Sobre la ¿nacionalización? de los hidrocarburos en Bolivia

RAQUEL GUTIÉRREZ Y DUNIA MOKRANI :: 07/06/2006

La "nacionalización" fue presentada como un "regalo" de Evo a la población en el Día del Trabajo, cuando dicha medida no es más que el cumplimiento cauteloso del primer paso del mandato ciudadano que ha sido una y otra vez puesto en el tapete de la discusión pública por la población movilizada desde al menos septiembre-octubre de 2003

El día 1º de mayo, Evo Morales dio a conocer el "Decreto Supremo" No. 28701 en cuyos 14 considerandos y 9 artículos se establece la "nacionalización de los hidrocarburos bolivianos". Vale la pena, de entrada, analizar el decreto a fin de comprender la manera cómo ha procedido el gobierno de Bolivia.

¿En qué consiste esta nacionalización?

Los considerandos del decreto pueden dividirse en dos tipos: por un lado los argumentos políticos y por otro, las justificaciones jurídicas. Los argumentos políticos son, a su vez, básicamente dos: la reivindicación al comienzo mismo del decreto de las "históricas jornadas de lucha, [en las que] el pueblo ha conquistado a costa de su sangre, el derecho de que nuestra riqueza hidrocarburífera vuelva a manos de la nación y sea utilizada en beneficio del país"; y que la medida decretada se "inscribe" en la lucha contemporánea de los pueblos del mundo por defender su soberanía nacional.

Las consideraciones legales, por su parte, son numerosas. Van desde una reinterpretación de los resultados del referéndum del 18 de julio de 2004, que la población movilizada calificó en aquel entonces como un "Tramparendum" pues si bien hablaba de la "recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo" no mencionaba la propiedad de facto que ejercían las corporaciones transnacionales sobre los hidrocarburos bolivianos 1 y pasan por la mención de las prerrogativas y obligaciones estatales establecidas en la Constitución Política del Estado. Aluden al carácter no legal de los contratos celebrados entre el gobierno boliviano y las corporaciones petroleras ratificado por sentencia del Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2005.

La cuestión de la ilegalidad formal de los contratos firmados entre el Estado boliviano y las corporaciones es un asunto ampliamente discutido en Bolivia desde 1996, que volvió a estar presente en 2005 cuando durante el gobierno de Meza se aprobó la "nueva" Ley de Hidrocarburos que no satisfizo a nadie y que abrió la puerta para su caída como presidente interino. Por decisión del Tribunal Constitucional, los contratos entre las transnacionales petroleras y el Estado boliviano que existen actualmente son "ilegales" de acuerdo a la legislación local y es por eso que todos deben "migrar" de la vieja "Ley de Hidrocarburos" de 1996 a la "nueva ley", un poco menos entreguista, discutida durante 2005. El punto central del cambio entre la ley antigua y la nueva es el monto de los impuestos que deben pagar las transnacionales.

En su parte resolutiva el decreto establece en primer lugar que:

> ARTICULO 1.- En ejercicio de la soberanía nacional, obedeciendo el mandato del pueblo boliviano expresado en el Referéndum vinculante del 18 de julio del 2004 y en aplicación estricta de los preceptos constitucionales, se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburíferos del país. El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos.

Inmediatamente después de esto, el decreto establece las medidas concretas que habrán de tomarse:

> ARTICULO 2.-
> I. A partir del 1 de mayo del 2006, las empresas petroleras que actualmente realizan actividades de producción de gas y petróleo en el territorio nacional, están obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB, toda la producción de hidrocarburos.
>
> II. YPFB, a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización , definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización.

Lo que el decreto establece, entonces, es que la nacionalización se llevará a cabo por la vía de la entrega [venta] al Estado, por parte de las empresas petroleras, de "toda la producción de hidrocarburos" que ellas realicen. Indica, además, que la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), desmantelada durante la ola neoliberal encabezada por Sánchez de Lozada y ahora reconstruida, asume el control de la comercialización -y por tanto de la prerrogativa de fijar los precios-, de todos los hidrocarburos producidos en territorio boliviano.

Nacionalización sin expropiación

La pregunta que queda en el aire es, entonces, ¿es esta una nacionalización que no expropia instalaciones, campos, infraestructura? La respuesta puede sintetizarse en una frase: puede haber nacionalización de los hidrocarburos sin expropiación porque hubo privatización de esos recursos sin venta alguna de la empresa estatal.

Esta aparente paradoja sólo puede entenderse recapitulando la historia de las modalidades concretas de la privatización neoliberal "a la boliviana" tanto de los hidrocarburos como de otras empresas, a la cual se bautizó en 1996 como "capitalización". Comencemos entonces por ahí.

En 1995-1996, en plena efervescencia liberal y durante la primera presidencia real 2 de Sánchez de Lozada, el gobierno boliviano impulsó la "capitalización" de las empresas estatales. Esta medida consistía en convertir a las empresas estatales de aquel entonces

(YPFB, Empresa Nacional de Ferrocarriles, Lloyd Aéreo Boliviano, y otras) en sociedades por acciones cuya titularidad era -supuestamente- entregada individualmente a cada uno de los bolivianos mayores de 18 años hasta el momento de la promulgación de la "Ley de capitalización". Una vez convertidas en sociedades por acciones, las empresas ex estatales, ahora sociedades anónimas, establecían contratos "joint venture" con empresas y corporaciones transnacionales que debían comprometerse a invertir en ellas sumas hasta el 100% del valor de las acciones, es decir, se pretendía que se duplicara "el valor en libros" de las empresas estatales mediante nueva inversión productiva.

De esta manera, en el discurso de entonces, se "capitalizaban" las empresas pasando a ser hipotéticamente compañías poseídas por ambas partes en las siguientes proporciones: 49% por "la sociedad de propietarios individuales bolivianos", mientras que el otro 51% de las acciones resultado de la mencionada inversión productiva, constituía la propiedad corporativa. De esa manera, la propiedad del 51% del paquete accionario total por parte de los consorcios transnacionales, les garantizaba el control absoluto de las empresas así "capitalizadas". El/la amable lector/a podrá pensar que esto no es posible, que no se puede entregar el patrimonio público a cambio de nada. Pero es así, no hubo jamás venta de las empresas y por eso ahora no hay expropiación. Si se revisan la prensa y las leyes promulgadas durante 1995 y 1996 en Bolivia se verá que esta es la forma que asumió la privatización en aquella nación, que a ese nivel llegó el saqueo y despojo de la riqueza pública, del trabajo social acumulado en el Estado en los 30 años previos a 1990 3.

Recapitulando, la capitalización en Bolivia consistió en entregar el control de las empresas anteriormente públicas, en particular de YPFB, convenientemente convertidas en sociedades anónimas y divididas según las necesidades de los "socios interesados", a cambio de nada. Es decir, el "dinero fresco" para nuevas inversiones -crónicamente escaso en el discurso de los gobiernos liberales- era lo único que aportaban las empresas transnacionales. Y mediante ese trato, obtenían el control, dirección, gestión y usufructo de todo el patrimonio de los bolivianos convertidos en azorados e impotentes "propietarios individuales de acciones". El Estado boliviano cobraba en impuestos el 18% de toda la operación. El 82% iba a manos de las corporaciones. Los "socios" individuales, es decir, los ciudadanos, miraban el negocio con un trozo de papel en sus manos.

Es por ello que ahora, cuando el gobierno de Evo Morales decide emprender la "nacionalización", no requiere de acciones drásticas de "expropiación". Tal como queda señalado en el inciso II del artículo 7, solamente se necesita "nacionalizar" las acciones que hagan falta para que el Estado controle el 50% más 1 de las empresas, a partir de la valoración del monto de las inversiones posteriores, puesto que un gran paquete accionario ya era poseído por los ciudadanos bolivianos, al menos en teoría [El 50% menos 1 de las acciones sigue, ilegalmente, en poder de las multinacionales]. El modo boliviano de "nacionalizar" se basa en comenzar a "deshilvanar" el entramado legal construido ad hoc para el despojo. Como podrá verse, no es una mala idea porque sitúa la disputa en el terreno político de interpretación de la ley existente, evitando con ello la posibilidad de una ola de demandas contra el Estado en tribunales internacionales implementada por las corporaciones.

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

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

III. YPFB nombrará inmediatamente a sus representantes y síndicos en los respectivos directorios y firmará nuevos contratos de sociedad y administración en los que se garantice el control y la dirección estatal de las actividades hidrocarburíferas en el país.

En este sentido, lo que ha hecho el gobierno de Bolivia es, a partir del entramado legal heredado, dar una interpretación distinta a los términos de la relación entre Estado y transnacionales y asumir las prerrogativas y potestades que tiene el Estado según la propias leyes de capitalización, imprimiéndoles otro sentido. Esto es mucho en términos políticos y está muy bien como un primer paso. Es poco en términos de las aspiraciones de los hombres y mujeres de Bolivia que han estado luchando desde 2003 por la expulsión de los saqueadores y por dar contenido a la consigna de "reapropiación social de la riqueza pública".

A partir de aquí se comprende también el artículo 6 del decreto que dice cómo se reconstruye a YPFB como empresa estatal:

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

II. Para que esta transferencia no afecte el pago del BONOSOL, el Estado garantiza la reposición de los aportes por dividendos, que estas empresas entregaban anualmente al Fondo de Capitalización Colectiva.

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

Es decir, para que exista la empresa estatal de petróleo, YPFB, solamente se necesita voluntad política. La estrategia es "endosarle" las acciones de los bolivianos [correspondientes a las tres empresas medianas mencionadas en el decreto], que ya eran propiedad de los bolivianos, pero cuya existencia fue sistemáticamente ignorada durante los gobiernos sucesivos de Sánchez de Lozada, Bánzer, Sánchez de Lozada y Meza.

En este sentido, la nacionalización boliviana es más bien la estatización de una "propiedad aparente y dispersa" -las susodichas acciones individuales-, y por esa vía se establecen ahora nuevas relaciones con los socios extranjeros, apoyándose en los elementos más débiles del andamiaje legal neoliberal. En particular, en el sitio por donde se llevó a cabo lo más descarado del saqueo que consistió en entregar el control, gestión y usufructo de los recursos hidrocarburíferos a las empresas transnacionales para beneficio exclusivo de ellas, conservando sin embargo, la propiedad nominal de un paquete de acciones.

La disputa en torno al significado de la nacionalización

Ahora bien, en torno a las decisiones políticas tomadas por Morales el 1º de mayo pasado se han manifestado diversas voces. Por un lado, están las reacciones de los presidentes vecinos, Lula y Kirchner en particular, cuyas economías en cierta medida dependen del gas boliviano para el abastecimiento industrial de energía. Tras las primeras señales de sobresalto y repudio emitidas sobre todo por el director de PETROBRAS y por los socios españoles de REPSOL que tiene amplias inversiones en YPF-REPSOL de Argentina, parece que las aguas se aquietan por ese lado. El gobierno boliviano les ha explicado a todos que simplemente está recuperando y asumiendo las prerrogativas que obtiene de la propiedad -ahora centralizada en el Estado nuevamente a través de YPFB y no camuflada como propiedad individual aislada e impotente- del 49% de las acciones de toda la industria petrolera en Bolivia [en realidad, como se desprende del decreto, se trata del 49% de tres empresas medianas, no de "toda la industria petrolera en Bolivia"], fragmentada en el 95-96. Tambien nacionalizaron el monto correspondient al 2% del paquete accionario para sumar un total del 51% bajo su control.

En vez de un exhausto "YPFB-residual" que es en lo que quedó convertida la empresa petrolera boliviana durante los 90's, ahora las corporaciones transnacionales y los gobiernos de los otros estados que tienen intereses en el gas boliviano, están obligados a discutir, negociar y ponerse de acuerdo con una empresa estatal reforzada, que es "socia" en todos los negocios petroleros y con un gobierno que ha dicho insistentemente que no quiere "patrones" sino " trato entre iguales". Hasta ahí, el argumento es impecable, y las acciones que ha realizado el gobierno de Evo sin duda son concordantes tanto con su discurso pre-electoral y con lo que ha sido manifestado por Evo presidente en sus tres meses de gestión.

Las acciones emprendidas en Bolivia, entonces, refuerzan al Estado nacional, fortalecen al gobierno de Morales y modifican los términos de las relaciones entre el Estado boliviano, los Estados vecinos y las empresas transnacionales. En este sentido y analizando las cosas desde el punto de vista de las relaciones entre los Estados y entre estos y las corporaciones extranjeras, la "estatización-¿nacionalización?" es un movimiento acertado que fortalece y protege la "soberanía nacional" entendida como la recuperación de cierta autonomía de decisión del Estado boliviano, que en las gestiones gubernamentales previas se mantuvo enteramente sojuzgado a los intereses y designios externos.

Sin embargo, hay otro nivel de análisis que vale la pena incluir--aquel que pone énfasis en estudiar las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, es decir, el que centra la mirada en lo que podemos llamar "soberanía social" o capacidad de la población para intervenir en los asuntos políticos y públicos de su incumbencia. Sobre esto algunas

consideraciones.

En primer lugar, son múltiples voces las que de manera diversa muestran su disconformidad por la manera en la que la acción de dignidad nacional ha sido puesta en escena al interior de Bolivia. La "nacionalización" fue presentada como un "regalo" de Evo a la población en el Día del Trabajo, cuando dicha medida no es más que el cumplimiento cauteloso del primer paso del mandato ciudadano que ha sido una y otra vez puesto en el tapete de la discusión pública por la población movilizada desde al menos septiembre-octubre de 2003. Insistimos, no es poco lo que se ha hecho mediante el decreto de nacionalización, pero no es tampoco ni un "regalo", ni una "dádiva"; es el logro mínimo que puede esperarse de la intensa lucha indígena y popular sostenida en los últimos cinco años.

En este sentido, la población trabajadora boliviana cuyo sacrificio y esfuerzo han sido los que han levantado y construido la riqueza pública, antes entregada al control extranjero y hoy recuperada a medias, no tiene nada que "agradecer" a Evo. Esa población votó mayoritariamente por Evo Morales en diciembre pasado para que justamente comenzara a ocuparse de la recuperación de los recursos y la riqueza pública saqueados. O, precisando, para que comenzara a dar los pasos necesarios para cumplir la tarea de la recuperación total de los recursos hidrocarburíferos. Y Evo y su gobierno han dado un primer paso importante, por lo que se les tiene que reconocer que dan señales de que están dispuestos a cumplir con el mandato popular. Pero no es más que eso, el primer paso de un mandato cuyo cumplimiento de seguro estará lleno de dificultades, y cuya solución no estará en las mesas de discusión entre expertos sino en las fuerzas que el mismo pueblo boliviano pueda desplegar.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, vale la pena mencionar la preocupación expresada por algunos sectores sociales acerca del modo como Evo Morales y su gobierno están planteando la relación con el movimiento social. Morales ha manejado dos ideas centrales en sus discursos desde que tomó posesión: por un lado, la cuestión del "gobierno encabezado por un indígena" sostenida sobre todo, en la simbología que se exhibe en las ceremonias públicas y, por otro, la de que su gobierno es "de los movimientos sociales" apoyada en la participación en el gabinete ministerial de algunos representantes de organizaciones sindicales y vecinales.

Existen, sin embargo, preocupantes señales percibidas y expresadas de manera aun poco audible por múltiples voces del movimiento social: Evo está actuando de una manera caudillista, sin escuchar a la polifónica y multitudinaria sociedad trabajadora boliviana. Esto puede apreciarse tanto en la Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente que volvió a desconocer como sujetos de derechos políticos 4 y por tanto de representación política autónoma, a las variadas formas políticas y organizativas de los movimientos sociales más importantes de los últimos años; como en la forma en la que se han abordado algunos conflictos sociales, en particular la lucha por recuperar la empresa de los trabajadores de LAB, la línea aérea anteriormente estatal y hoy también privada.

Si en Bolivia ha habido una virtud entre los luchadores sociales, esta ha sido el profundo conocimiento crítico del entramado legal del oponente que les ha permitido no sólo hacer denuncias contundentes sino dotarse de objetivos inmediatos viables y posibles en los que

se avanza paso a paso. En este sentido, el camino diseñado en el D.S. 28701 de "nacionalización" consiste hasta cierto punto en la reiteración de una vía que se ha discutido e implementado en muchas ocasiones durante los últimos años: tras la guerra del agua en Cochabamba para plantear los términos de la "recuperación" de la empresa de agua potable, en la segunda guerra del agua en El Alto para construir una "empresa pública social de distribución de agua potable". En cierto sentido, en Bolivia la "superación del neoliberalismo" se ha dado de manera tumultuosa contestando a la pregunta: ¿qué hizo el neoliberalismo con nosotros y con nuestros bienes comunes, colectivos y públicos? Y avanzando por el camino de deshacer lo que ellos avanzaron, modificando en el trayecto también las viejas formas de gestión estatal partidaria y facciosa de los bienes públicos.

Los trabajadores de LAB, apoyados por la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida de Cochabamba, proponían en marzo pasado un interesante proyecto de "recuperación social" o "nacionalización" de LAB, que consistía sobre todo en hacer una serie de reinterpretaciones a las modificaciones legales de la década pasada y en la posibilidad de utilizar ciertos recursos susceptibles de uso colectivo que ahora son más bien una fictio iuris y no un hecho real -similares a las "acciones" individuales poseídas por cada boliviano tras la capitalización-. Esa iniciativa civil autónoma no fue atendida por el gobierno de Evo, que se negó a discutir en serio con los trabajadores movilizados y más bien, su lucha fue reprimida por el Ejército y la policía.

Sin embargo, en el tipo de relaciones entre el gobierno y los movimientos sociales realmente en lucha, se juega el alcance que pueda tener el enérgico esfuerzo de la sociedad llana boliviana por transformar el "orden" neoliberal con base en sus luchas, en términos de logros y conquistas. Si de lo que se trata es de recuperar cierta autonomía del Estado frente al capital transnacional, es decir, de centrar el énfasis de la acción política gubernamental en la paulatina recuperación de la "soberanía nacional", sin duda Evo Morales está dando pasos acertados.

Pero si lo que está en juego es, además, toda una modificación de los términos de la relación mando-obediencia entre los gobernantes y los gobernados, habilitando las maneras de participación de la población sencilla y trabajadora en las decisiones públicas más importantes, que es de alguna manera lo que la sociedad insubordinada ha hecho durante los últimos años, Evo y su gobierno parecen estar intentando cerrar una posibilidad por la vía de consolidarse como los titulares únicos de la acción política, como los grandes y únicos "Sujetos" de la actividad política, arropados en un discurso de "cambio". Esto es, como los llamados a interpretar de manera unilateral un largo y polifónico proceso de luchas que busca ir cerrando ciclos, en particular, el ciclo de las luchas abiertas desde el 2000. Y todo esto eligiendo una dinámica que busca ante todo la adhesión a un "consenso nacional", para encausar bajo esa clave todo un cúmulo de energía social desplegada en años hacia el fortalecimiento de un liderazgo personal, en vez de comprometerse con el fortalecimiento y auspicio de aquellas formas de hacer política que justamente han posibilitado la configuración del escenario político actual.

En todo caso, en Bolivia la vida social y política sigue presentándose como algo no cristalizado, como un material fluido que es susceptible de transformación a través de la participación de la población. Por eso tomamos en serio las palabras de Evo: "empújenme

donde crean necesario". Y no queremos tomarnos en serio algunas de las acciones y "puestas en escena" de Evo donde insinúa: "apláudanme porque yo soy el único y gran titular de la acción política". Sabemos, a partir de la historia, que esto no es cierto.

Notas

1. Esto comenzó a subsanarse cuando Bolivia, en febrero de este año, acusó a Repsol de haber declarado como propios los campos gasíferos de propiedad estatal, produciendo una brusca caída en el precio de sus acciones.

2. Entre 1993 y 1997 Sánchez de Lozada fue presidente de Bolivia y consolidó las reformas neoliberales que, como hombre fuerte del gobierno de Paz Estenssoro había comenzado a imponer en el periodo 1985-1989 ocupando el cargo de Ministro de Economía.

3. En cada país de América Latina las formas del saqueo han sido análogas aunque específicamente distintas, desde la "desincorporación y remate" como se hizo en México con algunas empresas anteriormente estatales, hasta la "capitalización" boliviana que estamos describiendo. En México, por ejemplo, la privatización de facto de segmentos del sector petrolero y eléctrico que ya existe pese a que no han habido los cambios constitucionales supuestamente requeridos para privatizar, se basan igualmente en "diseños institucionales" extraordinariamente confusos y claramente ventajosos para los inversionistas.

4. Para una explicación sobre esto puede verse Gutiérrez Raquel/Gómez Luis, Bolivia, Las complejidades de un proceso abierto, en http://www.sinpermiso.info/.

Raquel Gutiérrez y Dunia Mokrani son investigadoras del Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos (CEAM), en México y Bolivia respectivamente y analistas sobre la región para el IRC Programa de las Américas, www.americaspolicy.org.

---

https://www.lahaine.org/mundo.php/sobre_la_inacionalizacion_de_los_hidroca