

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL  
DOCUMENTO DE TRABAJO No 004  
QUITO, FEBRERO DE 2008

## NEONACIONALISMO PETROLERO EN LOS ANDES

Guillaume Fontaine<sup>1</sup>

### Tabla de contenido

Tabla de contenido .....	1
Resumen.....	1
Introducción.....	1
Las dimensiones del neonacionalismo petrolero andino .....	3
<i>Migración a empresas mixtas en Venezuela</i> .....	3
<i>Nueva repartición de las ganancias en el Ecuador</i> .....	4
<i>Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia</i> .....	5
Los límites del neonacionalismo petrolero andino .....	7
<i>Las cuatro dimensiones de la gobernanza energética</i> .....	7
<i>Un lugar marginal en el mercado mundial</i> .....	9
<i>Efectos de la globalización sobre el nacionalismo petrolero</i> .....	9
Conclusión .....	12
Bibliografía citada .....	13
Cuadros.....	15

### Resumen

Las políticas petroleras de Venezuela, el Ecuador y Bolivia han revalorado últimamente el rol del Estado y de las empresas estatales petroleras, lo cual se puede ver la expresión de un “neonacionalismo petrolero andino”. ¿Qué hace posibles estos cambios en el sistema de gobernanza energética de cada país? La tesis que se defiende aquí es que los factores exógenos que afectan a la economía política y la geopolítica del petróleo, además de factores endógenos que afectan a la capacidad productiva de las empresas estatales, son determinantes en la ejecución de políticas petroleras eficientes, lo cual reduce el alcance de los discursos nacionalistas en los tres países del área de estudio.

**Palabras clave:** nacionalismo, gobernanza energética, política petrolera, empresa estatal, renta, inversión extranjera directa, PdVSA, Petroecuador, YPFB.

### Introducción

Desde hace una década, la región andina es el teatro de cambios políticos importantes, que se traducen por un nuevo estilo de gobierno en Venezuela, el Ecuador y Bolivia. Las políticas petroleras de estos países han evolucionado últimamente en el sentido

---

<sup>1</sup> Coordinador de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.

del fortalecimiento del rol del Estado en la exploración, explotación y transporte del petróleo y el gas natural. Desde luego, las empresas estatales nacionales deben asumir un rol central en las operaciones, en asociación con empresas privadas nacionales y multinacionales relegadas al rango de socios minoritarios. Ya en el pasado, estos países formaron parte de la “reacción nacionalista” (Odell, 1970: 17) en contra del monopolio de las siete hermanas – Jersey Standard, Socal, Mobil, Chevrón, Texaco, Shell y British Petroleum. Sin embargo, en cada caso, el nacionalismo petrolero tuvo características particulares.

En Bolivia, desde 1937 se impuso un nacionalismo “patriótico”, con la expropiación de Standard Oil of New Jersey, acusada de traición en la Guerra del Chaco (Philip, 1989: 219). En 1969, la nacionalización de Gulf Oil fue el resultado de la presión social (Ibíd.: 282) y retomó en este sentido un carácter “populista”. En Venezuela se inauguró un nacionalismo “moderado” en 1948, con la instauración de un sistema de repartición de las ganancias a la par (50-50), entre el Estado y las empresas. Con la contribución activa de este país en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, junto con Iraq, Kuwait, Irán y Arabia Saudí, apareció luego un nacionalismo “tercermundista” en oposición a los intereses de las grandes compañías procedentes de Estados Unidos y Europa. Luego, el “nacionalismo no nacionalizador” (Ibíd.: 316), defendido por Juan Pablo Pérez Alfonso, fue suplantado por la nacionalización de los hidrocarburos de 1973, que se aparenta con el populismo boliviano. En la misma época, en el Ecuador, la junta militar impuso un nacionalismo “modernizador”, influenciado por el ejemplo de los militares brasileros (Ibíd.: 297). Esto llevó en un primer momento (1974) a nacionalizar Gulf Oil y dar el monopolio del mercado interno a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE). Luego, en 1976, el Estado tomó el control del consorcio CEPE-Texaco, operador de los campos ubicados en la región amazónica.

Con estas reformas, cada uno se benefició de un doble efecto de “bonanza” – de cantidad y de precios – amplificado por los choques petroleros de 1973 y 1979. Sin embargo, con el decrecimiento de los precios, en la década del ochenta, los tres países padecieron los efectos de la recesión y de la crisis de la deuda. La reacción ante el contra choque petrolero fue en un primer momento de intensificar la explotación de los yacimientos para compensar las pérdidas y pagar el servicio de la deuda. No obstante, ello fue a costa de una reducción de las inversiones de exploración y de equipos, que llevó a nuevas reformas en la década del noventa, orientadas a atraer nuevamente las inversiones extranjeras directas mediante una reducción de la participación del Estado en las operaciones y de la carga fiscal para las empresas multinacionales. Mientras tanto, Venezuela, Bolivia y el Ecuador se hundieron en una crisis de gobernabilidad democrática,

marcada por numerosos levantamientos populares y una creciente inestabilidad institucional. (Fontaine, 2007: 89-142)

La pregunta que surge es entonces ¿qué hace viables los cambios en los sistemas de gobernanza energética de estos países, hoy? Nuestra hipótesis es que las reformas emprendidas por los presidentes Hugo Chávez en Venezuela, Alfredo Palacio y Rafael Correa en el Ecuador y Evo Morales en Bolivia dependen no solo de factores endógenos, como la estructura del sistema de gobernanza energética o la capacidad productiva de las empresas petroleras estatales, sino ante todo de factores exógenos, como el incremento de los precios mundiales desde 2001, los flujos de inversión extranjera directa, así como las relaciones diplomáticas entre países exportadores e importadores de la región.

En una primera parte, procuraremos dimensionar el fenómeno que llamamos aquí “neonacionalismo petrolero”, haciendo énfasis en las particularidades de las reformas normativas y políticas en cada país. En una segunda parte, estudiaremos los límites de este fenómeno, haciendo énfasis en dos variables dependientes: la integración regional y la capacidad de inversión en el sector petrolero.

## **Las dimensiones del neonacionalismo petrolero andino**

### *Migración a empresas mixtas en Venezuela*

Venezuela fue el primer país de América Latina a emprender el camino hacia la nacionalización del sector petrolero, después de una década de apertura a los capitales privados y extranjeros. Con el Decreto 1.510, expedido por el presidente Hugo Chávez, se promulgó la nueva Ley orgánica de hidrocarburos, que entró en vigencia en enero 2002 (Chávez, 2001). Según esta norma, la participación del Estado fue elevada a un mínimo del 50% en las empresas mixtas. Las regalías fueron incrementadas del 16,66% al 30% para los campos tradicionales y al 20% para la Faja Petrolífera del Orinoco, mientras el impuesto a la renta bajaba del 67% al 50%.

En mayo 2006, la Ley de reforma parcial del Decreto 1.510 permitió convertir en empresas mixtas a 32 convenios operativos, firmados entre 1990 y 1997 pero declarados ilegales en 2005 (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2007). En febrero 2007 se declaró también la “migración” a empresas mixtas de los convenios de asociación de la Faja del Orinoco y de los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas, mediante el Decreto Ley 5.200, ratificado por la Asamblea Nacional en octubre del mismo año (Chávez, 2007). Esta medida marca un hito en la política petrolera venezolana, pues los contratos de exploración y explotación de crudos pesados y ultra pesados de la faja petrolífera pasan a ser controlados por el Estado, a través de PdVSA, en el momento preciso en que el presidente Chávez pretende certificar estas reservas e

incluirlas en las reservas de crudo convencional. Con eso, el Estado venezolano administraría las mayores reservas de petróleo del mundo detrás de Canadá, con 270.000 millones de barriles.

Por lo demás, la política petrolera venezolana es orientada por el “Plan siembra petrolera”, cuyo objetivo es elevar la producción a 5,8 millones de barriles diarios hacia 2012 (Campodónico, 2007 a: 59). En el plano doméstico, la política petrolera de Hugo Chávez ha dado una orientación social a PdVSA a través del Fondo para el desarrollo económico y social del país (FONDESPA), financiado por los ingresos extraordinarios de la empresa estatal, y de las “misiones misionales” (Ibíd.: 61-62). En el plano externo, el gobierno impulsa la integración regional a través de alianzas estratégicas entre empresas estatales y programas de inversión en infraestructura como el gasoducto del sur, que conectaría a Venezuela y Bolivia con Brasil y los países del Cono Sur (Ibíd.: 70). Sin embargo, tanto en el plano doméstico como en el plano exterior, esta política suscitó tensiones y conflictos, como las huelgas de PdVSA en 2002-2003 o la crisis diplomática suscitada en la Comunidad Andina tras la salida de Venezuela, en abril 2006.

#### *Nueva repartición de las ganancias en el Ecuador*

En el Ecuador, un primer cambio importante se dio en el mismo sentido con el Decreto ejecutivo 1.672 expidiendo el Reglamento sustitutivo de aplicación de la Ley 42-2006 reformativa a la Ley de hidrocarburos, tomado por el presidente Alfredo Palacio (Palacio González, 2006 a). Este reglamento obliga a las empresas que mantienen contratos de participación para la exploración y explotación petrolera en este país a reconocer al Estado “al menos el 50%” de los ingresos extraordinarios. Luego se aclaró que éstos se calcularían por

*[...] la diferencia entre el precio promedio ponderado mensual efectivo de venta FOB del petróleo ecuatoriano realizado por la contratista y el precio promedio mensual de venta vigente a la fecha de suscripción de los contratos.*

*(Congreso Nacional del Ecuador, 2006)*

En octubre 2007, el presidente Rafael Correa lo reformó, mediante el Decreto ejecutivo 662, para elevar la participación del Estado al 99% en lugar del 50% (Correa, 2007). No obstante, dejó abierta la posibilidad para las empresas asociadas con Petroecuador de renegociar sus contratos respectivos en los meses siguientes. Esta negociación se llevó a cabo durante el primer semestre de 2008, es decir simultáneamente con los debates de la Asamblea Constituyente, electa el 30 de septiembre 2007.

Entre tanto, varios conflictos legales opusieron al Estado y las filiales de multinacionales operando en el Ecuador. El más significativo, fue aquel que opuso a la

administración Palacio con Occidental, operadora del bloque 15 y los campos asociados de Limoncocha y El Edén Yuturi, culpable de haber violado los artículos 74 y 79 de la Ley de hidrocarburos, al vender una parte de sus activos en el Ecuador, sin informar a Petroecuador. Una vez declarada la caducidad de este contrato, en junio 2006, el presidente de la República creó una Comisión de política y control para el bloque y los campos mencionados, integrada por cinco ministerios: Energía y Minas, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Ambiente (Palacio González, 2006 b). Luego la totalidad de los activos de Occidental pasaron a ser administrados por Petroecuador.

Estos cambios en la política petrolera ecuatoriana no ponen en cuestión, por el momento, la propiedad de los activos de las empresas multinacionales. Sin embargo, traducen una creciente tensión entre los intereses del Estado y del sector privado y van a la par con la retórica nacionalista del ejecutivo y de ciertos sectores sociales. La devolución de los activos de Occidental al Estado ecuatoriano fue también una oportunidad para reactivar la discusión en torno a la reforma de la empresa estatal Petroecuador. Si bien es cierto hasta inicio del 2008 esta última no se concretó, las discusiones de la Asamblea Constituyente para reformar la ley 42-2006 se orientan hacia un fortalecimiento del rol de Petroecuador en todas las fases de la actividad petrolera. En particular, la reforma al artículo 2 de esta ley (propuesta en febrero 2008 por el Ministerio de Minas y Petróleo) contempla que el Estado explore y explote en forma directa, o constituya compañías de economía mixta para explorar y explotar, no solo los yacimientos donde no existan reservas probadas, sino también aquellos yacimientos donde existan yacimientos descubiertos o campos en producción (Ministerio de Minas y Petróleo del Ecuador, 2008).

Por lo demás, la política petrolera ecuatoriana está sujeta a contradicciones provocadas por la presión de los conflictos sociales. Por un lado, se inscribe en la continuidad de la campaña de “reactivación petrolera”, lanzada a inicios de la década. Ello fue marcado en 2007 por la reinserción del Ecuador a la OPEP, de la cual este país había salido en 1992, y por la perspectiva de nuevas licitaciones en la región amazónica, en particular para explotar los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), ubicados en un área ambiental y socialmente sensible. Por el otro lado, marcó una pausa con el anuncio del gobierno de su intención de declarar una moratoria a las actividades petroleras en aquella región, especialmente en las áreas protegidas, a cambio de una contribución financiera de la comunidad internacional. (Fontaine, 2008)

### *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*

En Bolivia, los primeros cambios en el sentido del neonacionalismo petrolero vinieron con la Ley 3.058 de mayo 2005, en cumplimiento de los resultados del referéndum del 18 de

julio 2004 sobre la nacionalización del sector (Congreso Nacional de Bolivia, 2005). Esta ley derogó la Ley 1.689 de 1996, en la cual las regalías habían sido reducidas del 50% al 18% para las “nuevas” operaciones de inversión, es decir en campos no explotados aunque contaran con reservas probadas (Congreso Nacional de Bolivia, 1996). De esta manera, la nueva ley declaró la caducidad de todos los contratos vigentes hasta 2005 y dio un plazo de seis meses a las empresas privadas para volver a negociarlos con el Estado. Por otro lado, las regalías fueron incrementadas al 50% del valor de la producción y se sumaron a un impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) del 32% sobre el volumen producido.

La creciente oposición al gobierno de Carlos Mesa lo llevó a renunciar (el 5 de mayo de 2005) e impidió que se cumplieran las condiciones de renegociación de los contratos en el período previsto por la ley. Fue con el Decreto Supremo 28.701 del 1º de mayo 2006 que se procedió a “la nacionalización de los hidrocarburos” (Morales, 2006). Con este decreto, el presidente Morales declaró ilegales e inconstitucionales a todos los contratos vigentes, ofreciendo una lectura ortodoxa de la Constitución, según la cual estos contratos entregaban la propiedad de los hidrocarburos “a manos extranjeras”. Se ordenó la recuperación de los campos de gas natural y petróleo en explotación, así como la entrega a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) de la totalidad de la producción de hidrocarburos. Por otro lado, además del IDH y las regalías ya contempladas por la Ley 3.058, se creó un impuesto del 32% sobre el valor de la producción, como aporte a YPF. Por último, el Estado otorgó a las empresas privadas un plazo de seis meses para negociar nuevos contratos, so pena de verse expulsadas del país.

Dada la gran dependencia de Argentina y Brasil hacia el gas boliviano, el anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos afectó directamente las relaciones entre Bolivia y estos países. Por lo tanto, las negociaciones no podían realizarse simplemente entre YPF y las empresas multinacionales interesadas, pese al intento del presidente Lula de reducirlas a un asunto comercial. Con el gobierno de Néstor Kirchner, se llegó a un acuerdo en junio 2006, por una duración de 20 años, que contemplaba el incremento del precio del gas de 3,4 a 5 dólares (USD) por millón de unidades térmicas británicas (Btu) y del volumen de las exportaciones de 7,7 a 27,7 millones de metros cúbicos diarios. De paso se introdujo una cláusula exigiendo que el gas vendido a Argentina sea para su uso interno, excluyendo así que fuese exportado a Chile. Por último, el acuerdo preveía una alianza entre YPF y la empresa pública Energía Argentina S.A. (Enarsa) para realizar la construcción del gasoducto al noreste argentino. (Beltrán y Zapater, 2006; Malamud, 2006)

La negociación con Brasil era más compleja, dada la presencia de Petrobras en los campos de San Alberto. Descubiertos por YPF en 1990, estos últimos fueron incluidos en la lista de “hidrocarburos nuevos” tras la expedición de la Ley 1.689, por no ser explotados

en aquella época. Eso respondía a un criterio fiscal antes que técnico (Campodónico, 2007 b: 64), que fue al origen de las protestas a favor de la nacionalización total de los hidrocarburos. En un primer momento, el gobierno y la empresa brasilera amenazaron con suspender todas sus inversiones en Bolivia. Sin embargo, la dependencia de Sao Paulo por el gas boliviano los llevó a negociar un acuerdo, firmado poco antes del ultimato (fijado al 29 de octubre 2006). Así es como se limitaron los impuestos a un total del 50% en vez del 82% inicialmente previsto por el Decreto 28.701. Por otro lado el acuerdo aseguró la producción de los principales campos de gas operados por Petrobras, que mantuvo así su posición estratégica en Bolivia, aunque el gobierno controlara el 50% de los activos de la nueva empresa mixta. (Christensen, 2006)

La política petrolera de Evo Morales se inscribe en un escenario conflictivo interno y externo que recuerda en varios aspectos a los antecedentes de las nacionalizaciones de 1937 y 1969. Ciertamente se redujo la tensión social exacerbada por la perspectiva de exportar gas natural a través de Chile, con Pacific LNG, que llevó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a renunciar (el 17 octubre 2003) y no pudo ser apaciguada por el sucesor Carlos Mesa. Sin embargo, la nacionalización del 1º de mayo 2006 y la negociación con el gobierno argentino reactivó las veleidades autonomistas de las élites de Santa Cruz, por verse éstas privadas de una renta sustancial, sin por lo tanto resolver el problema del enclave boliviano.

Las reformas nacionalistas llevadas a cabo en la región andina encubren especificidades de un país al otro, que condicionan su naturaleza y alcance. Quizá el punto común a los países del área de estudio radica en la voluntad de los gobiernos de retomar el control de la industria para captar una renta más equitativa, frente a las empresas multinacionales, y responder así a las demandas sociales sin comprometer el nivel de endeudamiento del Estado. Sin embargo, esta política amenaza con derivar en un “populismo petrolero”, cuya viabilidad depende de variables exógenas y endógenas difícilmente controlables en el contexto actual, como lo veremos a continuación.

## **Los límites del neonacionalismo petrolero andino**

### *Las cuatro dimensiones de la gobernanza energética*

El neonacionalismo petrolero andino se articula con las cuatro dimensiones de la gobernanza energética.

En el ámbito económico, el contexto de alza sostenida de precios incide favorablemente en el nivel de la renta petrolera. Las políticas petroleras de Venezuela, el Ecuador y Bolivia se benefician del incremento de precios, provocado por la demanda

mundial de energía – en particular en Asia – y la insuficiente oferta marginal de la OPEP, tras la invasión de Iraq por el ejército aliado de Estados Unidos y el Reino Unido en 2003. En los tres países del área de estudio, esta relación se inscribe además en un contexto histórico favorable, en el cual el incremento de las inversiones extranjeras directas, en la década del noventa, conllevó importantes descubrimientos de petróleo y gas natural, así como un incremento de la capacidad de producción y transporte.

En el ámbito político, Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales fueron electos con amplias mayorías en las elecciones presidenciales y gozan de una suficiente legitimidad y estabilidad, como para llevar a cabo reformas estructurales de esa índole. Esta legitimidad no se restringe al ejercicio del poder ejecutivo, sino que se tradujo en los tres países por reformas legislativas y judiciales impulsadas en parte por decretos supremos, en parte por reformas constitucionales. Al igual que las reformas económicas, estas reformas políticas marcan una ruptura con la década del noventa, caracterizada por una gran inestabilidad institucional y un déficit de gobernabilidad democrática en los tres países.

En el ámbito social, persisten necesidades insatisfechas, como lo muestran al nivel macro los indicadores de desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas necesidades, que fueron ahondadas por los planes de ajuste estructural (privatización, liberalización, austeridad monetaria, etc.) de los años ochenta y no fueron tratadas por las reformas de segunda generación (descentralización administrativa y desconcentración de recursos) en la década siguiente, generan una fuerte presión sobre el Estado, que aboga a favor de un incremento del gasto público. Por otro lado, la gran dependencia de Venezuela, el Ecuador y Bolivia hacia las ganancias generadas por las exportaciones de hidrocarburos constituye una condición suficiente para que el gasto social marginal soportado por Estado sea financiado por la renta petrolera.

En el ámbito ético, es patente que la demanda por mayor equidad, que fue al origen de la ascensión de Chávez, Correa y Morales al poder, también es una justificación mayor formulada por estos últimos para renegociar los contratos de exploración y explotación de petróleo y gas natural. Este fenómeno va acompañado por la demanda popular de soberanía nacional, en particular ante la intromisión de los Estados Unidos, los organismos multilaterales y las empresas multinacionales en los sistemas nacionales de gobernanza energética. Ambas variables – las demandas por equidad y por soberanía – tienen una fuerte carga simbólica y recuerdan en varios aspectos las raíces del nacional populismo imperante en la región, durante el período 1950-1980.

Sin embargo, el neonacionalismo petrolero andino enfrenta una serie de obstáculos que ponen en duda su viabilidad a mediano y largo plazo.

### *Un lugar marginal en el mercado mundial*

América Latina ocupa un rango secundario en el mercado internacional de hidrocarburos. En efecto, sus reservas probadas de petróleo representan menos del 10% de las reservas mundiales, con 115.000 millones de barriles, y sus reservas probadas de gas natural representan menos del 5%, con 4.220 millones de metros cúbicos (m<sup>3</sup>). La producción anual de petróleo alcanza el 12,3%, con 3.590 millones de barriles, mientras la producción de gas natural representa un 8,5%, con 240.700 millones de m<sup>3</sup>. (OLADE, 2006) (Cf. Cuadro 1).

Al nivel regional, el único país del área de estudio que ocupa un rol significativo es Venezuela, mientras que el Ecuador y Bolivia figuran como países medianos en el mercado petrolero (para el uno) y de gas natural (para el otro). En efecto, con un 3,7% de la producción mundial de petróleo, Venezuela ocupa el 9º rango internacional; mientras tanto, el Ecuador y Bolivia ocupan un rol marginal, con menos del 1% cada uno, tanto para el petróleo como para el gas natural (BP, 2007: 9). Venezuela concentra más de dos terceras partes de las reservas probadas de petróleo en América Latina, con 80.550 millones de barriles, y más de la mitad de las reservas probadas de gas natural, con 4.315 millones de m<sup>3</sup>. Por su lado, el Ecuador dispone de reservas de gas natural insignificantes, pero sus reservas probadas de petróleo representan el 4,2% de la región, con 4.870 millones de barriles. Bolivia, al contrario, dispone de reservas de petróleo insignificantes, pero sus yacimientos de gas natural representan más del 10% regional, con 764.100 millones de m<sup>3</sup>. (OLADE, Op. Cit.) (Cf. Cuadro 2).

Para los tres países del área de estudio, las exportaciones de hidrocarburos constituyen el mayor destino de la producción y por lo tanto, constituyen una fuente importante de ingresos. Venezuela y el Ecuador exportan respectivamente el 68,8% y el 67,8% de su producción de petróleo. Bolivia, por su lado, exporta más del 85% de su producción de gas natural. (Ibíd.) (Cf. Cuadro 3).

La principal conclusión que sale del análisis de estos datos básicos, es que los países del área de estudio son muy dependientes de los mercados internacionales. En segundo lugar, de los tres sólo Venezuela ocupa una posición sólida en el ámbito regional y mundial, lo cual explica en parte su rol preponderante en la geopolítica de los hidrocarburos.

### *Efectos de la globalización sobre el nacionalismo petrolero*

La primera variable dependiente que se ve afectada por el neonacionalismo petrolero es la integración regional. El nacionalismo “bolivariano” de Hugo Chávez consiste en apoyarse en las ganancias extraordinarias generadas por la bonanza de precios, para contrarrestar la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por

Estados Unidos, y liderar un proyecto de integración más político e ideológico a través de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), integrada por Cuba y Bolivia. No obstante, más allá de garantizar la seguridad energética de los países importadores de la región en el mediano plazo, el proyecto de alianza energética continental entre las empresas estatales de América Latina, a través de Petroamérica y sus complementarios, Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, consolida también la posición de Venezuela a largo plazo en el mercado regional. Así mismo, el proyecto faraónico del gasoducto del sur, de una distancia de 9.000 km, es cuestionado por su dudosa viabilidad técnica y económica (Arriaga Herrera, 2005; Isbell, 2007 a). Por último, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, en represalia de la decisión del Perú y Colombia de firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos generó una crisis diplomática regional, más allá de la región andina, que lleva algunos a considerar la “diplomacia petrolera” venezolana como “un factor objetivo de desintegración”, que evidencia la rivalidad con Brasil por el liderazgo en Sudamérica (Malamud, Op. Cit.).

La segunda variable dependiente afectada por las nacionalizaciones – en particular en Venezuela y Bolivia – son las inversiones extranjeras directas (IED). Según el último estudio de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) disponible al respecto, es notable la tendencia al decrecimiento de las IED en Bolivia y Venezuela, desde los inicios de la década del dos mil, tras un período de fuerte incremento en la segunda mitad de los años noventa. En Bolivia, el promedio anual había llegado a 780,2 millones de USD y se mantuvo en 705,8 millones y 676,6 millones en 2001 y 2002, años de la construcción del gasoducto a Brasil, antes de caer drásticamente a 166,8 millones en 2003 y 137 millones en 2004. En Venezuela, donde el promedio había llegado a 4.192,2 millones de USD entre 1996 y 2000, las IED cayeron a 3.683 millones en 2001 y a 782 millones después de la expedición de la nueva ley de hidrocarburos; si bien es cierto se recuperaron en 2003, después del conflicto social de PdVSA, llegando a 2.659 millones de USD, volvieron a bajar a 1.144 millones el año siguiente. El Ecuador muestra una evolución distinta, con un incremento de 692,4 millones de dólares entre 1996 y 2000 a 1.329,8 millones en 2001, 1.275,3 millones en 2002 y 1.554,7 millones en 2003, es decir en el período de construcción del oleoducto de crudos pesados por el consorcio privado encabezado por Techint. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en el 2004, con una estimación de unos 1.200 millones de dólares. (Cf. Cuadro 4).

Aunque resulta cuestionable extrapolar estos datos al periodo 2004-2008, es legítimo pensar que la orientación nacionalista de las políticas petroleras en el área de estudio conlleva una posible reorientación de los capitales privados hacia países más acordes a los intereses de la industria petrolera (Peredo Herrera, 2006; Andersen et al., 2006; Isbell, 2007 b). Si fuera el caso, los objetivos de producción de los gobiernos y empresas estatales

deberán contar con sus propias capacidades, no solo financieras, sino también técnicas. Por lo tanto, las empresas estatales deberían asumir un rol central en el sistema de gobernanza energética, más allá de ser funcionales a la retórica nacional populista imperante en ciertos países. En este sentido, es preciso observar una tercera variable dependiente, y es la capacidad de respuesta de las empresas estatales en el contexto económico y político actual.

Para algunos observadores, el Decreto 1.510 de 2001 se inscribe en la continuidad de la política petrolera desde que Venezuela se convirtió en exportador neto, en 1917. Según esta interpretación, la reforma emprendida sería tan benéfica para el sector privado que para el Estado venezolano. Al parecer, con el sistema de cálculo de regalías fijas a 30% ambas partes tendrían interés en precios altos y se explotarían tan solo los yacimientos cuya extracción fuera rentable, en lugar de dejar a las empresas explotarlo a cualquier costo y luego pagar las regalías tras cubrir sus costos operativos. (Mora Contreras, 2006: 189). Otros son más pesimistas y consideran que la introducción de criterios políticos, en la gestión de PdVSA y el rol central de las empresas mixtas controladas por el Estado, conllevó una reducción de la producción y de la perforación de pozos exploratorios, desde 1999. (Isbell, Op. Cit., 2007 b: 6). Sin lugar a duda, la situación no mejoró con las huelgas de abril 2002 y de diciembre 2002 a enero 2003, después de las cuales miles de técnicos de PdVSA fueron despedidos y miles de pozos cerrados por falta de mantenimiento (Isbell, 2007 c: 2).

En los productores medianos del área andina, la suerte de las empresas estatales no está más segura. En el Ecuador, desde la Ley 44 de 1993, Petroecuador enfrenta un problema crónico de financiamiento, debido al control ejercido por el Ministerio de finanzas sobre sus ganancias y – por lo tanto – su capacidad de inversión. Ello se traduce, no solo por una falta de inversión en exploración y mantenimiento de equipos, sino también por una incapacidad de ejecutar el presupuesto anual. (Campodónico, 2007 b: 28). En Bolivia, la Ley 1.689 de 1996 conllevó el desmembramiento de YPFB a través de dos modalidades. Por un lado, obligó a la empresa estatal a convertirse en socio minoritario en las operaciones de producción y exploración, mediante la capitalización de los principales campos descubiertos. Por el otro, la convirtió en un patrimonio nacional sin autonomía de gestión, mediante la creación del Fondo de capitalización colectiva. (Campodónico, *Ibid.*: 58; Andersen et al., 2006). En estas condiciones, padeció una década de debilitamiento técnico, financiero y humano, que no podrá solventarse con los nuevos ingresos procedentes de la nacionalización de 2006 y el asesoramiento de PdVSA sino en varios años. Ello explica en particular por qué se llegó a negociar con Petrobras el control de las operaciones en los mayores campos del país.

Estos elementos dejan pensar que una política nacionalista a ultranza sería suicida, en un momento en el cual el crecimiento de la demanda mundial y de los precios ofrece oportunidades de mercado sin precedente para los países exportadores de petróleo y gas natural. Desde luego, no es de extrañarse si los gobiernos del área andina han emprendido rondas de negociaciones con las empresas multinacionales y, eventualmente, sus homólogos en Brasil, Argentina, Colombia, orientadas a moderar la retórica nacionalista anti imperialista que les había llevado al poder.

## **Conclusión**

En su expresión actual, el “neonacionalismo petrolero andino” puede interpretarse como una reacción ante dos décadas de ajuste estructural y apertura a los capitales privados transnacionales.

Algunos ven en las representaciones del neoliberalismo contradictorias, entre actores de la sociedad civil, del sistema institucional y del mercado, un factor de crisis de legitimidad de la democracia, como en el caso de Bolivia. En esta perspectiva, la nacionalización de los hidrocarburos que ocurrió después de la “Guerra del gas” de octubre 2003 sería un factor de recomposición social y de cohesión nacional (Costa Benavides, 2005: 243). Otros hacen notar que el resurgimiento del nacionalismo petrolero interviene en un contexto de aumento de precios provocado por la demanda de energía de países emergentes como la China, lo cual aparece como una consecuencia paradójica de la globalización. En América Latina, la nacionalización de los hidrocarburos sería entonces un medio para financiar la política anti Estados Unidos y populista de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa (Isbell, 2007 a: 11).

Sea lo que fuere, hemos visto que las modalidades del neonacionalismo petrolero varían de un país al otro y no deberían, por lo tanto, confundirse con una ola de nacionalizaciones al ejemplo de lo ocurrido en la década del sesenta. En el pasado, las modalidades del nacionalismo eran determinadas por variables internas más que por factores exógenos. Ahora bien, las reformas difieren de las nacionalizaciones anteriores por que intervienen en un contexto económico y geopolítico distinto. En efecto, la evolución de los mercados petroleros desde el doble choque de precios de los años setenta muestra por un lado una creciente interdependencia entre países productores e importadores, y por el otro una creciente volatilidad de las inversiones extranjeras directas. En estas condiciones, las políticas energéticas dejan de ser independientes y se someten – para bien o para mal – al juego de fuerzas entre los actores de la globalización. Por último, la situación de los países del área de estudio en la geopolítica petrolera mundial sigue siendo marginal, pese al

enorme potencial de Venezuela, y ello condiciona mucho su capacidad de ejercer presión sobre los países importadores – entre los cuales su principal cliente: Estados Unidos – mediante el arma del petróleo.

No se puede poner en duda la legitimidad del reclamo de las poblaciones por un mejor reparto de las ganancias generadas por los hidrocarburos, sobre todo tomando en cuenta el crecimiento exponencial de estas últimas en el último lustro y la situación privilegiada de las empresas multinacionales en la región, tras dos décadas de crisis económica y financiera. Sin embargo, sería erróneo confundir mayor ganancias con mejor reparto. El problema, al parecer, no radica en saber si los Estados tienen derecho a reivindicar la propiedad de recursos tan estratégicos como el petróleo y el gas natural, sino en evaluar su capacidad de convertir aquellas riquezas en capacidad de desarrollo productivo. En este sentido, el neonacionalismo petrolero no es tanto un proyecto de nación, ni menos aún un proyecto bolivariano, sino una cortina de humo detrás de la cual, lo que está en juego es resolver los problemas de gobernanza energética y de gobernabilidad democrática.

### **Bibliografía citada**

- Andersen Lykke E., Caro Johann, Faris Robert, Medinaceli Mauricio (2006), “Gas natural y desigualdad en Bolivia después de la nacionalización”. Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, 08. La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Arriaga Herrera Genaro (2005), “Petróleo y gas en América Latina: un análisis político y de relaciones internacionales a partir de la política venezolana”. Documento de trabajo, 20. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 32 p.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2007), “Ley sobre los efectos del proceso de migración a empresas mixtas de los convenios de asociación de la faja petrolífera del Orinoco; así como de los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas”. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.785, 08/10/2007.
- Beltrán Suzana, Zapater Esther (2006), “Energía y desarrollo en América Latina: opciones para Bolivia y Venezuela”. Pensamiento Iberoamericano, 00. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional-Fundación Carolina.
- BP (British Petroleum) (2007), *Statistical Review of World Energy, June 2007*. London: BP, 48 p.
- Campodónico Humberto (2007 a), “La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas de Estado”. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 121. Santiago: CEPAL, 82 p.
- Campodónico Humberto (2007 b), “Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos”. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 122. Santiago: CEPAL, 90 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Entrada neta de IED en América y el Caribe, por país, 1990-2004”. Mimeo. Santiago: CEPAL.
- Congreso Nacional de Bolivia (1996), “Ley 1.689 – Ley de hidrocarburos”, La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 30/04/1996.
- Congreso Nacional de Bolivia (2005), “Ley 3.058 – Ley de hidrocarburos”, La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2749, 17/05/2005.
- Congreso Nacional del Ecuador (2006), “Ley 42-2006 reformatoria a la Ley de hidrocarburos”, Quito: Registro Oficial, 257, 25/04/2006.

- Correa Delgado Rafael (2007), “Decreto 662. Expídense al Reglamento de Aplicación de la Ley No 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos”. Quito: Registro Oficial, 193, 18/10/2007.
- Costa Benavides Jimena (2005), “La “Guerra del Gas”. Representaciones sobre neoliberalismo y defensa de los recursos naturales en la crisis política de octubre de 2003 en Bolivia”. Colección Monografías, 14, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 40 p.
- Chávez Hugo (2001), “Decreto 1510 con fuerza de Ley orgánica de hidrocarburos”, Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.323, 13/11/2001.
- Chávez Hugo (2007), “Decreto 5200 con rango, valor y fuerza de Ley de migración a empresas mixtas de los convenios de asociación de la faja petrolífera del Orinoco, así como de los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas”, Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.617, 01/02/2007.
- Christensen Steen Fryba (2006), “La política energética de Bolivia y las relaciones entre Bolivia y Brasil”. Sociedad y Discurso, 10: 1-24. Aalborg: Universidad de Aalborg.
- Fontaine Guillaume (2007), *El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en América Latina*, Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala, 530 p.
- Fontaine Guillaume (2008), “ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador”, in: G. Fontaine, A. Puyana (Coord.), *Políticas petroleras y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de la Cultura del Ecuador, *en prensa*.
- Isbell Paul (2007 a), “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”. Documento de Trabajo, 21, Madrid: Real Instituto Elcano, 19 p.
- Isbell Paul (2007 b), “Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético”. ARI, 14. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 7 p.
- Isbell Paul (2007 c), “Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (II): el pillaje de PdVSA y la amenaza a su nivel de producción”. ARI, 15. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 8 p.
- Malamud Carlos (2006), “La salida venezolana de la Comunidad Andina y sus repercusiones sobre la integración regional”, ARI, 54, Madrid: Real Instituto Elcano, 8 p.
- Ministerio de Minas y Petróleo del Ecuador (2008), “Proyecto de reforma a la ley de hidrocarburos”. Mimeo. Quito: Ministerio de energía y minas.
- Morales Ayma Evo (2006), “Decreto 28701 de nacionalización de los hidrocarburos por el gobierno de Bolivia”. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2883, 01/05/2006.
- Odell Peter R. (1970), *Petróleo y poder mundial: una interpretación geográfica*. Caracas: Tiempos Nuevos, 219 p.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2006), *Informe de estadísticas energéticas 2005*. Quito: OLADE, 125 p.
- Palacio González Alfredo (2006 a), “Decreto 1672. Expídense el Reglamento sustitutivo de aplicación de la Ley No 42-2006 reformativa a la Ley de hidrocarburos”. Quito: Registro Oficial, 312, Segundo Suplemento, 13/07/2006.
- Palacio González Alfredo (2006 b), “Decreto 1546. Declárase en estado de emergencia la operación del Bloque 15 y Campos unificados Edén-Yuturi y Limoncocha”. Quito: Registro Oficial, 300, 27/06/2006.
- Peredo Herrera Henry Oliver (2006), “Inversión extranjera directa y seguridad jurídica en Bolivia: Un análisis de las reformas estructurales y su implicación en las inversiones”, in: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (Ed.), “Viejas y nuevas alianzas entre América latina y España : XII Encuentro de Latino Americanistas españoles, Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006”. Logroño-La Rioja: Universidad de la Rioja, 37 p.
- Philip George (1989/1982), *Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales*, México: FCE, 540 p.

## Cuadros

Cuadro 1. Importancia América Latina en el mercado mundial de hidrocarburos

		América Latina		Mundo
		Volumen	% mundo	
Reservas	Petróleo (a)	115,11	9,60	1 198,63
	Gas (b)	7 592,22	4,22	179 992,00
Producción	Petróleo (c)	3 590,38	12,26	29 273,52
	Gas (b)	240,70	8,51	2 828,50
Exportaciones	Petróleo (c)	1 884,83	nc	nc
	Gas (b)	33,35	nc	nc
Consumo	Petróleo (c)	2 080,30	7,00	29 712,91
	Gas (b)	219,63	7,86	2 795,53

(a)  $10^9$  barriles; (b)  $10^9$  m<sup>3</sup>; (c)  $10^6$  barriles.

Elaboración del autor. Fuente: OLADE, 2006.

Cuadro 2. Importancia de Venezuela, el Ecuador y Bolivia en el mercado regional de hidrocarburos

		Venezuela			Ecuador			Bolivia		
		Volumen	% AL	% mundo	Volumen	% AL	% mundo	Volumen	% AL	% mundo
Reservas	Petróleo (a)	80,55	69,98	6,72	4,87	4,23	0,41	0,47	0,41	0,04
	Gas (b)	4 315,00	56,83	2,40	2,69	0,04	0,00	764,10	10,06	0,42
Producción	Petróleo (c)	1 098,22	30,59	3,75	194,17	5,41	0,66	15,42	0,43	0,05
	Gas (b)	34,76	14,44	1,23	1,61	0,67	0,06	12,17	5,06	0,43

(a)  $10^9$  barriles; (b)  $10^9$  m<sup>3</sup>; (c)  $10^6$  barriles.

Elaboración del autor. Fuente: OLADE, 2006.

Cuadro 3. Importancia del mercado mundial de hidrocarburos para Venezuela, el Ecuador y Bolivia

		Venezuela		Ecuador		Bolivia	
		Volumen	% de la producción	Volumen	% de la producción	Volumen	% de la producción
Exportaciones	Petróleo (a)	755,20	68,77	131,59	67,77	4,43	28,73
	Gas (b)	0,00	0,00	0,00	0,00	10,39	85,37

(a)  $10^6$  barriles; (b)  $10^9$  m<sup>3</sup>.

Elaboración del autor. Fuente: OLADE, 2006.

Cuadro 4. Evolución de las IED en Venezuela, Bolivia y el Ecuador (Promedio anual en millones de USD)

	1990-1995	1996-2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	136,5	780,2	705,8	676,6	166,8	137
Ecuador	327,8	692,4	1329,8	1275,3	1554,7	1200
Venezuela	861	4192,2	3683	782	2659	1144

Fuente: CEPAL (2004).