciendo al gas rápidamente asequible a bajo precio.

15 Gas del Estado sustituyó a empresas privadas que generaban gas de carbón en Buenos Aires y contaban con aproximadamente 1.500 usinas. Galano, 2006.

16 El gasoducto Buenos Aires-Neuquén fue construido comenzando en Buenos Aires, para terminar en Comodoro Rivadavia. Esta secuencia de construcción del mercado a la fuente de suministro es muy desusada, pero GE tomó esa decisión porque mostraba una mejor imagen política con su primera obra. Galano, *op. cit.*

GE, siguiendo los descubrimientos gasíferos de YPF e incorporando al consumo interno a las poblaciones mayores y menores a lo largo del recorrido de los gasoductos troncales, se convirtió en el paradigma de la empresa estatal.

La labor exitosa de GE se desarrollaba en los años posteriores a la II Guerra Mundial, en los cuales existía una franca competencia geopolítica entre Argentina y Brasil por el liderazgo en el Cono Sur del continente. En ese ambiente, GE se convirtió en el generador y, a su vez, en el portador de la política gasífera argentina. En esa posición y función, los planificadores de GE y los geoestrategas argentinos concibieron a la Argentina como el país centro de producción y distribución de gas natural. En esos tiempos, esa pretensión parecía acertada por la existencia de yacimientos importantes de gas en sur de Argentina y por los escasos descubrimientos petroleros en el Brasil y otros países del Cono Sur.

Los descubrimientos de gas en Bolivia en la década de los sesenta, realizados en Santa Cruz por la empresa Bolivian Gulf Co., subsidiaria de la Gulf Oil Corp., coincidieron en el tiempo con un serio desfase argentino. GE había construido un gasoducto troncal entre Buenos Aires y los campos del norte argentino (Gasoducto GN). El Gasoducto GN estaba concluido, pero los campos de YPF no estaban desarrollados. No había producción suficiente para el consumo interno. Esta conjunción de circunstancias hizo posible que rápidamente se firme un contrato de provisión de gas boliviano y se logre el financiamiento del primer gasoducto internacional del continente.

Esta primera provisión internacional de gas fue exitosamente concluida, no obstante que entre medio en Bolivia se realizó y negoció la segunda nacionalización de los hidrocarburos¹⁷.

17 El contrato de provisión de gas fue firmado entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Bolivian Gulf Oil Co. (BOGOC), asociados con YABOG por Bolivia y Gas del Estado (GE) en Argentina. Esta sociedad adquirió

Los geoestrategas argentinos interpretaron que el contrato de compra por 20 años y la construcción del gasoducto Santa Cruz-Yacuiba constituían una captura de las reservas de gas boliviano, consolidando a la Argentina como centro de distribución de gas en la región. Hasta esa fecha no se habían descubierto reservas de gas en otros países del Cono Sur.

La exportación se inició el 1° de mayo de 1972 con un volumen de 4,5 MMm³/d. Esta operación ha tenido gran significado para la industria petrolera nacional. Por un lado, por primera vez los hidrocarburos bolivianos adquirirían un lugar de relieve en la provisión de energía en el Cono Sur¹⁸. Ese sentido de satisfacción y orgullo nacional fue consecuencia de la calurosa recepción al gas nacional en la Argentina. El gas importado llegó al inicio del invierno. Para esa época el volumen importado cubría el 40% del consumo argentino; su llegada evitó una crisis energética en la Argentina. Además marcó indeleblemente desde esa fecha a Bolivia como país gasífero y no petrolero, característica que infructuosamente se había tratado de lograr en el pasado.

viene de la p. 24

los compromisos de pago por el financiamiento del gasoducto e inició obras a mediados de 1969.

La nacionalización de BOGOC estableció desde su primer día el pago de una indemnización por bienes nacionalizados (en realidad estatizados, porque pasaba a propiedad de YPF). La nacionalización realizada el 17 de octubre de 1969 tuvo como primer efecto la suspensión del embarque de materiales para el gasoducto y después la paralización de las obras. El manejo de los campos e instalaciones nacionalizadas, así como la negociación de la indemnización, más el financiamiento del gasoducto, fueron muy diligente y profesionalmente realizados por YPF. El gasoducto, que debería estar en operación en mayo de 1970 entró en operación el 1° de mayo de 1972.

- 18 Bolivia exportaba volúmenes pequeños de petróleo de la Argentina, para lo cual inclusive se tendió un oleoducto de 6" desde Camiri hasta Yacuiba. Los volúmenes nunca llegaron a niveles significativos en el consumo argentino, siempre fueron minúsculos. La exportación de gas constituyó en un avance de la comercialización de YPF, que era un contrato por 20 años.

La exportación a la Argentina desde su inicio hasta su conclusión en 1999, 27 años después, ha sido un ejemplo de cumplimiento por parte de Bolivia como proveedor. Lamentablemente no se puede decir lo mismo de la Argentina como comprador y pagador.

La producción y exportación de gas a la Argentina generó excedentes de gas licuado de petróleo (GLP) que fueron vendidos al Brasil. Esta nueva línea de comercio exterior abrió las puertas a las primeras tratativas para la venta de gas a ese país. Fielmente a la política exterior pendular de la diplomacia boliviana, estas iniciativas fueron ampliamente acogidas y desarrolladas¹⁹.

Estas tratativas recibieron la abierta oposición interna por las fuerzas políticas de izquierda. A su vez, el gobierno argentino reaccionó negativamente, e inclusive forzó una cita presidencial para evitar la posible exportación²⁰. Los resultados de la entrevista Banzer-Perón no detuvieron ni cambiaron las negociaciones con el Brasil.

Las negociaciones progresaron hasta la celebración del convenio “Acuerdo de Complementación Industrial Bolivia-Brasil”. El título se debe al hecho de que, como contrapartida a la provisión de gas, se lograba el compromiso brasileño de compra de productos siderúrgicos

19 Una recolección estrictamente histórica del inicio de las tratativas de venta de gas al Brasil se tiene en la narración de C. Miranda P., “Una tarde lluviosa en Río”, *Presencia*, 9 de septiembre de 1996.

20 Del 12 al 15 de noviembre de 1973 se produjo la entrevista Banzer-Perón en Buenos Aires. El proyecto de declaración presidencial cubría una amplia agenda, sujeta a que Bolivia conceda prioridad a la Argentina en 30 MMm³/d de gas. Esa prioridad fue negada, ocasionando un virtual fracaso de la entrevista. Las paradojas y contradicciones de la política latinoamericana. El argumento ideológico de la izquierda boliviana para oponerse a la venta de gas era en sentido de que ese gas beneficiaría al aparato industrial brasileño, dominado por el capital norteamericano. Consecuentemente, la oposición a la exportación de gas al Brasil era parte de la pelea antiimperialista de la izquierda de Bolivia. Ver Andrés Solíz Rada. *El gas en el destino nacional*, La Paz: Amigos del Libro, 1984.

bolivianos del Mutún, cemento, fertilizantes y plásticos, haciendo posible la construcción de un polo de desarrollo en Puerto Suárez, donde estarían instaladas las plantas de los productos mencionados.

También en el Brasil la posible importación de gas boliviano fue resistida por sectores industriales que tendrían que convertir sus instalaciones de combustibles líquidos a gas. La oposición mayor estaba en Petrobrás, que seguía persiguiendo y prometiendo el autoabastecimiento de petróleo en pocos años más²¹.

La solución al problema de la ejecución del tratado frente a la oposición en los tres países consistió en pedir a Bolivia la ejecución de una serie de estudios de factibilidad para el supuesto polo de desarrollo en Puerto Suárez, así como la certificación de reservas. La conmovición política de oposición al proyecto es un clásico ejemplo de la geopolítica en plena acción.

El tiempo que consumían los estudios, más el desarrollo satisfactorio de la exportación a la Argentina, lograron que la posible exportación de gas al Brasil vaya perdiendo actualidad para llegar caer casi en el olvido. La agitación de la izquierda nacional también fue decreciendo, apoyando la exportación de gas a la Argentina, totalitaria en esos tiempos. Esta fue una importante victoria geopolítica argentina.

Bolivia cumplía las entregas con una meticulosidad ejemplar y GE cumplía con el pago de sus facturas con precios cada vez mayores porque todo lo anterior se desarrollaba al mismo tiempo de la primera gran crisis de precios en el Medio Oriente. No obstante que la provisión boliviana disminuía cada vez porcentualmente en el conjunto del consu-

21 En las numerosas reuniones de negociación para lograr acordar el Tratado de Complementación Industrial, cuya columna vertebral era la exportación-importación de gas, la ausencia de Petrobrás fue notoria.

mo argentino, el gas boliviano lograba precios cada vez mayores, hasta alcanzar a \$US 4,60/MMPC.

Antes de llegar a la finalización del contrato en mayo de 1992, se produjeron dos acontecimientos con un fuerte significado geopolítico.

Con el retorno de la democracia en Argentina, la política de acordar semestralmente nuevos precios fue interrumpida y se enfrentó más de un año de suspensión de pagos por no existir acuerdo en los precios. Esta falta de pagos, además de ser uno de los mayores factores que desencadenaron la hiperinflación boliviana, ratificó nuevamente la “captura” de la producción boliviana de gas, porque durante el *impasse* Bolivia continuó proveyendo gas sin ninguna interrupción. La deuda fue posteriormente conciliada mediante un discutido convenio de pago de obligaciones entre ambos países que se denominó “Borrón y Cuenta Nueva”²².

El otro acontecimiento constituyó la visita a La Paz de una frondosa delegación empresarial brasileña, acompañando una misión de Petrobrás, en el mes de noviembre de 1991, para expresar el deseo oficial y empresarial de adquirir gas boliviano, justo a los seis meses previos a la finalización del contrato. En ese documento YPFB y GE podían convenir su prolongación o su conclusión. La casi espectacular visita, con una flotilla de más de 60 jets ejecutivos, fue realizada a tiempo para evitar la prolongación del contrato con la Argentina²³. Fruto de esa visita, se sentaron las bases para el futuro contrato de venta de gas y la presencia

22 El convenio de pagos fue el último esfuerzo para regularizar la deuda argentina de más de un año de provisión de gas, que alcanzaba a más de \$US 400 millones. Por la urgencia de recibir pagos, el Estado boliviano recibió mercadería de muy dudosa calidad y a precios por encima de los internacionales, que generó escándalos por los usuarios. El convenio “Borrón y cuenta nueva” fue un ajuste de cuentas muy desigual porque deudas corrientes por pago de gas fueron utilizadas para pagar saldos de obligaciones a largo plazo.

23 El contrato original, Gas del Estado-YABOG (YPFB-BOGOC), tuvo que ser proyectado por dos años por la nacionalización de BOGOC. Con esa prórroga, el contrato vencía indefectiblemente el 1º de mayo de 1952.

de Petrobrás para explorar y desarrollar campos de gas para ese futuro mercado mediante una carta de intenciones que fue la base para el contrato de compra-venta de gas.

De estos dos acontecimientos, el primero sirvió para mostrar claramente la dependencia del mercado argentino para el gas boliviano (gas capturado). El segundo mostró que Brasil tenía un profundo interés en el gas boliviano, pero no en reavivar el convenio Bolivia-Brasil de 1972.

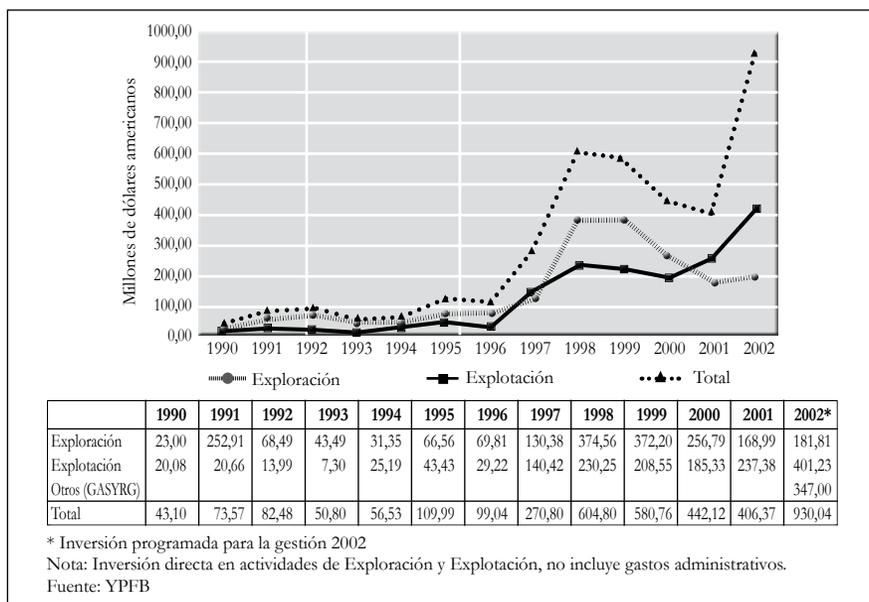
Dos años antes de la conclusión del contrato de venta de gas a la Argentina, ese país fue objeto de grandes transformaciones, modificando su economía hacia una economía abierta de mercado. Por ese motivo, GE fue eliminada y sus compromisos asumidos por un nuevo YPF, que fue convertido en YPF S. A. Esta nueva empresa ya no detentaba el monopolio de la producción y tampoco del transporte y comercialización de gas, como lo había hecho la extinta GE. Por estas razones, YPF S. A. no objetó la terminación del contrato YPFB-GE y continuó comprando gas mediante contratos a corto plazo en el período de transición de venta de gas al Brasil.

Habiéndose convenido en grande la venta de gas al Brasil en noviembre de 1991, ésta no pudo concretarse hasta julio de 1999. En el ínterin, se continuó proveyendo de gas a la Argentina bajo contratos a corto plazo con YPF S. A., que aceptaba las entregas con una óptica de mercado libre para que pueda a su vez traspasar el gas a las distribuidoras de gas en Argentina, que también ya eran y son privadas. Intentos de venta de gas de YPFB a las distribuidoras fueron fallidos por la intervención de YPF S. A. Este sistema de venta mediante compromisos a corto plazo hasta julio de 1999 permitió el perfeccionar los arreglos de venta de gas entre YPFB y Petrobrás, participación de Petrobrás en áreas de exploración en Bolivia y en la construcción y operación del Gasoducto Río Grande (20 km al Sur de Santa Cruz) y Sao Paulo, que fue prolongado hasta Porto Alegre.

Bolivia gasífera

En 1994, nuestro país también inició un programa de reformas económicas hacia una política económica de mercado abierto. En esa forma, en abril de 1996 se aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos, por la cual YPF se replegaba como operador, sus áreas de exploración y explotación y sistema de transporte por ductos fueron licitadas para constituir dos sociedades anónimas con 50% de participación de ciudadanos bolivianos. La tributación fue reducida al 18% de regalías por producción nueva y 50% a la producción existente. La participación privada fue obtenida mediante contratos de riesgo compartido con YPF, con una duración de 40 años.

Gráfico 1
Evolución de las inversiones en exploración y explotación
(En millones de dólares norteamericanos)



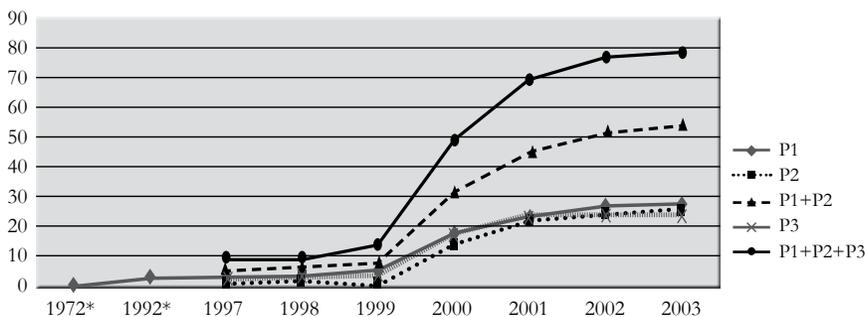
La inversión privada reaccionó favorable y rápidamente a las condiciones de una ley acogedora, el ingreso al mercado energético más grande del continente prácticamente asegurado y los fuertes indicios de importantes yacimientos que requerían inversiones por encima de las que había estado efectuando YPF, como se puede apreciar en el gráfico 1.

Los resultados de las inversiones no se hicieron esperar, lográndose un aumento espectacular de reservas, como se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro 1
Reservas de gas natural (TCF)₁

	1972*	1992*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
P1	1,15	3,93	3,75	4,16	5,80	18,31	23,84	27,40	28,69
P2	—	—	1,94	2,46	3,30	13,90	22,99	24,90	26,17
P1+P2	—	—	5,69	6,62	9,10	32,21	46,83	52,30	54,86
P3	—	—	4,13	3,17	5,47	17,61	23,18	24,90	24,20
P1+P2+P3	—	—	9,82	9,79	14,57	49,82	70,01	77,20	79,06

Reservas de gas natural (TCF)₁



*Datos no certificados

1 Datos al 1 de enero de cada año.

Los resultados que se fueron obteniendo confirmaron las hipótesis energéticas bolivianas en sentido de que el territorio encerraba grandes yacimientos de gas con importantes reservas aprovechables.

Por otro lado, un examen de la evolución regional de reservas mostraba que una clara tendencia de crecimiento estaba dada en Bolivia frente a sus vecinos, e inclusive insinuaba una posible crisis argentina (ver cuadro 2).

Cuadro 2

**Evolución reservas en el Cono Sur
Trillones de metros cúbicos (m³ por 10¹²)**

PAÍS	1985	1990	1995	2000	2002
Argentina	0,68	0,66	0,62	0,78	0,66
Bolivia	0,13	0,11	0,13	0,68	0,81
Brasil	0,09	0,12	0,15	0,22	0,24
Chile	—	—	—	—	—

Fuente: BP Energy Statistics.

Bolivia, el centro de transporte y abastecimiento de gas del Cono Sur

La suma de los elementos anteriores, reservas, mercados, gasoductos existentes y en planificación, más la posición geográfica central de nuestro país en la región, proporcionaron las bases para formular la tesis geopolítica boliviana de convertir al país en el centro de producción y transporte de gas del cono sur (Bolivia, el Gas Hub del Cono Sur)²⁴. A esta hipótesis se incorporaban las reservas de Camisea, que para esa época yacían abandonadas por Shell. Este planteamiento no sólo era de beneficio nacional por los ingresos y fletes de transporte; además,

24 La tesis de convertir a Bolivia en el centro de provisión y transporte de gas fue hecha pública en el Club del Petróleo, en Dallas, Texas, en septiembre de 1994. La tesis fue muy bien recibida por la industria y especialistas petroleros norteamericanos, que acuñaron la expresión “Bolivia, the Gas Hub of the Southern Cone”.

proporcionaba una seguridad energética a la región al conectar las tres grandes cuencas (norte argentino, sudeste boliviano, Camisea y áreas aledañas) con los mercados importantes del Cono Sur (ver mapa V)²⁵.

El primer objetivo fundamental era el lograr el ingreso al mercado brasileño. El afianzar ese mercado y la construcción del gasoducto necesario tropezaron con una fuerte competencia argentina. YPF S.A. postulaba poder suplir de gas al Brasil con nueva producción en Neuquén (Loma de la Lata).

Con la firma del contrato de venta de gas entre YPF y Petrobrás en 1996, quedó resuelto el tema de la competencia. La atención boliviana se concentró en lograr la construcción del Gasoducto Río Grande-Sao Paulo, que fue prolongado hasta Porto Alegre. Geopolíticamente, Bolivia había logrado el abastecimiento de gas a toda la zona industrial del Atlántico del Brasil, que representa más de cuatro veces el PIB de la Argentina.

Por su lado, mientras Bolivia centraba su atención y actividad petrolera en el gasoducto al Brasil, la iniciativa privada argentina tendió cuatro gasoductos a Chile e introdujo el consumo del gas a ese país en condiciones muy ventajosas. Estos gasoductos se inscribían en la línea maestra geopolítica argentina, en sentido de que ese país debía ser el centro de distribución de gas del Cono Sur.

25 Esta figura muestra la concepción geoestratégica inicial de Bolivia, el centro de abastecimiento de gas del Cono Sur. Este esquema preveía el sumar las reservas de Camisea para abastecer al Brasil, partiendo de Santa Cruz por línea Bolivia-Brasil. Participar en el suministro al sur para Paraguay, noreste argentino y Uruguay y conectar en Porto Alegre con el otro gasoducto Bolivia-Brasil, cerrando un círculo que permita mantener flujos alternativos para cubrir estacionalidades. Para el Pacífico se preveía un gasoducto dorsal a todo lo largo de Chile, que sea alimentado por gasoductos de Bolivia en el norte y por la Argentina en el sur. Este sistema también cerraba otro circuito para flujos alterativos e inclusive conexión con el primero del norte.

Mapa V



Un quinto gasoducto de Argentina a Chile fue tendido en Tierra del Fuego para suministrar materia prima a las plantas de metanol de Metanex²⁶.

Haciendo uso del clima de mercado abierto y acceso abierto a los ductos bolivianos, la empresa privada (Enron) tendió el gasoducto San Miguel-San Ramón —(Bolivia-Cuiabá (Brasil))— como un ramal del gasoducto Santa Cruz-Corumbá. El gasoducto debía llevar ese combustible a Cuiabá para alimentar plantas termoeléctricas en esa localidad. Para este propósito, Enron adquirió reservas de YPF en Argentina, que como producción eran entregadas en Santa Cruz de campos de YPF-Repsol en Bolivia. La penetración al Brasil fue complementada con este gasoducto que, derivando del troncal Río Grande-Sao Paulo, ingresaba hasta Cuiabá, el corazón sojero del Brasil (ver mapa VI). Bolivia había logrado una clara victoria en el juego geopolítico para acceder al gigantesco mercado energético brasileño.

Para el año 2000, la región se encontró con dos gasoductos de Bolivia al Brasil y cuatro gasoductos de Argentina a Chile (ver mapa VI).

Los inicios del siglo XXI brindaron un breve descanso a los geoestrategas regionales. Parecía que la figura de Bolivia abasteciendo la zona más importante del Brasil era compensada con los gasoductos argentinos hacia Chile, como una reafirmación de la Argentina como centro de distribución de gas natural.

¿GNL boliviano?

Como lo muestra el cuadro 1, las reservas bolivianas habían crecido a un paso extraordinario. La magnitud de las reservas mostraba que,

26 Las plantas de Metanex en Tierra del Fuego se alimentan de gas que está al margen del juego geopolítico de la región. El gas es chileno y argentino.

además de los mercados regionales, era posible incursionar en otros mercados, fundamentalmente Norteamérica. Para atención a la demanda de esa parte del mundo, se generó el proyecto de exportación de gas natural licuado (GNL). Este proyecto ha sido técnica y geopolíticamente el más atrevido que se planteó en la región. El proyecto consistía en el desarrollo del campo Margarita (en primera instancia), el tendido de un gasoducto de grandes dimensiones (42" de diámetro) con un oleoducto paralelo de 20" de diámetro hasta un punto en la costa chilena (Patillos), lugar en el que se instalarían las facilidades de licuefacción. Ahí se construiría un puerto especializado desde el cual se embarcaría el producto hasta Baja California (México) para los mercados mexicano y norteamericano (ver mapa VII). En Patillos se construiría una refinería y una planta petroquímica, logrando una sinergia entre refinados de crudo boliviano y los licuables del gas boliviano. Eventualmente podrían ser ampliadas para tratar crudo pesado del Ecuador o del Perú.

El proyecto era atrevido en magnitud (más de \$US 5.000 millones de inversión inicial), pero estaba acorde con los tiempos. La Conferencia de Río sobre medio ambiente y el incumplimiento del Protocolo de Kyoto hacían que el consumo de gas natural se expanda globalmente. En América Latina la producción y uso de GNL eran casi inexistentes. Tan solo se tenía Trinidad y Tobago, que se iniciaron con exportación hacia la costa este de EE UU (ver mapa VIII).

Por otro lado, representaba una acción geopolítica inteligente e importante para Bolivia. Le permitía ingresar al mercado internacional del gas en el cual las presiones geopolíticas de sus vecinos, por precios, perdían fuerza frente a las cotizaciones internacionales de GNL.

Mapa VI



Mapa VII



Adicionalmente, el ingreso del gas boliviano a los mercados mexicano y de EE UU, siendo este último el mercado energético más grande del mundo, hubiera constituido el mejor acicate y atractivo para la exploración por mayores reservas en el país. Finalmente, habría sido un paso significativo para lograr el retorno a las costas del Pacífico, anhelo permanente de los bolivianos.

Mapa VIII



Paradójicamente, fue hábilmente utilizado políticamente para convertirse en el mejor argumento del inicio del fin del proceso de crecimiento de la industria petrolera nacional.

Los resultados de la exploración de gas en el país, que habían sido tan exitosos, y la actividad que desarrollaban empresas de gran prestigio, lograron que la visión de los países vecinos fuera de total confianza en las reservas y producción bolivianas para planificar la utilización de gas a ser provisto por Bolivia a precios razonables. El Brasil contemplaba cualquier ampliación de su consumo interno con gas boliviano, la Ar-

gentina consideraba a Bolivia, las reservas bolivianas y la infraestructura existente entre los dos países como respuesta para cualquier crisis. Chile, que ya había ingresado a la utilización de gas natural, esperaba, sin dudar, adquirir gas boliviano utilizando los gasoductos argentinos del Norte que estaban subutilizados por falta de producción y, además, esperaba lograr que parte del gas para LNG que llegara a la costa sea para el mercado interno chileno. De haberse logrado materializar el proyecto, éste consolidaba además la tesis boliviana de ser el centro de distribución de gas del Cono Sur.

Los cambios en Bolivia

Con ese panorama externo y posibilidades adicionales de reservas y producción, se desató en Bolivia la denominada Guerra del Gas²⁷. En las manifestaciones populares opositoras al Gobierno, se utilizaron dos lemas centrales: “No a la venta de gas a Chile” y “No exportar, industrializar el gas en el país”. A su vez, la conmoción política y su desenlace planteaban implícitamente la nacionalización del petróleo al repeler la vigente Ley de Hidrocarburos 1689 y las actividades derivadas de ella. El desenlace, con la huida y renuncia del Presidente constitucional electo, se convirtió en el inicio de un proceso político muy confuso con el Vicepresidente sucediendo al Presidente que había renunciado²⁸, y con el inicio del repudio a la política económica de libre mercado.

27 La denominada “Guerra del Gas” fue una sucesión de disturbios, algunos muy sangrientos, que tenían como objetivo el derrocamiento del gobierno constitucional legalmente en ejercicio, en una demostración muy perversa de lo que es la geopolítica en acción. Ha sido evidente el apoyo venezolano a los bloqueos del señor Morales. Por otro lado el Perú tuvo una participación “solapada” para impedir la materialización de algún arreglo Bolivia-Chile en la Costa del Pacífico, que pondría en peligro la pretensión peruana de recuperar territorios peruanos por donde inevitablemente transitaría el gasoducto y oleoducto bolivianos y estaría la planta de GNL.

28 El Presidente Constitucional renunció el 16 de octubre del 2003 y se autoexilió en EE UU.

La turbulencia política boliviana coincidió en el tiempo con la conexión del campo de Camisea (Perú) con Lima y un viraje geoestratégico petrolero peruano. El Perú cambió de visión: en vez de pretender llegar al Atlántico (Brasil), decidió gravitar sobre el Pacífico²⁹. (Ver mapa IX.)

Los acontecimientos políticos internos bolivianos forzaron el año 2004 un referéndum sobre la política hidrocarburífera, del cual salieron estos resultados:

- a) cambio de ley petrolera,
- b) utilización del gas como recurso estratégico para el retorno al mar,
- c) incremento de impuestos a los contratos existentes,

Con los resultados anteriores, y mientras la elaboración de una nueva ley tomaba su curso, la reacción del gobierno fue contradictoria y enervante en cuanto a las relaciones energéticas internacionales. Por un lado, se ingresó a programas de corto plazo de exportación a la Argentina a precios totalmente preferenciales con relación a los precios con el Brasil. Al mismo tiempo, se logró que Argentina se comprometiera formalmente a no reexportar total o parcialmente a Chile volúmenes recibidos de gas boliviano. “Ni una sola molécula de gas boliviano para Chile” se convirtió en una condición ineludible para cualquier exportación de gas boliviano. En ese ambiente tenso y confuso, se inició una disminución de la inversión de las compañías privadas operando en el país.

Con la expectativa general, y sobre todo de los países vecinos, el 17 de mayo del 2005 se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos 3058, que confirma todos sus temores. La nueva ley, difícilmente elaborada, pro-

29 El objetivo inicial para Camisea fue el mercado brasileño. En 1994, cuando Bolivia planteó un gasoducto Camisea-Santa Cruz-Puerto Suárez, el Perú no hizo ningún comentario, sólo que a las pocas semanas planteó directamente el gasoducto Camisea-Río. Para los planes de exportación del gas como LNG, la planta boliviana en alguna parte del norte chileno representaba una competencia difícil de vencer, razón para influenciar geopolíticamente en las decisiones bolivianas.

mulgada legal pero irregularmente³⁰, era a todas luces la antesala de una nueva nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. Regionalmente, esta figura planteaba una gran inseguridad en cuanto a suministros futuros de gas y, por supuesto, eliminaba la posibilidad de exportaciones de gas a, o por Chile, a no ser que vayan acompañadas de negociaciones concretas para un retorno de Bolivia al Pacífico. Esta posición fue reforzada por los ofrecimientos peruanos de utilizar Ilo como el punto en el cual se instale la industria de LNG con gas boliviano y peruano, llegándose a ofrecer compensación por los gastos adicionales de transporte.

La confusión reinante sobre el tema y los ofrecimientos peruanos no concretados terminaron sepultando el proyecto de exportar LNG. El fracaso del proyecto afectó la posibilidad muy lejana de lograr una franja soberana³¹ sobre el Pacífico, utilizando el gas como elemento de persuasión. El gas boliviano volvió nuevamente a ser mediterráneo. La geopolítica peruana en el Pacífico, mediante una acción cuidadosamente elaborada y eficazmente implementada, logró éxito.

El anillo energético

Desde el año 2003 en los países vecinos se había estado incubando la posibilidad de reemplazar a Bolivia por otro proveedor mediante gasoductos. Por esta razón, en una coincidencia de fechas muy sugestiva, a las dos semanas de que la Ley 3058 entró en vigencia, los ministros de Energía de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay visitaron en gran comitiva oficial al Presidente Toledo del Perú para solicitar el

30 El Presidente en ejercicio rehusó firmar y promulgar la ley. Conforme el ordenamiento jurídico boliviano, la ley fue promulgada por el Presidente del Senado.

31 Esta posible franja soberana tendría que ser un nuevo territorio entre Chile y el Perú. Esto significaría que la posibilidad de recuperar “Las Cautivas”, territorios perdidos en la Guerra del Pacífico, desaparezca. Por eso, no abiertamente, pero inteligentemente, no acompaña una solución de ese tipo.

abastecimiento con gas de Camisea a los mercados de los países antes mencionados. Con la avenencia del gobierno peruano y la cooperación del Banco Mundial y el BID, se iniciaron las reuniones internacionales para conformar el proyecto que inicialmente fue bautizado como el Anillo Energético. En su primera etapa, se debía transportar gas del área de Camisea, por un sistema de gasoductos, al puerto chileno de Tocopilla. Como segunda etapa, se revertiría el flujo de los gasoductos Argentina-Chile para convertirlos en gasoductos Chile-Argentina con gas de Camisea. Como tercera etapa, ese gas pasaría a reforzar el abastecimiento de la Argentina por la red existente desde el norte de ese país hasta Buenos Aires. Posteriormente, como cuarta etapa y final, se construiría un nuevo gasoducto del norte argentino hacia Buenos Aires por el noreste argentino, permitiendo construir ramales para el Paraguay, el sur del Brasil y el Uruguay. (Ver mapa IX.)

El proyecto fue diligentemente discutido y negociado, con miras a llegar a un convenio internacional, similar al Energy Charter Treaty de la Unión Europea, antes de las elecciones en Chile, Bolivia y el Perú, que se realizaban próximamente en ese orden.

En noviembre de 2005, el tratado elaborado en un 85-90%, debía ser objeto de una reunión final en Santiago para su posible suscripción en diciembre. En días previos a la reunión, el Perú presentó a Chile su pretensión para reformar los límites territoriales en el mar, costa afuera en la frontera actual de ambos países. Ese tema causó una fuerte controversia. Chile rechazó el planteamiento y en el Perú fue objeto de una ley. A la fecha está en la Corte de La Haya para su dilucidación. El efecto colateral ha sido que el Tratado Internacional del Anillo, a la fecha denominado “Gasoducto Sudamericano”, haya quedado en suspenso³².

32 El tratado del Anillo Energético o “Gasoducto Sudamericano”, está inspirado en el Energy Treaty de la Unión Europea para el transporte de gas a través de varios países. El objetivo fundamental del tratado europeo ha sido el asegurar el tránsito del gas ruso a diferentes países y así asegurar el abastecimiento de esos países. El
pasa a p. 48

Mapa IX



Bolivia no participó en la redacción del tratado, aunque la Argentina sugirió la incorporación de Bolivia para reforzar la construcción del Gasoducto del Noreste Argentino, prevista en la última etapa del Gasoducto Sudamericano.

Energéticamente, el Anillo presentaba la novedad de incorporar al Perú en la problemática del Cono Sur, y por lo tanto, en la geopolítica del gas del Cono Sur en la zona del Pacífico medio (Perú-Chile-Bolivia). En esta área los traumas de la Guerra del Pacífico todavía están vigentes, creando un clima de susceptibilidad y desconfianza mutua entre los tres países. Es un proyecto ambicioso, porque conectaría las fuentes de producción de gas del noreste peruano con los mercados del norte chileno, el mercado argentino, el paraguayo y uruguayo, e inclusive del sur del Brasil. La atención a los mercados indicados anteriormente, no totalmente, pero en los volúmenes requeridos inicialmente, representaba 18 TCF. Las reservas peruanas, al momento de su formulación, eran 11 TCF. Esa cifra permitía el abastecimiento de la primera etapa al norte chileno, con un gasoducto Camisea-Pisco-Ilo-Tocopilla (ver mapa X).

La construcción de ese gasoducto podría ser interpretada como una jugada geopolítica maestra de la Argentina, Chile y el Perú, aprovechando la indefinición boliviana sobre el futuro de su industria petrolera por las siguientes razones:

- (a) El Anillo fue promovido por la Argentina con el firme soporte chileno y la rápida y entusiasta acogida peruana, conformando un Anillo alrededor de Bolivia. Este proyecto de una red de

viene de la p. 46

establecer el Anillo Energético requería que las figuras de “gas en tránsito, respeto a contratos por encima de los requerimientos nacionales, reparaciones y suspensiones de operación de la red de gasoductos” queden muy bien establecidas. El tratado para el Anillo Energético no ha sido rechazado, está esperando mayores reservas y la solución del impasse chileno-peruano.

gasoductos corriendo por el Pacífico y atravesando los Andes para ingresar en la Argentina y continuar al sudeste del norte argentino, con ramales al Paraguay al sur del Brasil y el Uruguay, constituye efectivamente, tanto desde el punto de vista geométrico como geográfico, un anillo alrededor de Bolivia.

Mapa X



- (b) El esquema de gasoductos, sobre todo con la primera etapa — Camisea-Tocopilla—, significa una respuesta a la agresiva política de “ni una molécula de gas boliviano para Chile”. La respuesta implicaba que “ni una molécula de gas boliviano es necesaria”.
- (c) Para Chile podría garantizar el suministro de gas al norte chileno. Adicionalmente a lo energético, cuando todo el esquema se materializara geopolíticamente, el Anillo daba una solución elegante a Chile y el Perú. A Chile lo liberaba del cuasi chantaje boliviano de tener que pagar un precio político por el gas boliviano y la otorgación a Bolivia de una zona en el área de su actual frontera con el Perú. Esta cesión, con o sin soberanía, de todas maneras tensionaba la relación con el Perú porque ese territorio para Bolivia estaría en la llamada “Las Cautivas”, área que Perú perdió en la Guerra del Pacífico y que ha acordado con Chile que cualquier cesión u otorgación de derechos en esa zona debe también gozar de la aceptación peruana. (Ver mapa X.)
- (d) Para el Perú, el Anillo dotaba al país de una importancia geoestratégica de grandes proporciones, porque todos los mercados de gas del Cono Sur, con excepción de Bolivia, dependerían, en una porción, de la provisión de gas de campos peruanos. Una especie de Rusia latinoamericana en el Pacífico. Adicionalmente, el gasoducto que, saliendo de Camisea, llegaba a Tocopilla para combinar con los ramales argentinos para llevar gas a la Argentina, el Paraguay, el sur del Brasil y el Uruguay, debería ser un gasoducto de importantes dimensiones³³. Este gasoducto estaría atravesando todo el territorio “Las Cautivas” de Norte a Sur. De lograrse que este ducto sea de propiedad peruana, se hubiera dado un primer paso en el retorno de “Las Cautivas”.

33 A los gasoductos que sobrepasen las 30” de diámetro se los califica en la terminología petrolera, como *big inch*. Este gasoducto debería ser de unas 40-42” de diámetro. Naturalmente que estos ductos requieren grandes inversiones; aproximadamente \$US 1 millón/km.

De producirse esa situación, hace prever que sería muy difícil, sino imposible, el lograr el visto bueno peruano para que Chile ceda un corredor a Bolivia.

- (e) Finalmente, como el sistema de ductos tendría que transitar por la Argentina, inclusive se planteó que gas boliviano se incorpore al Anillo en Yacuiba para así reforzar el suministro al Paraguay, al sur del Brasil y Uruguay. De suceder lo anterior, la vieja tesis de la Argentina como centro de distribución del Cono Sur se tornaría una realidad. Bolivia quedaría como un componente secundario del sistema.

El proyecto del Anillo no pudo ponerse en ejecución por no haberse podido acordar el tratado internacional que lo sustente. Las reservas actuales son suficientes para el mercado interno peruano por 30 años, el proyecto peruano de LNG y la provisión al norte chileno. Los dos primeros están vigentes, el último ha quedado archivado.

¿Gas de Venezuela?

En las postrimerías de las negociaciones del Anillo Energético, el año 2005, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ofreció construir un gasoducto de Venezuela hasta la Argentina. (Ver mapa XI.) Este gigantesco gasoducto debía transportar 100 MMm³/D proveniente de campos venezolanos, en base a la reserva de 140 TCF de gas asociado de ese país.

Como se puede apreciar por el mapa de la figura 10, de realizarse el proyecto, esta vez el Brasil adquiriría la posición de una “Ucrania de Sudamérica”³⁴. La idea del proyecto fue acogida con entusiasmo por el Brasil y la Argentina. En Bolivia la reacción fue dividida, una de rechazo,

34 La referencia a Ucrania es en sentido de que en un gasoducto que atraviesa varios países, el primero tiene una posición privilegiada.

por tratarse de una especie de Anillo por el Atlántico, y además de constituir una competencia al gas boliviano en Brasil. Por otra, a nivel oficial recibió una moderada buena recepción por ser una iniciativa “bolivariana del Presidente Chávez”, aclarándose que el gas boliviano podría ser incorporado al tratado final del “Gasoducto del Sur”, como se lo denominó por sus gestores. La Argentina le dio una calurosa bienvenida.

La opinión técnica en Bolivia y la Argentina rápidamente descartó la posibilidad real de que ese gasoducto se construya para transportar gas de la actual producción venezolana de petróleo. Ese gas es asociado con petróleo, los volúmenes que acompañan la actual producción de petróleo no alcanzan siquiera a cubrir el consumo venezolano, que está importando gas de Colombia³⁵. Los volúmenes de gas planeados para el futuro gasoducto requerirían que Venezuela duplique su producción actual de petróleo.

El proyecto no pudo absolver las interrogantes técnicas y, al mismo tiempo, en Venezuela no se realizaron descubrimientos de reservas de gas libre no asociado, por tanto, el proyecto empezó a perder actualidad.

La incapacidad boliviana de reactivar su industria del gas, el fracaso del Anillo Energético y la irrealidad del gasoducto venezolano ante la inminencia de la crisis de abastecimiento, sobre todo para la época de invierno, desataron un efecto dominó a favor del GNL en la región. Primero, Chile empezó la construcción de una planta de regasificación de GNL permanente en tierra firme en Quinteros, para aproximadamente 10 MMm³/D, y una provisional, flotante, en Tocopilla, para unos 4 MMm³/D. Brasil siguió a Chile y contrató la instalación de dos plantas flotantes de regasificación de 10 MMm³/D y 15 MMm³/D en Pecem y en la Bahía de Guanabara, respectivamente. La Argentina siguió rápidamente el ejemplo con la instalación de una planta de regasificación en

35 Venezuela, desde febrero de 2008, está importando más o menos 120 millones de pies cúbicos de gas de Colombia por un gasoducto internacional enteramente construido por Venezuela por la urgencia de contar con el gas.

Bahía Blanca. Las plantas flotantes entraban en operación el invierno de 2007 y la de Chile en Quinteros, el 2009.

Mapa XI



Paralelamente, los planes peruanos de construcción de una planta productora de GNL ingresaron al periodo inicial de construcción en Pampa Melchorita, a 30 km al sur de Lima.

Todo ese cuadro se desarrollaba en medio de aumentos constantes de precios del petróleo y de los combustibles líquidos. La llegada inexorable del invierno de 2008 aseguraba el afloramiento de una crisis energética de grandes proporciones en el Cono Sur.

La confusión política con el cambio de dos presidentes después de 2003 y la nacionalización de 2006 causaron que Bolivia deje de pretender ser el centro de transporte de gas natural en el Cono Sur.

En síntesis, los acontecimientos políticos a partir de 2003 crearon incertidumbre en cuanto a la provisión de gas boliviano a la región. La nacionalización del 1º de mayo confirmó esa incertidumbre internacional.

Conclusiones

Si definimos que las pugnas geopolíticas en gas están dirigidas al control de fuentes de abastecimiento y mercados, así como los medios y rutas para conectarlos, la sucesión de eventos desde 1946 hasta 2008, tomando en cuenta que son muy dinámicos, puede ser interpretada como sigue:

- (a) La pugna básica ha sido en dos frentes. El lograr el control de fuentes de abastecimiento y rutas de transportes para mercados sobre las costas del Atlántico y posteriormente sobre las costas del Pacífico.
- (b) Argentina inició el proceso con su doctrina de “Argentina, el centro de abastecimiento de gas del Cono Sur”. El objetivo principal era el abastecimiento al Brasil, para así influir con otro

elemento más en el balance de liderazgo en Sudamérica, a ser logrado con reservas y producción de la Argentina complementadas con reservas bolivianas.

- (c) La magnitud de las reservas bolivianas, frente a los requerimientos de su mercado interno, y su posición geográfica colocaron a Bolivia como un lógico proveedor de gas de la región, poniendo en duda la supremacía de la tesis argentina.
- (d) Brasil, el mayor mercado energético de la región, optó por la provisión directa de Bolivia. Al abrir su mercado, al ser actor protagónico en el descubrimiento y desarrollo de mayores reservas en Bolivia y también al financiar el gasoducto Bolivia-Brasil, ha logrado de facto el control de la producción boliviana de gas. Para Bolivia representa el haber logrado el abastecimiento prioritario y mayoritario de los mayores mercados de Brasil en el Atlántico (de Río de Janeiro a Porto Alegre).
- (e) Al tener cuatro gasoductos sobre los Andes, la Argentina logró la adopción del gas como combustible en los principales centros de consumo de Chile y la dependencia de este país de gas argentino para su abastecimiento. La Argentina perdió los mercados del Pacífico al no poder cumplir sus contratos de suministro y, además, al no poder contar con el auxilio de producción boliviana. Inclusive, esta provisión de auxilio era casi hipotética por la insuficiencia de producción boliviana. Adicionalmente, el condicionamiento político boliviano de “gas por mar” es inaceptable para Chile.
- (f) Chile se ha separado del aprovisionamiento de gas en la región, por los incumplimientos argentinos a los contratos, que no tienen solución a corto plazo y por el condicionamiento boliviano y peruano de gas por mar. Chile abastecerá su mercado con GNL de ultramar, transportado por tanqueros.

- (g) La participación de Perú en el Cono Sur a través del Anillo Energético está en suspenso, pendiente del descubrimiento de mayores reservas de gas en este país y de la aprobación de un convenio difícil, como el Treaty Energy Charter de Europa en sus protocolos de países de tránsito.
- (h) La participación de Venezuela en la industria de gas del Cono Sur, siendo un juego estrictamente geopolítico, ha quedado muy disminuida por la imposibilidad de construcción del Gasoducto del Sur.
- (i) La presencia de Gazprom en Bolivia, el Brasil y la Argentina es también una presencia política dentro del juego ruso de retorno a los escenarios mundiales.

3. El neonacionalismo y la geopolítica del gas en la región

Desde inicios del siglo XXI, la política exterior venezolana ha tomado un giro diferente al tradicional, al utilizar el petróleo como uno de los referentes principales de su política exterior para su relación con Latinoamérica. La República Bolivariana propugna una integración energética diferente a la tradicional como uno de los pasos hacia el socialismo bolivariano. Esta política apoya fuertemente el nacionalismo en la explotación de los recursos naturales, en particular el petróleo y el gas. Dentro de esa línea de pensamiento se ubican Bolivia y el Ecuador, con una entusiasta acogida y soporte venezolano.

El nacionalismo petrolero ha sido asimilado e incorporado en el pensamiento y actuar de los gobiernos latinoamericanos y está representado por la existencia de sus empresas estatales y la legislación al respecto desde el siglo pasado³⁶.

36 Todos los países sudamericanos han creado sus empresas petroleras estatales. La nómina es la siguiente:
Argentina - Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado (GE).

El pensamiento venezolano actual y los nuevos arreglos contractuales logrados por empresas petroleras con PDVSA en Venezuela han servido de fuente de inspiración a lo que se ha llamado un neonacionalismo, que en líneas resumidas propugna el manejo total de la industria por el Estado, y la participación privada como contratista o como socio minoritario en condiciones especiales. En el caso boliviano se ha hecho evidente, a través del proceso iniciado el 1° de mayo de 2006, llamado “nacionalización”, con la conversión de los contratos de riesgo compartido en contratos de operación, la recuperación de las empresas antes estatales y el buscar contratos de asociación con participación minoritaria de empresas estatales, una mayor tributación del sector y el propugnar la participación del Estado en todas las actividades del sector a través de la empresa estatal, sola o asociada con otra estatal³⁷.

Este giro en el manejo de la industria ha tenido fuertes repercusiones geopolíticas. Por un lado, las líneas nacionales de pretender constituirse en el centro de abastecimiento y transporte del Cono Sur (Gas Hub), que requiere una legislación abierta a lograr el desarrollo del sector a través de la participación privada, ha tenido que ser abandonada. Los posibles compradores y/o clientes del gas producido, o solamente transportado, han perdido confianza en Bolivia, presa del neonacionalismo. Adicionalmente, las inversiones necesarias para el desarrollo de reservas (pozos y plantas), más los gasoductos, son difíciles de conocer en un clima de neonacionalismo en la exploración de recursos naturales.

viene de la p. 56

-
- Bolivia - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)
 - Brasil - Petróleo del Brasil (Petrobrás)
 - Colombia - Empresa Colombiana del Petróleo (ECOPETROL)
 - Chile - Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)
 - Ecuador - Empresa Ecuatoriana del Petróleo (ECOPETROL)
 - Paraguay - Petróleos Paraguayos (PETROPAR)
 - Uruguay - Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)
 - Venezuela - Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA)

37 Ley 3058 y Decreto Supremo 28701.

El enfoque introspectivo y el rechazo a la inversión extranjera no estatal ha causado reacción en los Estados vecinos. Planes como el Anillo Energético o el Gasoducto del Sur son consecuencia del neonacionalismo boliviano, que no inspira confianza de abastecimiento ininterrumpido. La imposibilidad de mantener compromisos contraídos previos a la nacionalización, como el suministro a Cuiabá y Comgas de Sao Paulo, ha ratificado esa desconfianza. Un ejemplo de incumplimiento de compromiso después de la nacionalización es el fallido contrato de venta de gas YPFB-ENARSA.

Además del Ecuador, ningún otro país ha ingresado en la ola llamada neonacionalista; al contrario, el resto de los países (Perú, Colombia, Chile, Argentina) está en franca atracción de la inversión privada con desiguales niveles de éxito. El Perú se ha convertido en el centro de inversión para exploración gasífera. Inversiones de riesgo de Petrobrás en Bolivia han sido trasladadas al Perú.

Los países han resistido la tentación de endurecer los términos por la desenfadada subida de precios de 2007-2008. El Brasil estuvo a punto de efectuar cambios en ese sentido debido a los importantes descubrimientos efectuados, pero a último momento, enfrentando la crisis económica, fue desistiendo de esos planes³⁸.

Como una conclusión, se puede indicar que, geopolíticamente, el neonacionalismo ha debilitado las posiciones de los países que adoptaron esa no muy bien definida línea de acción.

4. La crisis económico financiera y su impacto en la geopolítica regional del gas

La crisis económico-financiera encontró a Latinoamérica en la cresta de una ola de bonanza por los altos precios de sus principales productos de

38 Ley del Gas del Brasil.

exportación. La crisis se hizo evidente en la región por el desplome de precios del petróleo, gas, soya, minerales, etc., que se inició a mediados de 2008. Al presente, la región está sumida en plena crisis, por tanto, las apreciaciones siguientes están hechas en base a los efectos que se tienen hasta marzo de 2009. La crisis no ha pasado; la estamos comenzando a vivir.

El año 2008 ha sido fatídico para la industria gasífera petrolera de la región. Ese año, además de la crisis, concurren dos factores de singular importancia. Por primera vez los faltantes de los requerimientos energéticos de los dos mercados más importantes de gas natural de la región (el Brasil y la Argentina) son atendidos con la importación de GNL de fuera de la región, recurriendo, por la urgencia, a tecnología de punta³⁹.

A lo anterior se debe agregar el anuncio oficial del gobierno del Brasil acerca de gigantescos descubrimientos de yacimientos de gas y petróleo costa afuera, que, por la naturaleza estratigráfica de su ubicación —debajo de un gran macizo de sal a casi 5.000 m de profundidad en el mar—, han sido denominados genéricamente “yacimientos presal”⁴⁰.

No debemos olvidar que planes y visiones geopolíticas son objetivos a largo plazo que se van alcanzando con medidas, acciones y actitudes en el transcurso del tiempo; una sucesión de cortos y medianos plazos. Acontecimientos como la actual crisis económico-financiera son

39 Ante la inseguridad de abastecimiento de Bolivia, por la nacionalización de 2006, el Brasil y la Argentina rápidamente optaron por tecnología de punta para contar con plantas regasificadoras en barcos. Esto obviaba la construcción de plantas permanentes en tierra firme. Simplificando, significa que cuando un barco metanero llega a puerto de destino, en lugar de atracar en un puerto para conectar con las instalaciones permanentes, se conecta con un barco anclado que es a su vez planta de regasificación.

40 Petrobrás, asociado e independientemente, ha ubicado una franja de 400 km de largo y 200 km de ancho en el lecho del mar, que contiene un número indeterminado de campos. A esta serie de descubrimientos de grandes campos y yacimientos de petróleo y gas costa afuera debajo de un macizo salino, Petrobrás los ha bautizado como campos y/o yacimientos “presal”.

pasajeros, pero por su profundidad y duración pueden alterar estos planes y/o visiones geopolíticas, provocando situaciones que se producen en forma inesperada. Por efectos de la crisis pueden abrir compuertas o cerrar caminos que en circunstancias normales eran considerados improbables. Tal el caso del comercio actual del GNL. Lo que era una excepción, ahora es lo más usual: la mayor disponibilidad en el mercado a través de mayor oferta de ventas y compras *spot*. La explicación: los vendedores y compradores de GNL están en su mayoría atados a contratos a largo plazo con fórmulas de precios relacionadas a los precios del petróleo y/o derivados. Al mismo tiempo, la crisis ha desatado dos situaciones. Por un lado, el derrumbe de los precios del petróleo está causando la disminución acentuada de los precios del GNL. Por otro, la crisis está ocasionando disminuciones sensibles en la actividad económica de los países, sobre todo del Asia (Japón, Corea, Taiwán) con la consecuente disminución del consumo de energía. Para los países enumerados significa menor consumo de GNL, aun a precios reducidos, causando un exceso de oferta. Se ha llegado a la situación de que por precios deprimidos los vendedores desearían liberarse de entregas obligadas y los compradores también. En tal sentido, está en vigencia un mercado temporal en base a liberar entregas y recepciones.

Esta nueva e inesperada dinámica en los mercados tradicionales de GNL, que son Oceanía y el Extremo Oriente, causa repercusiones importantes en el Cono Sur. La Argentina y el Brasil podían adquirir hasta marzo, para el próximo invierno, GNL a precios iguales o menores a los que están pagando por entregas por gasoducto de Bolivia, con la ventaja adicional del ahorro en los fletes desde la frontera con Bolivia hasta las estaciones de regasificación que están en lugares cercanos a la gran demanda y conectados por gasoductos a la red nacional de ductos de los países compradores.

Los precios del gas boliviano a partir de abril para el próximo trimestre serán substancialmente más bajos, disminuyendo las posibilidades del GNL. De todas maneras, dependerá de la duración de la crisis

y la evolución de los precios del petróleo para ver si esta sustitución de gas vía gasoducto por GNL continuará siendo conveniente⁴¹.

La crisis generalizada, al provocar una disminución de la actividad industrial, que a su vez requiere menos energía, provoca por tanto rebaja de precios de gas y petróleo.

Esta disminución de demanda y de precios a su vez está causando la demora y el desistimiento de proyectos energéticos, sobre todo los caros, a nivel mundial. Es por eso que las reacciones del Brasil a la crisis son sorprendentes.

Por un lado, el Ejecutivo brasileño promulgó una nueva ley del gas, que estaba en consideración los últimos dos años —y que en este último suscitó la polémica— para incrementar los impuestos y limitar el ingreso de capital privado frente a la posibilidad de crear una empresa estatal independiente paralela a Petrobrás (PB) para los yacimientos presal. La nueva ley aprobada es una franca promoción de la inversión privada y está destinada a lograr mayor producción interna de gas para eliminar importaciones y promover su exportación. La nueva ley elimina el monopolio en gasoductos de PB para permitir un mayor uso de este combustible, pero abandona la idea de crear otro ente estatal. Además, contempla aspectos regulatorios que faciliten el desarrollo de la industria gasífera⁴².

41 Los precios de venta de exportación del gas boliviano, de acuerdo a los contratos suscritos con los compradores, son fijados trimestralmente. Para Brasil, conforme a la variación internacional de los precios del Fuel Oil # 2 y la variación del diesel para la Argentina.

42 El 4 de marzo, con toda la solemnidad del caso, se promulgó la nueva ley del gas. Sintetizada por el ministro de Energía y Minas, Edison Lobao: “Es una ley fundamental para reducir la dependencia del país de gas importado, está destinada a estimular la producción doméstica, servirá para ampliar la red de transporte y diversificación de las fuentes de producción”. Nuevos impuestos o la creación de otro PB han desaparecido. La ley es regulatoria, fortalece la Agencia Nacional del Petróleos (ANP), dotándola de las facultades para otorgar concesiones de transporte, vigilar el libre acceso, fijar precios y en general estimular la competencia mediante un trato equitativo a todos los concurrentes del mercado. (IFE, marzo 6, 2009.)

Con estos márgenes legales definidos, PB ha lanzado el plan de inversiones más grande de toda su historia, 174.400 millones de dólares (174,4 billones) para el período 2009-2013. Solamente en exploración y explotación, PB invertiría \$US 104 billones. El objetivo es lograr una producción de 2,68 Mbpd y 75 MMm³/D de gas. En gas natural, PB invertirá \$US 11,8 billones. Para el año 2013 planea contar con dos plantas adicionales de regasificación y una de liquefacción de gas que le permitirán simultáneamente importar gas y exportar GNL.

Sin entrar en más detalle, se puede observar que el énfasis está en inversiones en el territorio nacional brasileño. Para sus operaciones fuera del Brasil, PB planea invertir solamente \$US 3,18 millones este próximo quinquenio, con énfasis en el Golfo de México, Portugal y el Perú⁴³.

Por otro lado, el Brasil ha disminuido sus importaciones de gas de Bolivia de 30 MMm³/D a 20 MMm³/D desde el mes de octubre 2008. A la fecha no se conocen sus decisiones sobre los futuros volúmenes de importación. El volumen mínimo para evitar *take or pay* es 24 MMm³/D.

En el caso del Perú, los precios para la futura producción de GNL de la planta en Pampa Melchorita no son nada atractivos a corto plazo⁴⁴. Se debe esperar una demora en su construcción. Por otro lado, el ritmo de descubrimientos de reservas de gas también ha disminuido, consecuentemente el proyecto del Anillo Energético está diferido a un plazo indefinido. De todas maneras, el gobierno del Perú ha anunciado que la construcción del gasoducto Camisea-Ilo —que es casi el primer tramo del Anillo Energético— continuará no obstante la crisis⁴⁵.

43 El Plan de Inversiones de Petrobrás para el 2009-2014, contempla \$US 216 millones para ser invertidos en el exterior en tres proyectos. Uno en Sudamérica, otro en Portugal y el otro en África. Brasil Energía N° 412, febrero 1°, 2009.

44 Una de las actividades más golpeadas por la crisis es la producción y compra de GNL. En los últimos meses, el precio bajó hasta \$US 4,55 MMBTU en el mercado japonés, que es el más caro del mundo.

45 El Gasoducto Camisea-Ilo representa la primera etapa del Anillo Energético; faltarían menos de 120 km para llegar a Tocopilla. La justificación del Gobierno peruano es que en Ilo se construirá un polo petroquímico con Petrobrás.

Paradójicamente, la crisis ha mejorado substancialmente la provisión de energía a Chile. La estación de regasificación de Quinteros entrará en operación el invierno de 2009, en el mejor momento para obtener precios reducidos de LNG, por las razones que se explicó anteriormente. Gas abundante significará también menos consumo de diesel por sus termoeléctricas. Por sobre todo, la contaminación ambiental se reducirá en gran medida.

En Argentina, desde el punto de vista estrictamente de abastecimiento energético, la crisis y sus efectos internos y en los países vecinos están proporcionando un alivio a corto plazo, como en el próximo invierno. La actividad económica, hasta la fecha, ha sufrido un descenso cercano al 15%, con su consecuente disminución en la demanda de energía. Es de esperarse que con la próxima puesta en marcha de la planta regasificadora de GNL en Chile, la presión para el cumplimiento de los contratos de exportación hacia ese país sean menores que los del año pasado y probablemente desaparezcan el próximo año por la finalización de los contratos de exportación.

La disminución de los volúmenes de exportación de gas boliviano al Brasil permite que esos volúmenes sean exportados a la Argentina, aumentando lo exportado el año anterior y a mejores precios unitarios que los que paga el Brasil.

A pesar de que la crisis financiera todavía no ha pasado, parecería acertado indicar que está sirviendo para aclarar y definir alguno de los problemas geopolíticos de la zona.

1. El afianzamiento del mercado y uso del GNL ha reducido en forma muy significativa la conveniencia de recibir gas por gasoducto. En el caso del mercado del Pacífico, esta diferencia parecería quedar eliminada a favor del GNL, frente a la seguridad y confianza de suministro. Es más, para Chile, el abastecerse con GNL de fuera de la región parecería ser la alternativa geopolítica más conveniente. Al margen de la diferencia de precios, el

GNL no viene acompañado de exigencias políticas inaceptables como “mar por gas” o “gas por mar”. La geopolítica del gas en las costas del Pacífico entró en receso temporal.

2. Hasta la fecha el hecho más importante es que la crisis económica ha servido para poner en evidencia la magnitud energética de Brasil como mercado y proveedor de gas. De cumplirse el plan de inversión 2009-2014 delineado anteriormente, Brasil pasa de ser el gran mercado de gas apetecido por Bolivia y Argentina a ser proveedor de LNG a Argentina y comprador marginal de Bolivia, además de ser importador de petróleo y el principal productor mundial de biocombustibles.

5. El gas boliviano entre la geopolítica y la crisis económico-financiera

Desde el decenio de 1940 hasta esta primera década, hemos recorrido un largo camino, como se puede apreciar en los mapas XII y XIII.

En esos 70 años, cerca de 17.000 kilómetros de gasoductos troncales se han construido en la región, de los cuales 2.300 están en nuestro territorio, habiendo establecido el uso del gas natural en toda la región. Ese proceso de gasificación ha sido acompañado por una persistente labor geopolítica de los países, de la cual podemos señalar algunos puntos importantes:

1. En el siglo XX el accionar geopolítico por el petróleo de las potencias occidentales fue intenso, con el propósito de lograr posiciones de ventaja en el Medio Oriente.

Parecería que en el siglo XXI algo similar está empezando a producirse con el gas con el posicionamiento que está logrando Rusia con Gazprom y la conformación del Foro de Países Exportadores de Gas Natural. Los países de la UE están recelosos de la Federación Rusa por su dependencia en la pro-

visión de gas. El gasoducto Nabucco pretende que el gas de Azerbaijan —no ruso— ingrese a Europa sin tocar territorio ruso. Esta iniciativa es abiertamente apoyada por EE UU de Norteamérica en un intento no declarado de limitar la expansión rusa en gas.

2. La gravitación geopolítica en gas de un país está en función de sus reservas y producción, el mercado y su posición geográfica para el transporte y el dinamismo de su industria. Bolivia, ha ido perdiendo terreno en forma sostenida en los rubros citados. Desde 2006 no se conocen datos oficiales de reservas certificadas y no se logra contratar una compañía calificada que esté dispuesta a realizar la tarea. La producción de gas ha alcanzado un nivel de 40 MMm³/d, y ahora está en declinación a 30 MMm³/d. Parecería haber renunciado a su posición central privilegiada en el Cono Sur por el aislamiento en el que ha entrado la industria. Finalmente, la actividad petrolera en el país ha perdido su ímpetu y está siendo objeto de una serie de cargas y amenazas legales.
3. La suma de los siguientes factores: La invariable posición chilena de no ceder soberanía a ningún precio, las hábiles maniobras geopolíticas peruanas, la constante apetencia argentina por gas boliviano, la “captura” de la producción boliviana por Petrobrás con destino al Brasil y, por último, la presencia de Gazprom que, es de esperarse, inflencie para que el gas boliviano no sea un posible competidor con GNL de Sakhalín, están condenándolo a ser un gas mediterráneo. Esta labor geopolítica externa ha sido facilitada enormemente por la inestabilidad de la política interna y por las características de la llamada nacionalización de los hidrocarburos que desechó la tesis boliviana “Bolivia, el centro de abastecimiento y transporte del Cono Sur”

Mapa XII



Mapa XIII



4. El caso de Rusia ilustra muy claramente las complicaciones geopolíticas cuando varios países se abastecen de un sistema de ductos que deben hacer tránsito, como los gasoductos de Rusia a Europa Occidental que hacen tránsito por Ucrania o los propuestos South Stream y Nabucco.
5. Es interesante anotar que regiones muy separadas del mundo, Europa y el Cono Sur de Latinoamérica reaccionan de manera similar ante la inseguridad de recibir gas por gasoducto en forma ininterrumpida y por las cantidades pactadas. Ambas recurren en primera instancia a la importación de GNL extracontinental.
6. Europa Occidental, ante los problemas entre Ucrania y Rusia, que impiden periódicamente el suministro a Europa, ha iniciado un programa de cuatro estaciones regasificadoras de GNL en el Adriático, para poder internar en la red europea ese gas regasificado.
7. En el Cono Sur, Brasil instaló dos estaciones regasificadoras flotantes y, ante el éxito logrado, está planeando dos más, una al norte y otra al sur de su territorio. Argentina, de igual manera, ha incorporado a su abastecimiento el LNG por una estación flotante en Bahía Blanca. Chile está terminando la construcción en Quintero de la estación regasificadora de GNL permanente en tierra firme más grande del continente, con conexión por gasoducto a Santiago. Adicionalmente, tiene planeada otra estación flotante en el norte para el área minera.
8. Por otro lado, también el temor que causa la inseguridad de abastecimiento energético ha propiciado el retorno al uso de la energía termonuclear. En Europa se ha reavivado la activi-

dad. Italia ha levantado el veto a las instalaciones termonucleares después de 20 años de vigencia. Alemania ha revisado su política y ha eliminado la disposición de que para el año 2020 se hayan cerrado todas las estaciones termonucleares.

9. En Latinoamérica, el Brasil ha reiniciado la construcción de una tercera estación termonuclear, Angra 3, y la Argentina está tomando los primeros pasos para también instalar una tercera estación, Atucha 3.

De todo lo anterior, la conclusión podría ser que, dadas las bondades del uso del gas como energético, sumadas a que el suministro se torna inseguro e irregular, los países afectados adoptan políticas de sustitución de gas por gas o energía termonuclear por gas, no petróleo por gas. El siglo XXI se perfila decididamente como el siglo del gas como monarca energético, así como el petróleo lo fue en el siglo XX.

10. Por todo lo anterior, y siendo el gas natural un hidrocarburo con importantes reservas probadas y potenciales, el manejo de la política petrolera debe abandonar su enfoque parroquial de corto plazo, fuertemente ideologizado con ideologías pasadas, y adoptar líneas pragmáticas modernas que puedan seguir la dinámica mundial de la industria.

¿Y el futuro?

1. Bolivia ha dejado de jugar el rol protagónico en el Cono Sur alcanzado a fines del siglo XX. El país ya no es un generador de pensamiento y acciones geopolíticas; se ha convertido en un sujeto receptor que reacciona a las acciones e iniciativas de sus países vecinos, e inclusive es y será influenciado por actores más lejanos, como PDVSA de Venezuela y Gazprom de Rusia.

2. En esas condiciones, tendrá que renegociar un contrato de venta con Enarsa (Argentina) y adecuarlo a un nuevo cronograma de entregas, y con Petrobrás, un segundo contrato, en el cual Petrobrás inclusive tiene una opción de transporte pagada hasta 2040.
3. La producción boliviana de gas y los líquidos que la acompañan estarán sujetos al contrato de venta de gas actual con Brasil. No hay otra alternativa

La expansión de gasoductos internacionales está sujeta a la demanda brasileña de gas boliviano.

4. Lo anterior es una muestra de que la producción boliviana está bajo control de Petrobrás (Brasil) en primera instancia.
5. Es poco probable que la producción boliviana vuelva a tener la opción de ser convertida en GNL y exportada a México y EE UU. La producción de GNL de Gazprom en Sakhalín irá tomando los mercados del Pacífico Norte e inclusive podría llegar hasta Chile, en franca competencia con la planta peruana de GNL.
6. La industrialización del gas sigue condicionada a volúmenes grandes de exportación (mínimo de 30 MMm³/d), de los cuales se puede extraer suficiente etano para después elaborar plásticos. Al no llegar a un acuerdo para la construcción de un polo petroquímico en Puerto Suárez, se ha dejado pasar la oportunidad de elaborar polietileno, urea y LPG a volúmenes y precios exportables. Una segunda posibilidad podría presentarse cuando se esté exportando 27 MMm³/d de gas húmedo a la Argentina. La producción de fertilizantes hidrogenados utilizando sólo metano será posible únicamente con niveles bajos de pre-

cio de la materia prima. En este momento, el gas está por debajo de \$US 2/MMBTU.

7. Convertirse en el centro de abastecimiento y transporte del Cono Sur (Gas Hub) ha sido probablemente la tesis geopolítica más avanzada que Bolivia haya formulado. El país tiene los recursos naturales, la posición geográfica es la precisa y los tiempos eran los correctos frente a las necesidades de sus vecinos. Las condiciones internas y la errada ideologización del manejo de los recursos naturales impidieron la concretización de la tesis. Bolivia no perdió geopolíticamente; Bolivia se automarginó del juego.
8. La crisis económica, al reducir ingresos al Estado, creará problemas serios de gobernabilidad.
9. La crisis hará más difícil aún lograr inversiones en el sector de hidrocarburos.
10. Por todo lo anterior, la apertura energética de Bolivia queda postergada indefinidamente⁴⁶.

46 Mauricio Medinaceli, “Apertura Energética en Bolivia”, Fundación Friedrich Ebert-ILDIS, La Paz, octubre de 2007.

Bibliografía

Brazil Energy, Brasil Energía Ltda., Rua Mexico 03113, Rio de Janeiro, 20031-144 Brasil (números citados en las notas).

Galano, Nicolás, *Historia del Petróleo Argentino* (Buenos Aires: Edhasa, 2006).

Goldman, Marshall, *Petrostate* (Oxford University Press, 2008).

International Gas Report, Platts International Gas Report, a Division of McGraw Hill Companies, 20 Canada Square, Canary Wharf, London, England, E145LH (números citados en las notas).

Natural Gas & Geopolitics: From 1970 to 2040. (Cambridge: Energy Press, 2006).

Récords de la Conferencia “Gas en Rusia”, de la Agencia Internacional de Energía, noviembre de 2003.

Solíz Rada, Andrés, *El Gas en el Destino Nacional* (La Paz: Los Amigos del Libro, 1984).

Stern, Jonathan P. “The Future of Russian Gas and Gazprom” (Oxford: Institute of Energy Studies, Oxford University Press, 2005).

Yergin, Daniel, *The Prize*. (Simon & Schuster, 1991).

El Estado rentista y su relación con el régimen democrático*

Quien no entiende la naturaleza
del rentismo sólo piensa
en redistribuir la riqueza...

Javier Aliaga Lordemann

*Este artículo fue escrito en abril de 2009.

Introducción

En diciembre de 2005, el candidato presidencial Evo Morales ganó contundentemente las elecciones presidenciales. Este hecho marco la consolidación de un nuevo actor político: el Movimiento al Socialismo (MAS). A pesar de la particular estructura partidaria de este último (e.g. facciones ideológicas de izquierda y movimientos sociales), parecía encontrarse una inédita oportunidad para encarar cambios estructurales en un marco democrático.

A principios de 2006 se vislumbraba la conclusión de más de un quinquenio de crisis política y económica, que se caracterizó por un escenario de alta polarización social, una aguda crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos y del sistema en su conjunto, y por un estable aunque pobre desempeño macroeconómico, que no mostró grandes resultados en términos de crecimiento y reducción de la pobreza.

Con el MAS a la cabeza y con su base de movimientos sociales de raíz indígena con un discurso dual entre lo “étnico” y lo “originario”, se aceleró el proceso de declive de los partidos políticos tradicionales que inicialmente habían conformado equilibrios muy débiles e inestables con el gobierno, al mismo tiempo que recrudecieron los conflictos

sociales; en este contexto emergen los comités cívicos regionales como un nuevo núcleo político.

En los próximos meses se comprendió que la crisis de Estado era de carácter estructural y que podía implicar una profunda descomposición de las estructuras institucionales. Con esto se abrió un espacio orientado al rediseño del marco de convivencia democrática, con una dinámica de transición harto compleja y de difícil interpretación y pronóstico.

La agenda del gobierno es sin duda de naturaleza política; su objetivo parece ser el de iniciar un proceso “revolucionario” de cambio, en que el pueblo tome el poder y una vez en él, modifique las superestructuras existentes. El instrumento elegido para tal propósito fue la Asamblea Constituyente (AC), elegida en 2006, la que operó con enormes conflictos y escasos resultados por más de un año.

Junto con la creación de la AC y la imposibilidad que mostraron sus actores para ponerse de acuerdo, se popularizó el esquema de toma de decisiones vía referéndum, que ya tenía antecedentes en el gobierno de Carlos Mesa. La participación directa del pueblo, por un lado, fortaleció las prácticas democráticas y redujo los mecanismos de presión para la toma directa de decisiones; sin embargo, su sobreutilización también introdujo incertidumbre e inestabilidad política y económica.

Como una respuesta a la agenda del gobierno surgieron y resurgieron de sus cenizas varios proyectos políticos de transferencia de poder del Estado central hacia las regiones. Esta discusión sobre la evolución de formas de convivencia y el régimen democrático condujo en gran medida los destinos y desatinos de la AC. Entonces la polarización se profundizó en el país de manera gradual y sostenida en lo político, sin ser evidente para muchos que nuevos factores, sobre todo de carácter económico y de nivel internacional, subyacían a la distancia.

En ese momento la coyuntura económica mundial estaba marcada por el incremento en las cotizaciones de materias primas, el vigoroso

crecimiento de las economías asiáticas y la desaceleración en la actividad económica de EE UU. Como parte de un discurso sistemático, se dio por hecho el desenganche de la economía de EE UU del resto del mundo y el fuerte reenganche de largo plazo de América Latina y África como proveedores de materias primas.

La demanda mundial de recursos naturales impulsó el alza en los precios de *commodities* durante el último quinquenio, marcando una serie de desafíos económicos para los países intensivos en este tipo de exportaciones. La realidad planteaba la necesidad de girar la agenda de largo plazo hacia la canalización de las rentas y ligarlas con una estrategia de desarrollo, junto con una mayor democratización de los beneficios, de manera que se promueva la agregación de valor, se genere mayores ingresos y se reduzcan las brechas de pobreza.

En este escenario de altos precios de materias primas, enorme polarización política y descomposición del Estado, fue indudable que todos los actores políticos buscaron la manera de instrumentalizar la bonanza en busca de alcanzar y/o sostener posiciones de poder.

Sin embargo, la realidad es cíclica y cambiante; hoy en día se avencinan nuevos cierres económicos que sin duda cambiarán en gran medida el sustento material del proceso político que lleva adelante el gobierno. La economía mundial ha empezado a girar en reversa reduciendo las presiones económicas y políticas sobre el manejo de la renta proveniente de los recursos naturales, y con ello se presume una reconfiguración en el andamiaje de la democracia tanto representativa como participativa.

Resulta claro que esta coyuntura económica ha promovido en el país prácticas de corto plazo orientadas a la captura de rentas y su reversión ante el cambio de las condiciones iniciales (caída de los precios). Por otro lado, según como se entienda el concepto democracia, el gobierno ha manifestado diversas actitudes políticas ante el régimen democrático.

Finalmente, parece que los recursos naturales —como los hidrocarburos y los minerales— podrían estar fuertemente relacionados con la concepción rentista de un país y las prácticas políticas que se pueden llegar a ejercer para controlar y direccionar el uso de esta renta. Este parece ser el caso del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), como el reflejo de la instrumentalización política de un proceso de captura de rentas coyunturales.

1. Antecedentes

En lo económico, el crecimiento de América Latina ha sido sostenido e impulsado el último quinquenio por la fuerte demanda externa de productos básicos, con el consiguiente incremento de sus cotizaciones. A partir de 2002 el país se encontraba también en el comienzo de una coyuntura caracterizada por un mayor montante de remesas externas y un fuerte influjo de ingresos derivados de la exportación de gas natural y productos mineralógicos, junto a un importante alivio de la deuda externa.

A finales de 2005, el desempeño de la económica mostraba cada vez más ligazón con el sector externo, la tasa promedio de crecimiento estaba cerca al 4% del PIB, aunque el crecimiento real de la economía era bastante menor, debido a la inflación endógena provocada por una política fiscal expansiva y al efecto de la inflación importada. Con un escenario tan bonancible en rentas, era previsible esperar una disciplina económica más laxa y un mayor gasto público.

En 2007 la economía mundial continuó creciendo a pesar de las presiones inflacionarias asociadas a los altos precios del petróleo y al incremento de las principales tasas de interés de referencia a nivel mundial. Sin embargo, ya a finales de ese año se mostraron claras señales de desaceleración en varias partes del mundo. En 2008, el escenario recesivo y la reversión de las condiciones coyunturales que impulsaron la bonanza de rentas empero a virar en sentido contrario.

Por su parte, el escenario político mostró un comportamiento solapado respecto al desempeño económico. En 2005, con el propósito de transferir el control de las operaciones de toda la cadena hidrocarburífera al Estado e incrementar su participación en las *rentas* extraordinarias, el Poder Legislativo promulgó la Ley 3058. Ese mismo año se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), otorgándole el *derecho propietario* de los recursos hidrocarburíferos a nombre del Estado y dándole atribuciones para operar en toda la cadena productiva.

La nueva ley⁴⁷ dispuso que los recursos pagados por concepto de participación se destinen al TGN en vez de a YPFB. Con el propósito de retener el 50% del valor de producción en boca de pozo se crea el IDH⁴⁸ de 32%, cuya base imponible es la misma utilizada para el pago de regalías y participaciones⁴⁹.

A pesar de los importantes y complejos procesos políticos e intervenciones nacionalizadoras que provocaron un clima inversor muy adverso al país, alcanzó en 2006 un inédito nivel de exportaciones con superávit comercial y un saldo en cuenta corriente equivalente al 11,6% del PIB; también creció el nivel de reservas internacionales en un monto cercano a los \$US 7.000 millones a fines de 2007.

47 En cuanto a la modificación de las regalías y participaciones hidrocarburíferas, se mantiene la regalía de 11% sobre el valor bruto de producción para los departamentos productores y la regalía nacional compensatoria para Beni y Pando (1%), y se eliminan la regalía nacional complementaria (13%) y la participación nacional (19%).

48 En el diseño original del IDH, el 12,5% de este impuesto era destinado a favor de los departamentos productores según su producción departamental fiscalizada, el 31,25% a favor de los departamentos no productores a razón de 6,25% para cada uno, y el saldo al TGN, y se instruyó que del monto percibido por los departamentos, el 8,62% se destine a la Universidad Pública del Departamento, el 34,48% a los municipios y el saldo a la Prefectura.

49 El flujo neto de inversión extranjera directa alcanzó un resultado modesto de \$us 171 millones debido a un importante componente de desinversión. Sólo se destaca en ese período el incremento de las inversiones en proyectos del sector minero de \$us 181 millones.

No obstante, el gobierno, ajeno a la realidad cambiante del entorno internacional, y como parte de una estrategia de posicionamiento político, modificó en octubre de 2007 la estructura del IDH —prefecturas 16% y municipios 40%—. Adicionalmente, en noviembre de 2007 se destinó el 30% de todos los recursos percibidos del IDH (para prefecturas, municipios, Fondo Indígena y TGN, y los dividendos de las empresas públicas capitalizadas) para financiar la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad).

Este hecho tuvo como consecuencia la radicalización de medidas por parte de los movimientos cívicos y prefecturas para consolidar el proceso de autonomías departamentales, con el resultado de numerosas tensiones en el régimen democrático del país, que llevaron a un proceso de referéndum revocatorio del mandato presidencial, del cual salió victorioso y fortalecido el Presidente Evo Morales.

2. Propiedad y renta de recursos naturales

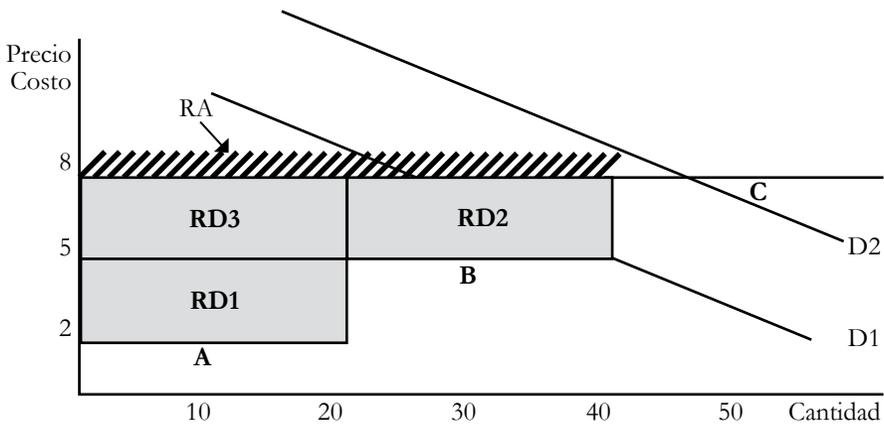
La discusión sobre la renta de la tierra, posteriormente trasladada a los recursos naturales no renovables, nació con David Ricardo (1817). La idea central estaba basada en que la tierra tenía una oferta completamente inelástica y que la renta de la misma provenía de la diferencia existente entre el precio obtenido por la producción agrícola y sus costos de producción.

La noción de la renta económica pura fue complementada por Carlos Marx (1905) con la renta absoluta y, posteriormente, con base en la teoría marginalista, aunque mal interpretada como veremos seguidamente, se pasó a la hipótesis de la renta diferencial (ver figura 1).

En esta figura suponemos la existencia de tres parcelas de tierra de 20 unidades de tamaño cada una, que podrían ser también tres reservas de minerales o de hidrocarburos, con distintos niveles de productividad.

La primera, “A”, corresponde a aquella con mayor nivel de productividad y, por ende, su producto tiene un costo de 2 unidades monetarias por unidad de producto; la segunda, “B”, de menor potencialidad tiene un costo de 5 y la tercera, “C”, un costo de 8 unidades monetarias por unidad de producto.

Figura 1
Renta absoluta y renta diferencial



Fuente: Elaboración propia.

Si se diera el caso de que el precio de mercado sería igual a 5, se explotarían las parcelas “A” y “B”, dejando sin explotar la parcela “C”. De acuerdo con esta “oferta quebrada” (discontinua) el propietario de la parcela “B” estaría dispuesto a utilizar toda su tierra si puede vender su producto al precio de 5, el mismo que cubriría sus costos de producción.

El propietario de la parcela “A”, dado el precio de 5, tendría una renta denominada “renta diferencial”(RD1) gracias a la mayor fertilidad de su parcela respecto a la parcela “B”. Bajo la misma lógica, si el precio de mercado fuese de 8, se incorporaría a la actividad productiva la par-

cela “C” y la renta diferencial para el propietario de “A” se incrementaría a $RD1 + RD3$, mientras que el propietario de la parcela “B” ganaría una renta diferencial igual a $RD2$. Cuando el precio estaba por encima de los costos de la parcela de menor calidad se observaba un excedente que fue denominado como “renta absoluta” (RA).

En tanto los clásicos suponían que los costos de producción determinaban el precio, en palabras de Ricardo: “Es el coste producción el que debe regular en último término el precio de las cosas, y no como se ha dicho a menudo, la proporción existente entre la oferta y la demanda: ésta puede, en verdad, afectar durante algún tiempo el precio de mercado de un artículo [...] pero este efecto será sólo de duración temporal” (Ricardo, 1995). La explicación era insuficiente.

La base de la teoría marginalista sostiene que no son los costos de producción los que determinan los precios sino, por el contrario, son los precios de los bienes finales los que determinan los precios de los factores productivos. Los factores productivos e insumos que participan en el proceso productivo solamente adquieren valor porque los consumidores están dispuestos a pagar por los bienes finales. En nuestro caso, es la inserción de la Función de Demanda (D1 y D2) en nuestra figura la que explica la generación de la renta.

El tratamiento de la apropiación y uso de la renta de los recursos naturales desde la óptica microeconómica, más allá de la discusión sobre el excedente del productor, no ha sido sujeto de mayores investigaciones. Desde la óptica macroeconómica, su análisis está ligado a la utilización óptima de los recursos y los impactos que puede generar en las economías que experimentan incrementos de ingresos por efecto de precios o descubrimientos de reservas.

En ellos se concluye en general que, dado el comportamiento maximizador del beneficio (óptimo paretiano), implica también la asignación óptima de los recursos entre espacios de tiempo, siendo que las diver-

gencias respecto a la ruta óptima son solamente el resultado de factores que limitan o distorsionan las condiciones marginales de competencia.

El desplazamiento entre la producción de transables y no transables como resultado de un incremento en el valor de los recursos naturales, denominado *dutch disease* (enfermedad holandesa), muestra los impactos en la pérdida de dinamismo del sector productor de manufacturas y su también pérdida de competitividad internacional.

La evolución de las rentas por hidrocarburos en Bolivia, que en los últimos tres años se han incrementado en un 179%, han exacerbado el comportamiento rentista de la sociedad, entendiendo dicho comportamiento como la actitud de búsqueda del control y usufructo de una riqueza ya existente, aspecto vinculado a la percepción de que es el Estado el responsable del crecimiento y la distribución (Laserna, 2006).

La mentalidad rentista y estatista va más allá de los conflictos sociales que se incubaron con base en una probable distribución de la renta. Ha generado el estancamiento del sector y la pérdida de oportunidades, tanto en lo que corresponde a mercados como en una utilización poco eficiente de las rentas durante el periodo de precios elevados. En el último año el precio promedio del barril de petróleo ha mostrado un coeficiente de volatilidad de hasta 200%, aspecto que configura el perfil de búsqueda de rentas del sector de hidrocarburos.

Cabe también destacar la discusión sobre lo que debería hacer el Estado con los ingresos por renta petrolera. Existen distintas alternativas, que van desde su inversión en la industrialización del gas natural hasta la distribución directa de la renta hidrocarburífera a las personas (Morales, 2008). Aunque políticamente poco viable en las condiciones actuales, esta última alternativa parece coherente. Morales demuestra que la distribución directa no solamente elevaría la tasa de crecimiento a largo plazo, sino que tal crecimiento se traduciría en mejoras en los niveles de vida de la población.

3. Aproximación conceptual

De acuerdo al postulado de la “Maldición de los Recursos Naturales”, los países ricos en recursos naturales no son los más desarrollados; si bien presentan grandes ingresos (rentas) en épocas de precios altos, carecen de instituciones sólidas y niveles de vida adecuados para su población y están expuestos a episodios de volatilidad de ingresos con importantes costos de ajuste (Sachs y Warner, 1995; Leite y Weidmann, 1999).

La teoría identifica diferentes causas que explican la relación negativa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico. La relación entre instituciones (régimen político) y crecimiento se puede explicar en el marco de la generación de rentas por parte de sectores primarios (*windfalls*), los cuales producen incentivos para un comportamiento rentista debido a muchas razones; por ejemplo, los agentes cambian sus decisiones en inversión productiva por una competencia para la captura de una renta coyuntural.

Es de esperar que en un escenario de precios altos de materias primas, la actividad exportadora consolide y profundice la concentración y centralización del ingreso y de la riqueza. En este sentido los actores buscan llevar adelante iniciativas similares pero diametralmente opuestas entre ellos —por ejemplo, el gobierno de Bolivia tiene como núcleo de interés la administración de estos recursos de manera centralizada—; del otro lado, las regiones buscan lo mismo (la administración regionalizada de los recursos).

Este tipo de relaciones en un sentido amplio debilita la institucionalidad y promueve actitudes en contra del orden establecido (que según el actor pueden leerse como antidemocráticas). Es decir que la sociedad es más propensa a conflictos sociales que tienen como objeto el apoderarse de las rentas provenientes de los recursos naturales, que suelen estar acumuladas en sólo una parte de la población o utilizar el

escenario de coyuntura como un instrumento para la promoción de un proyecto político.

A continuación desarrollamos teóricamente varias formas no excluyentes de esquematizar la dinámica asociada a la generación de rentas extraordinarias y la pugna de varios sectores por el uso de las mismas en un régimen democrático.

- (1) En primer lugar el problema se puede enfocar acuñando el concepto de “Estado Rentista” (Huntington, 1991; Yates, 1996; Beblawi, 1987; Mahdavy, 1970). Se entiende como tal aquel Estado que deriva gran parte de sus ingresos de una renta externa —producto de la exportación de un recurso natural no renovable—, y de remesas producto de la emigración y transferencias, donaciones, etc. del resto del mundo.

Un Estado rentista es aquel cuyas rentas son pagadas por actores externos, con el Estado como actor directo del proceso y donde sólo unos cuantos actores están comprometidos en la generación de esta riqueza y la mayoría sólo está relacionada con el proceso de redistribución o utilización de él.

Pueden darse dos escenarios (Aziz Chaudhry, 1994). Por un lado se puede pensar que la renta incentiva actitudes menos democráticas en un intento por controlar sus usos; por otro lado, es posible que el “dinero fácil” ralentice los mecanismos de promoción del modelo de desarrollo económico.

Existen varios mecanismos por los cuales la generación de la renta puede tener implicancias en las reglas de convivencia social (democracia):

- (a) **Efecto rentismo:** es una decisión política en la cual los gobiernos deciden usar sus rentas para reducir (aliviar) las presiones sociales o utilizarlas como medio de influencia,

de manera que se puedan orientar las demandas sociales hacia requerimientos menos costosos en el corto plazo y que involucren menores responsabilidades políticas o sociales (Brand y Sullivan, 1992).

- (b) **Efecto impuesto:** sugiere que cuando un gobierno recibe demasiada rentas sin un sacrificio directo (renta ricardiana), producto de la venta de un recurso natural no renovable (que exógenamente incrementó su precio), es probable que decida bajar las cargas tributarias o eliminarlas, con lo cual la población es menos proclive a exigir la responsabilidad o administración controlada de los recursos (Bates y Da-Hsiang Lien, 1985; Hoffman y Norberg, 1994).
- (c) **Efecto gasto:** sostiene que la riqueza derivada de la renta puede llevar al gobierno a decidir gastar más en ciertos grupos sociales. Esto a su vez puede generar fuertes presiones por la democratización de los ingresos por parte de algunos grupos y reducir presiones democratizantes por parte de otros (Entelis, 1976).
- (d) **Efecto disociación de grupos:** implica que cuando los ingresos del gobierno derivados de la renta son muy importantes, el gobierno puede usarlos para prevenir la formación de grupos sociales ajenos a su lógica política, sesgando el marco de intervención libre y democrática de los derechos ciudadanos de llevar adelante sus ideas políticas (Shambayati, 1994; Entelis, 1995).
- (e) **Efecto formación de grupos:** supone que la formación de capital social opera en sentido contrario al de disociación de grupo. El gobierno promociona instituciones cívicas regionales que promuevan sus ideas políticas (Moore, 1996).

- (2) Una segunda forma de enfocar el problema apunta a un denominado “Efecto represión” (Lam y Wantchekon, 1999; Martin, 1959; Londregan y Poole, 1996). Una lectura amplia de la realidad puede inicialmente sugerir que existe una clara relación entre el bienestar que se puede generar con mayores rentas y un esquema autoritario, que opera a través de mecanismos represivos.

Los ciudadanos de países ricos en recursos naturales buscan marcos democratizantes, como cualquier otro país; sin embargo, las rentas derivadas de esos ingresos pueden incentivar a que los gobiernos gasten más en seguridad interna, con el propósito de bloquear otro tipo de aspiraciones democráticas ajenas a su proyecto político.

Hay al menos dos razones por las cuales las rentas podrían llevar al uso excesivo del monopolio estatal de la fuerza. Puede existir el interés de fortalecer las estructuras del poder de manera militar en contra de presiones populares. Una segunda razón puede ser que la búsqueda por capturar esta renta ocasione conflictos de carácter étnico o regional que necesariamente requieren de la formación de un grupo que, con sustento material, promueva la búsqueda de estos recursos.

En este sentido es particularmente delicada la explotación de recursos naturales no renovables (e.g. hidrocarburos y minerales), debido a que la concentración del recurso se encuentra localizada geográficamente y no necesariamente en regiones populosas; puede encontrarse en regiones con poblaciones pequeñas, pobres, asociadas algún grupo étnico particular. En resumen, la extracción del recurso puede ocasionar desequilibrios en términos del derecho al uso y propiedad a nivel nacional y regional con actitudes no necesariamente democráticas (buscadores institu-

cionales de renta) y desequilibrios en lo comunal (exacerbación y tensión en la convivencia con minorías étnicas).

- (3) Una tercera explicación puede derivarse de la teoría de la modernización, que sostiene que la democracia es causada por una colección cambios en los imaginarios sociales y culturales. Los cambios educativos, los sincretismos culturales, los nuevos modelos educativos profesionalizantes, la urbanización, etc., son causados y son causa al mismo tiempo del modelo de desarrollo económico. En la medida en que el desarrollo económico no produzca estos cambios culturales y sociales, se puede decir que no está produciendo procesos democratizantes. Al contrario del rentismo y la represión, la modernización no opera a través del Estado; es entonces un mecanismo social y no político.

4. Aproximación metodológica

Debido a la complejidad y el alcance de la investigación, se plantean la necesidad de utilizar tres metodologías (no excluyentes) que permitan dimensionar y entender las relaciones políticas y económicas que existen entre la búsqueda por capturar rentas y las actitudes de los actores políticos y económicos hacia el régimen democrático:

- (1) **Modelaje econométrico:** Para probar la existencia y el sentido de una relación causal entre la renta generada por los recursos naturales y el desempeño de un régimen político (democrático), se puede utilizar una serie de instrumentos y modelos estadísticos (e.g. mínimos cuadrados generalizados y/o datos de panel).

Este tipo de modelaje normalmente requiere de un *set* de observaciones muy superior al número de variables explicativas, incluida la constante. El modelaje está definido en función de variables causales representativas (robustas estadísticamente)

respecto del régimen democrático. También se necesitan variables de control junto con la inclusión de un *set* de variables *dummy*, uno por cada observación, con el propósito de reducir algún problema de autocorrelación estadística.

- (2) **Modelo de equilibrio general computable:** Un MECG es un instrumento que sirve para analizar el efecto de un *shock* externo o de una política interna sobre una economía específica. El enfoque consiste en representar de manera numérica las condiciones de equilibrio agregado en cada uno de los mercados de esta economía. La ventaja principal de este esquema computable es que permite alcanzar el equilibrio simultáneo de precio y cantidad, superando así el diseño de especificaciones lineales y permitiendo capturar efectos de segundo orden.

El MECG permite analizar los efectos de políticas públicas sobre el crecimiento y la distribución de la renta nacional. Actualmente el desarrollo de programas computacionales permite determinar mediante ejercicios de simulación la distribución sectorial de la renta y de medidas de desigualdad y pobreza.

- (3) **Análisis-stakeholders:** Es un método importante relacionado con la perspectiva utilitaria, que tiene un enfoque basado sobre las consecuencias de las decisiones institucionales para todos los actores involucrados y afectados por una situación (régimen político). Es en esencia un análisis de los interesados y de sus intereses.

Un “interesado” es un individuo o un colectivo que puede afectar o es afectado por las actividades de otro grupo. Es entonces un “grupo” que tiene un interés o intereses relacionados con las consecuencias que involucran las decisiones y acciones de otros grupos (e.g. decisiones políticas). El alcance del análisis de *stakeholders* permite definir la posición de poder de un actor

(político) por medio de un análisis de las consecuencias para el resto de los actores involucrados.

A pesar de que este análisis de consecuencias parece utilitarista, el método de análisis puede ser adecuado para evaluar otras perspectivas en cuanto se tenga interés en las consecuencias de decisiones de política (e.g. uso de la renta). El respeto a los derechos (régimen de convivencia) de los *stakeholders* corresponde a un principio kantiano, en que la responsabilidad por las consecuencias de las acciones de un actor (gobierno) es un principio utilitarista que tiene consecuencias (régimen democrático). También se puede imaginar un *stakeholder* deliberando tras un “velo de ignorancia” para lograr principios de negociación y convivencia.

5. Especificación del modelo econométrico

Con el objetivo de evaluar la relación y causalidad entre los recursos primarios de exportación y el régimen democrático, se utilizó en esta sección una especificación econométrica resuelta por mínimos cuadrados generalizados (MCG) para una serie de tiempo definida para los últimos diez años. El modelo también incluye varias variables de control que tienen probada validez estadística respecto al régimen político de un país. De igual manera, se probaron más de quince diferentes especificaciones que incluían otro tipo de variables con el propósito de testear el poder explicativo de éstas.

Las variables definidas para el ejercicio son las siguientes⁵⁰:

50 La información económica ha sido extractada del Instituto Nacional de Estadística (INE). La información sobre el régimen democrático y el número de conflictos ha sido extrapolada del informe realizado por el Observatorio de Conflictos en 2006.

- (1) **Régimen político:** Es una variable subjetiva, y se deriva como resultado de un proceso de filtrado por criterios (e.g. número de conflictos sociales). En base al filtrado se aplica una función de probabilidad teórica y se realizan simulaciones hasta encontrar un indicador consolidado. A partir de este resultado se compilan rangos 0-10 entre democrático y autoritario.
- (2) **Hidrocarburos:** Esta variable mide la confianza en el sector de gas natural en términos del valor de las exportaciones dividido por el PIB.
- (3) **Minería:** Esta variable mide la confianza en este sector en términos del valor de las exportaciones dividido por el PIB.
- (4) **Agricultura:** Esta variable mide la confianza en el sector en términos del valor de las exportaciones dividido por el PIB.
- (5) **Ingreso:** Esta variable es medida como el logaritmo natural del PIB per cápita corregido por el poder de paridad de compra en dólares corrientes.
- (6) **Régimen, t-5:** Se incluye una variable de control sobre el régimen rezagado “t” períodos que mejora los problemas de correlación serial.
- (7) **Impuesto:** Esta variable se utilizó para testear el efecto renta, que está definida como el porcentaje de los ingresos del gobierno asociados a impuesto derivados de rentas externas
- (8) **Gasto social y gasto público:** Estas variables se utilizaron para incluir el consumo del gobierno en términos del PIB.
- (9) **Militar/PIB:** Esta variable se introdujo para testear el efecto represión.

El modelo incluye las variables Étnico e Impuesto; ninguna introduce efectos en el modelo. También se incluye un *set* de variable *dummy* por cada año de información para mitigar problemas de autocorrelación. De acuerdo a lo definido, la especificación econométrica para este ejercicio es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Régimen } t = & a1 + b1(\text{GN},t-5) + b2(\text{Mineral},t-5) + b3 (\text{Reservas de Gas}, t-5) + \\ & b4(\text{Agricultura},t-5) + b5(\text{Log Ingreso}) + b6 (\text{Gasto Social}) + (\text{de Gasto Público}, t-5) + \\ & b7(\text{Étnico}) + b8 (\text{Militar/PIB},t-5) + b9 (\text{Impuesto}, t-5) + b10 \\ & (\text{Régimen}, t-5) + b11(\text{año}1) . + bn(\text{año } 10) \end{aligned}$$

Tabla 1
Régimen democrático y recursos primarios

	1	2	3	4	
Régimen	0,2475	0,7894	0,2758	0,2646	(***)
	0,3203	0,00857	0,02503	0,04204	
Hidrocarburos	-0,38646	-0,0878	-0,4339	-0,4393	(***)
	0,551	0,00264	0,005806	0,005774	
Reservas de gas	0,89958	0,84958	0,958***	0,958***	(***)
	0,019	0,019	0,019	0,019	
Minerales	-0,4459	-0,007318	-0,04438	-0,046655	(**)
	0,00778	0,00317	0,0081	0,00804	
Agricultura	0,4535	0,3447	0,4352	0,4343	(**)
	0,239	0,239	0,239	0,239	
Ingreso (log)	0,9322	0,1319	0,92335	0,8965	(**)
	0,105	0,0342	0,106	0,107	
Log likelihood	-2133	-3244	-197878	-3223	
R=0.73					
Gasto Social	-0,987	-0,877	-0,854	(-)	
	0,036	0,034	0,0232	0,06	
Gasto Público	-0,575	-0,676	-0,635	(-)	
	0,027	0,027	0,027	0,027	
Etnic	-0,783	-0,676	-0,677	(-)	
	0,0435	0,04343	0,0485	(-)	
Military/PIB	-0,04366	-0,03866	-0,03436	(-)	
	0,0198	0,0135	0,0193	(-)	
R=0.46					

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos del modelo por MCG se presentan en la Tabla 1; en amarillo se muestra una corrida alternativa que donde se incluye un set de variables adicional.

De acuerdo a los resultados obtenidos, todas las variables son altamente significativas y con los signos esperados, tanto Hidrocarburos como Minerales tiene un efecto antidemocrático, aunque el coeficiente Minerales es de menor magnitud y significación estadística.

Los resultados sugieren que estos recursos primarios presentan en algún grado propiedades antidemocráticas. El coeficiente de Hidrocarburos ocasiona una subida de 0,38% en el índice de democracia, mientras que Minerales es mayor pero mucho menos significativo estadísticamente.

El resultado del modelo también implica que el impacto de nuevos recursos (reservas) de Hidrocarburos y/o Minerales puede ser parcialmente desplazado por un aumento en el ingreso. La influencia de ambos en el régimen democrático es no lineal, por lo que la magnitud del impacto depende del nivel inicial de ingreso.

Los impuestos no son significativos (se excluyen), pero sí son positivos en la regresión, por lo que se podría esperar que estén asociados a ciertos efectos antidemocráticos. El limitado *set* de información con que se cuenta no permite capturar la relación estadística de manera adecuada, sobre todo tomando en cuenta que los impuestos tienen un efecto de corto plazo sobre el régimen democrático.

Los gastos del gobierno son también significativos y con los signos esperados; la inclusión de estas variables incrementa los coeficientes de Hidrocarburos y Minerales en 5 y 3 por ciento respectivamente. El efecto gasto perdura mas allá del efecto impuesto y, por lo tanto, incide en el régimen político.

Cuando Hidrocarburos-Minería e Ingresos son regresionados contra Militares/PIB, se evidencia que Hidrocarburos es positivo y signifi-

cativo respecto al gasto militar. Este resultado es coherente con el efecto represión, pero lo inverso ocurre con Minería. De igual manera, cuando Militares/PIB es introducido al modelo básico de régimen político, su coeficiente es negativo y marginal.

Finalmente, no se puede probar de ninguna manera el efecto de la variable Tensión Étnica, que resulta ser no significativa en todas las especificaciones. Tampoco se puede verificar la Teoría de la Modernidad al no contarse con la suficiente información para realizar ajustes en el modelo base.

6. Modelo de equilibrio general computable

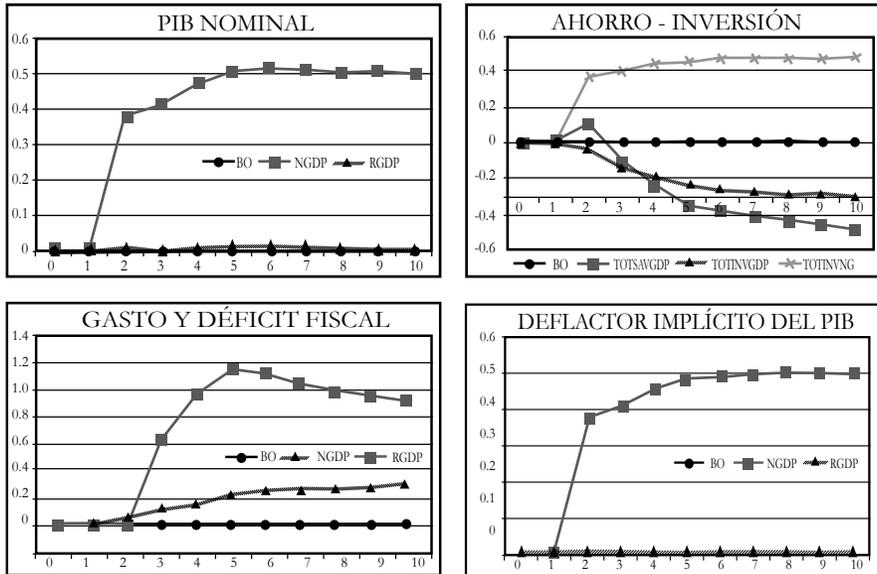
En esta sección se realiza un experimento de simulación de equilibrio general económico computable, recursivo y dinámico para un período de diez años, en el cual se define un año base (2005) sobre el cual se evalúan diferentes *shocks* externos hacia adelante, es decir que se tienen resultados hasta el año 2015. El alcance de la metodología permite realizar diferentes combinaciones sobre cierres macroeconómicos y políticas asociadas al uso de recursos provenientes de renta externa.

6.1. Simulación de la política fiscal expansiva

Se simula un escenario fiscal en el cual se incrementa la tasa de gasto total del gobierno (consumo-inversión) en 10% por cuatro períodos. Este ejercicio replica el aumento en las recaudaciones del país en los últimos años, como consecuencia de nuevos impuestos introducidos al sistema con el objetivo de capturar una mayor renta derivada de la exportación de materias primas (ver figura 2).

El experimento muestra que la expansión fiscal tiene un efecto en el ciclo económico. La tasa de crecimiento del PIB nominal sube entre 0,4% respecto al escenario base de simulación y tiende a mantenerse en este nivel durante todo el período de intervención de esta política.

Figura 2
Política fiscal



Fuente: Elaboración propia

La inversión total en términos del PIB disminuye, pero la inversión gubernamental aumenta en un promedio de 38,38% del PIB, suavizando la trayectoria descendente del componente total y permitiendo aproximar un crecimiento más equilibrado de las tasas prestables a partir del tercer período.

La expansión fiscal también tiende a agrandar el déficit externo, en la medida en que el mayor gasto fiscal incrementa la absorción doméstica de bienes importados. También aumentan los precios internos, como era de esperar en una política keynesiana expansiva, y el tipo de cambio nominal tiende a apreciarse moderadamente, aunque casi es invariable en términos reales.

Una de las conclusiones más importantes que se puede extraer es que la expansión fiscal puede tener efectos permanentes sobre el crecimiento del PIB en la medida en que se financie inversión procíclica y se tenga una menor incidencia de la expansión sobre el gasto corriente y al mismo tiempo, un efecto incremental sobre el déficit fiscal y la inflación.

6.2. Perturbación sobre los flujos de capital – deuda externa y remesas

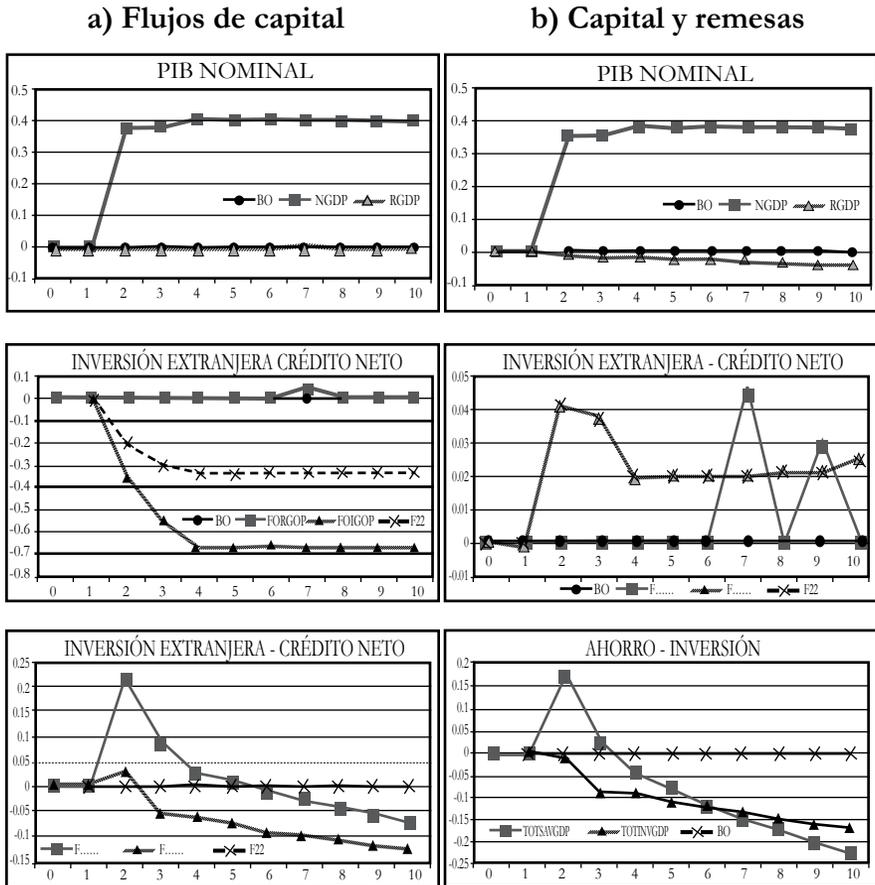
Se simulan dos escenarios comparativos (1) una reducción de 20% en la cartera de inversión, y (2) una reducción de 5% por año en el nivel de endeudamiento junto a una disminución de 10% en el nivel de remesas externas.

La reducción en el nivel de entrada de capitales tiene efectos recesivos en la economía, aunque la evolución y trayectoria del PIB no se modifica sustancialmente en ninguno de los dos escenarios. En el caso de una reducción en las remesas se espera un mayor déficit fiscal debido a la necesidad de que el gobierno participe de manera más activa en las contrapartes de inversión e incremente su gasto para compensar la salida de capitales.

La balanza comercial se aprecia en ambos casos, aunque las exportaciones tienen un mayor decrecimiento en el escenario con remesas. Por esto la economía se aproxima a un equilibrio comercial no necesariamente compatible con un equilibrio interno. Por su parte, la trayectoria de las importaciones es menor con remesas externas y el consumo disminuye.

El ejercicio supone que pueden existir restricciones al acceso de divisas en el sistema financiero, limitando el grado de cumplimiento en los planes de inversión. No obstante, en los últimos años, producto del incremento en las exportaciones, se superó esa restricción que hoy en día parece ir nuevamente en sentido contrario.

Figura 3
Shock adverso en los flujos de capital y remesas



El efecto de este *shock* es asimétrico, puesto que incide más en sectores formales y menos en sectores informales, parece que el mecanismo se propaga a través de una menor demanda por consumo privado e incide en la medida en que existan restricciones en las divisas. En la figura 3 podemos apreciar la trayectoria de las principales variables

macroeconómicas en términos de tasas de crecimiento para ambos escenarios.

7. Matriz de *stakeholder*

El análisis de *stakeholder* muestra que Bolivia vive un proceso de cambio multidimensional orientado por conductas rentistas, clientelares y corporativas. El dinamismo de acción y pérdida de poder es coherente con un perfil de crisis institucional y de profunda fragmentación del Estado. Una de estas dimensiones de cambio se manifiesta en la conformación de regiones opositoras al gobierno como grupos de defensa de intereses.

El análisis de actores/intereses es coherente con la Teoría de Transiciones, que sólo se puede interpretar desde una perspectiva de proceso de largo plazo. Una vez definidos los actores, su nivel de intereses, tipo, categoría y posición de poder (ver tabla 2), podemos realizar algunas conjeturas respecto al dinamismo de cada actor.

De este trabajo se desprende la idea de que Bolivia se encuentra en una transición de régimen político, en el sentido de que los actores de poder están cuestionando las reglas de juego prevalecientes del sistema político y sus diferentes pesos y contrapesos están generando un nuevo orden que influye en la capacidad decisoria y los intereses de los actores.

La polaridad que muestran los dos actores hegemónicos en el cuadro de mando principal de poder (i.e. gobierno y regiones opositoras), con intereses casi diametralmente opuestos, permite aventurar una transición política radical en las reglas de convivencia y los mecanismos de la participación y competencia política, lo cual conlleva la sustitución de valores, normas, reglas de juego e instituciones asociadas a éste y que derivaran claramente del cuerpo de apoyo de cada grupo.

Tabla 2
Análisis-stakeholders

	Actor	Nivel de interés	Tipo de poder	Categoría de poder	Posición de poder	Dinamismo/pérdida de poder	CP
1	Gobierno central	Muy fuerte	Poder político/ poder económico	Grupo de intereses mixto	Estratégicamente dominante	Alta y continua/ poder semi estable	1
2	Empleados públicos	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
3	Empleados sindicalizados	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
4	Transportistas	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
5	Mineros	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
6	Campesinos	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
7	Indígenas	Medio	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Convocatoria/ poder medio	(+/-)
8	Alealdías	Fuerte/muy fuerte	Político/económico	Grupo de intereses mixto/apoyo	Estratégicamente seguidor/ visible	Media alta y frecuente poder semiestable	(+/-)
9	Juntas vecinales	(-)	(-)	Grupo de intereses de apoyo	Actor táctico	Grupo de intereses de apoyo	(+/-)
10	Universidades	Fuerte	Político/económico	Grupo de intereses mixto	Estratégicamente seguidor/ visible	Media alta y frecuente poder semiestable	(+/-)
11	Dirigentes políticos	Fuerte/muy fuerte	Poder formal/ poder político	Grupo de intereses mixto/apoyo	Estratégicamente seguidor/ visible	Media alta y frecuente poder semiestable	(+/-)
12	Militares y policías	Muy fuerte	Poder formal/ poder político	Grupo de intereses mixto/apoyo	Estratégicamente seguidor/ camuflado	Alta y continua/ poder estable	(+++/-)
13	Comités cívicos regionales y Prefectura	Muy fuerte	Poder político/ Poder económico	Grupo de intereses mixto	Estratégicamente dominante	Alta y continua/ poder semi estable	1
14	Empresarios privados - terratenientes	Muy fuerte	Poder económico/ Poder político	Grupo de intereses mixto /no apoyo	Estratégicamente seguidor/ camuflado	Media alta y frecuente/ poder estable	(++/-)
15	Muy fuerte	Muy fuerte	Poder formal	Grupo de intereses mixto /no apoyo	Estratégicamente seguidor/ camuflado	Media alta y frecuente/ poder estable	(++/-)

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro de poder/intereses se pone de manifiesto el rol de los militares como un actor estratégicamente seguidor y camuflado pero estable y de gran poder decisor. La estabilidad de este actor es el resultado del conformismo del sistema político por mantener una “democracia pactada” libre de intervenciones de fuerza, pero manteniendo normas y actitudes de un ordenamiento institucional radical y autoritario en algunos de sus mecanismos de intervención.

Resulta del diagnóstico que los intereses configuran aun hoy en día, y a pesar de la emergencia de un nuevo esquema de gobierno, el continuismo estructural de un sistema híbrido democrático institucional con mayores elementos de reivindicación étnica. Esto nos lleva a pensar que, a pesar de la fragmentación del Estado, el sistema político está perpetuando los estigmas de anteriores régimen y, por lo tanto, no acaba de concluir el proceso de transición.

En este sentido, la transición hacia la democracia en Bolivia no eliminó los legados autoritarios y no produjo una renovación en la élite dominante. En los últimos años introdujo una pseudo élite jerárquica de ascendencia “originaria” con un nuevo proyecto político, con lo cual abortó la segunda y más importante fase de la transición: el camino hacia la consolidación de una democracia sustancial o real.

El equilibrio de los cuadrantes de poder/interés se restablece entonces con la reinstauración de un nuevo régimen político democrático dominante guiado por actitudes orientadas a la consecución de un nuevo proyecto político. Bolivia está viviendo actualmente el proceso de convergencia en que existen dos posibles caminos: la estabilización de algún tipo de democracia híbrida, que combine ciertos componentes autoritarios con la existencia restringida de principios democráticos, o el fracaso global del impulso liberalizador y democratizador con el consiguiente retorno al autoritarismo precedente.

Durante más de 25 años el país se ha encontrado en una situación de democracia formal, con un nivel medio de “liberalización” y un nivel medio de “democratización”, manteniendo un alto grado de concentración (de poder) y exclusión de los otros actores en el proceso de toma de decisiones. Los sucesivos gobiernos de la generación de la democracia han sostenido una política de mantenimiento de este híbrido institucional, han administrado la democracia política (“votamos pero no elegimos”) pero no han logrado permear las restricciones y rígidos límites de una democracia dura e híbrida, en busca de la segunda fase de la transición que tiende hacia la democracia social.

Queda claro del análisis que la raíz profunda de los intereses de todos los actores de poder se explican con el rentismo corporativo y, al mismo tiempo, lo promueven. Las dos causas detectadas como determinantes de este comportamiento son una muy fuerte debilidad institucional que limita la capacidad para sustentar un estado de derecho estable y las desigualdades en la concentración de recursos económicos. El reflejo de este escenario se manifiesta en un comportamiento autoritario por parte del gobierno y actores sociales con una fuerte lógica corporativa de orientación estatista y una tendencia hacia la fragmentación colectiva y el particularismo social.

Finalmente, el comportamiento de los agentes de interés tiene una segunda arista caracterizada por la búsqueda de rentas. Los intereses rentistas en escenarios bonancibles incrementan las actitudes antidemocráticas de los agentes y socavan la democracia, sobre todo bajo cierres mixtos de debilidad institucional y/o política y coyunturas económicas favorables. La combinación de estos factores puede ser una de las principales explicaciones para estructurar una estrategia de desarrollo sustentable en base a los recursos rentistas.

8. Conclusiones

Las conclusiones que se plantean en esta sección final de ninguna manera son definitivas, debido a la complejidad del tema y a las limitaciones técnicas que cada metodología presenta. El objetivo del documento es definir de manera inicial los posibles mecanismos causales entre un Estado rentista, el desempeño económico y un comportamiento autoritario del Estado en el proceso de captura de rentas. En este sentido, las causalidades inicialmente encontradas deben ser manejadas como resultados sugestivos pero no conclusivos.

Que el gas natural tiene efectos antidemocráticos es válido y estadísticamente robusto. En este sentido, los incrementos en el valor de las exportaciones de GN tienen mayor un mayor efecto en país pobre como Bolivia. De igual manera, el incremento en el acervo de un recurso natural (e.g. reservas de GN) tiene efecto sobre las expectativas (comportamiento) de los agentes.

Se pueden verificar dos mecanismos que determinan la causalidad entre gas natural y autoritarismo: el efecto renta a través del cual el gobierno utiliza altos gastos sociales para reducir las presiones democráticas y un efecto represión, mediante el cual el gobierno construye mecanismo de seguridad interna para reducir presiones democráticas de grupos sociales “opositores”.

De acuerdo a los cierres estratégicos definidos en la matriz de actores/intereses, y tomando en cuenta los efectos verificados, se concluye que los gobiernos autoritarios tienen mayores dificultades para encontrar soluciones concertadas con grupos opositores, y este puede ser el principal mecanismo de debilitamiento de su poder político.

Los mecanismos existentes entre riqueza mineral y autoritarismo son muy débiles; por un lado se observa un “efecto renta” (no significativo estadísticamente) y se descartan el “efecto represión” y el “efecto

modernización”. Lo que sí parece ser un potencial conflicto es la concentración geográfica de este recurso, sobre todo aquellos episodios que exacerbaban la tensión étnica y sindical en busca de derechos y beneficios derivados de estos recursos.

De igual manera, en el sector agrícola no se verifica ninguno de los efectos propuestos, debido a que los ingresos por concepto de exportación van directamente a sectores privados y no al Estado, y porque la producción agrícola es más intensiva en mano de obra, por lo que estas personas dependen más de su trabajo que de mecanismos rentistas.

Bolivia vive un proceso de cambio orientado por conductas rentistas, clientelares y corporativas. El dinamismo de los actores de poder es coherente con un perfil de crisis institucional y de profunda fragmentación del Estado. En este sentido, el país se encuentra en una transición de régimen político, donde los actores de poder están cuestionando las reglas de juego prevalecientes del sistema político.

La polaridad del país permite aventurar una transición política radical en las reglas de convivencia y los mecanismos de la participación y competencia política, lo cual conlleva la sustitución de valores, normas, reglas de juego e instituciones. Como resultado, este proceso de convergencia está combinando componentes autoritarios con principios democráticos.

También se detecta que los actores de poder promueven el rentismo corporativo debido a una muy fuerte debilidad institucional y a la persistencia de desigualdades en la concentración de recursos económicos. El comportamiento social se caracteriza entonces por una acción corporativa de orientación estatista y una fuerte tendencia hacia la fragmentación colectiva y el particularismo social.

El comportamiento de los agentes de interés tiene una segunda arista, que es la búsqueda de rentas. Los intereses rentistas en un es-

cenario bonancibles incrementan las actitudes antidemocráticas de los agente y debilitan la democracia.

La incapacidad para estructurar una estrategia de desarrollo sustentable en base a los recursos rentistas se refleja en los resultados del ejercicio de equilibrio general, donde se prueba el efecto mixto entre la reducción de la inversión extranjera directa, una disminución en la entrada de remesas, un incremento en el precio de exportación de materias primas (mejora en los términos de intercambio), una política fiscal expansiva y un mayor alivio de la deuda.

El resultado es concluyente: ninguno de estos factores por sí solos o la combinación de los mismos parece modificar fuertemente la trayectoria de crecimiento del PIB. Sólo una política de gasto fiscal expansiva parece tener un efecto de largo plazo, lo cual depende del perfil exportador del país y de la coyuntura de precios internacionales. La absorción interna y el tipo de cambio no afectan mucho al desempeño de la balanza comercial, y ni el alivio de la deuda, ni el ingreso de remesas inciden en el apalancamiento de crédito externo (en la medida en que éste se destina al consumo).

Finalmente, y lamentablemente, el perfil de crecimiento de la economía es fuertemente dependiente de la generación de rentas asociadas a recursos naturales. Esta riqueza distorsiona la rentabilidad y el riesgo de otro tipo de inversiones. Este tipo de condiciones puede aumentar la probabilidad de cierres de fuerza social y, en nuestra línea argumental, de mayores niveles de autoritarismo.

Bibliografía

- Bates, Robert y Da-Hsiang Donald Lien, “A Note on Taxation, Development and Representative Government”, *Politics and Society* 14 (Enero de 1985).
- Beblawi, Hazem, “The Rentier State in the Arab World”, in Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, eds., *The Rentier State* (New York: Croom Helm, 1987).
- Brand, Laurie A. “Economic and Political Liberalization in a Rentier Economy: The Case of the Hashemite Kingdom of Jordan”, in Iliya Harik and Denis J. Sullivan, eds., *Privatization and Liberalization in the Middle East* (Bloomington: Indiana University Press, 1992).
- Chaudhry, Kiren Aziz, “Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State”, *Comparative Politics* 27 (octubre de 1994).
- Entelis, John P., “Civil Society and the Authoritarian Temptation in Algerian Politics”, in Augustus Richard Norton, ed., *Civil Society in the Middle East*, vol. 2 (Leiden: E. J. Brill, 1995).
- Entelis, John P., “Oil Wealth and the Prospects for Democratization in the Arabian Peninsula: The Case of Saudi Arabia”, in Naiem A. Sherbiny and Mark A. Tessler, eds., *Arab Oil: Impact on the Arab Countries and Global Implications* (New York: Praeger, 1976).
- Hoffman, Philip T. y Kathryn Norberg, eds., *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450–1789* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1994).

- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 31-32.
- Lam, Ricky y Leonard Wantchekon, "Dictatorships as a Political Dutch Disease" (Manuscrito, Department Political Science, Yale University, enero de 1999).
- Laserna, Roberto, "*La Trampa del Rentismo*". (La Paz: Fundación Milenio", 2006).
- Leite, Carlos y Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth", IMF Working Paper, WP/99/85 (1999).
- Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53 (marzo de 1959).
- Londregan, John B. y Keith T. Poole, "Does High Income Promote Democracy?", *World Politics* 49 (octubre de 1996).
- Mahdavy, Hussein, "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran", in M. A. Cook, ed., *Studies in Economic History of the Middle East* (London: Oxford University Press, 1970), 428.
- Marx, Carlos [1905], *Teorías de la Plusvalía*. Publicado por Carlos Kautsky (Buenos Aires: Ediciones Brumario, 1974).
- Moore, Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).
- Morales, Juan Antonio, "Distribución Directa a las Personas de la Renta Hidrocarburífera: Impactos Macroeconómicos" Documentos de Trabajo N° 07/08 Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), 2008.

Ricardo, David [1817], *Principios de Economía Política y Tributación*. (Madrid: Ediciones Aguilar, 1955).

Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, Development Discussion Paper No. 517a (Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1995).

Shambayati, Hootan, “The Rentier State, Interest Groups, and the Paradox of Autonomy: State and Business in Turkey and Iran”, *Comparative Politics* 26 (abril de 1994).

Yates, Douglas A., *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon* (Trenton, N.J.: Africa World Press, 1996).

