

Energía, negocios y diplomacia: las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil en siglo XXI (2006-2016)

Natalia Ceppi

Resumen

El trabajo analiza el tratamiento de la compra-venta de energía en las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil —en tanto asunto prioritario en ambas agendas bilaterales del presente siglo— y los procesos de negociación resultantes del anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en 2006. Se parte de la idea de que, ante la convergencia de esquemas antagónicos en materia de producción/consumo gaseífero y la existencia de negocios conjuntos, dicha medida generó la necesidad de acordar nuevas condiciones contractuales con una mirada prospectiva más allá de la empatía política del momento entre las administraciones del MAS, el FPV y el PT. Si bien las negociaciones fueron llevadas adelante en un contexto de disparidad, éstas culminaron en

* Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático. Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Código de referato: SP.249.XLVI/18

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.46.01>



STUDIA POLITICÆ  Número 46 primavera/verano 2018-2019 – pág. 5-33
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

acuerdos satisfactorios para los actores involucrados al concentrarse en los intereses en juego. La temática es abordada desde un enfoque cualitativo, con fuentes de información documentales y estadísticas y con aportes teóricos focalizados en las nociones de pequeña economía en desarrollo; grandes Estados periféricos y negociaciones internacionales en condiciones de asimetría.

Palabras clave: Energía – Negociaciones diplomáticas asimétricas – Argentina – Bolivia – Brasil

Abstract

This paper analyzes the treatment of trade of energy in the relations of Bolivia with Argentina and Brazil —as a priority issue in both bilateral agendas— and the negotiation processes resulting from the nationalization of bolivian hydrocarbons in 2006. The study is based on the idea that given the convergence of antagonistic schemes in terms of natural gas production/ consumption and current business, the announcement generated the need to agree on new contractual conditions with a prospective outlook beyond political empathy between MAS, FPV and PT administrations. The negotiations were carried out in a context of disparity but they culminated in satisfactory agreements because the actors could be concentrated on the interests of the moment. The article is approached from a qualitative perspective, with documental and statistical information sources and theoretical contributions focused on categories such as small developing economies, great peripheral countries and international negotiations in asymmetric conditions.

Key words: Energy – Asymmetric diplomatic negotiations – Argentina – Bolivia – Brazil

Introducción

PARA un país como Bolivia —entre cuyos rasgos estructurales sobresalen su condición de Estado sin litoral, ser una ‘pequeña economía en desarrollo’ y contar con márgenes de maniobra reducidos—, el contexto contiguo, en palabras de Rosenau (1973 [1969]), es altamente significativo en el entramado de la política exterior ya que la cotidianidad favorece el (re)surgimiento de fenómenos diversos como las disputas limítrofes, las rivalidades históricas y/o las amistades tradicionales (Rosenau, 1973 [1969]: 101). Al mismo tiempo, constituye una herramienta adecuada para que los Estados mediterráneos potencien los aspectos complementarios de las distintas áreas que hacen a un vínculo interestatal y contribu-

yen directa o indirectamente a ampliar la inserción internacional del país más allá de los contactos inmediatos.

Con la llegada de Evo Morales —líder del Movimiento al Socialismo (MAS)— al poder Ejecutivo en 2006, el espacio latinoamericano, en general, pero particularmente el vecinal, fue revalorizado. En este proceso convergieron dos factores que se retroalimentaron. Por un lado, la sintonía en el clima de ideas de la época, es decir, gobiernos que desde la academia han sido identificados como ‘gobiernos de nuevo signo’, ‘nuevas izquierdas’, ‘populismos de izquierda’, etc. (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008; Panizza, 2009; de la Torre, 2013, entre otros) o el ciclo progresista, desde una denominación más genérica, según Svampa (2017). Denominaciones que, como afirma la autora, a pesar de los debates que pueden generarse en torno a sus contenidos, han sido empleadas para problematizar y examinar las transformaciones en los esquemas de representación política, la presencia de liderazgos fuertemente personalizados y las alteraciones que estaban acaeciendo en el vínculo del Estado con la economía y la sociedad en su conjunto. Por otro lado, se dio paso a la revitalización de la actividad extractivista, impulsada por la creciente demanda global y un período de bonanza en materia de precios internacionales. Esta situación coadyuvó a mejorar el desempeño macroeconómico y el posicionamiento fiscal de los países exportadores de *commodities*. No obstante, como contrapartida, asistió al sostenimiento de la primarización de gran parte de las economías regionales y remarcó las asimetrías existentes en materia de producción, consumo y acceso a recursos no renovables, tales como minerales e hidrocarburos.

En este contexto, se inscriben las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil a partir del arribo del MAS a la presidencia del país, las cuales adquirieron un perfil ascendente por la concomitancia de ideas con las administraciones del Frente para la Victoria (FPV) y el Partido de los Trabajadores (PT) pero, en especial, por los negocios vigentes de abastecimiento de gas natural boliviano. Ante esto, la decisión de Morales de nacionalizar los hidrocarburos el 1 de mayo de 2006 mediante el Decreto 28.701 (Héroes del Chaco) no pasó desapercibida en sendas relaciones bilaterales, al contrario, puso en evidencia dos hechos puntuales. En primer lugar, reafirmó el carácter estratégico que reviste la energía para el desarrollo socioeconómico de cualquier país, acentuándose si este recurso es un condicionante de la balanza comercial, como ocurre con Bolivia. En segundo lugar, otorgó visibilidad al círculo de dependencia —en lo que respecta a la energía— que se fue construyen-

do entre los tres Estados a lo largo del tiempo en materia importador/exportador.

En base a lo mencionado, el objetivo de este trabajo radica en analizar dos cuestiones que se encuentran en estrecha conexión, por un lado, el impacto de la energía en los vínculos Bolivia-Argentina y Bolivia-Brasil y, por el otro, los procesos de negociación bilaterales emprendidos tras el Decreto 28.701. Se parte del supuesto de que a partir del siglo XXI, la compra-venta de gas natural fue clave en el fortalecimiento de los contactos interestatales al converger esquemas asimétricos en materia producción/consumo gasífero y, en consecuencia, el desarrollo de negocios conjuntos. Frente a ello, la nacionalización activó el despliegue de las diplomacias estatales en un proceso negociador que, si bien se caracterizó por la situación de disparidad en la cual se encontraban los actores involucrados, ésta no impidió la resolución del tema en agenda. En este sentido, la diplomacia y, por ende, la negociación, fueron claves para resguardar los intereses en juego y el devenir de las relaciones comerciales.

La temática es abordada a nivel conceptual con las nociones de pequeña economía en desarrollo (PEED) de la Organización de Naciones Unidas

¹ Un Estado puede ser ‘calificado’ de múltiples maneras a partir de un conjunto de características y elementos —materiales y no materiales— a considerar. Dentro de las Relaciones Internacionales, este debate se encuentra abierto y dotado de complejidad. Desde la academia han proliferado los estudios que han catalogado a Brasil, en particular durante las administraciones de Lula da Silva, como ‘potencia regional’, ‘potencia emergente’ ‘global player’, ‘poder emergente’, etc. Sólo por recordar algunos ejemplos en esta dirección, ya que abarcar la totalidad de los mismos excede ampliamente los fines de este escrito, se destacan el número especial de la Revista Brasileira de Política Internacional (2010), editada por Amado Cervo y Antônio Lessa y las investigaciones de los miembros del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Recuperado de <https://precsur.com/>. En lo que respecta a Argentina, se encuentran las nociones de ‘potencia media’, ‘potencia regional’, ‘potencia regional-global’, entre otros. Véase: ROCHA VALENCIA y MORALES RUVALCABA (2010); MIRANDA (2011; 2015). En cuanto a Bolivia, el foco ha estado puesto en los últimos tiempos en su definición como país de renta media baja (PRMB), según el Banco Mundial (BM). Ahora bien, sin desconocer la importancia que este debate ha tenido en lo que hace al desarrollo de la disciplina, en este escrito se ha optado por las nociones de PEED y GEP, ya que a partir de sus contenidos se han seleccionado un conjunto de indicadores que permiten analizar y reflexionar de forma profusa las distintas aristas que son parte de esta investigación. Además, en el caso de la noción de GEP, permite entender a Argen-

para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2002) y grandes Estados periféricos (GEP) de Pinheiro Guimarães (2001a).¹ Además, se utilizan los lineamientos centrales sobre negociación internacional —en tanto herramienta básica de la diplomacia— de Sierralta Ríos (2005), considerando las fases que el autor identifica a lo largo de una negociación. Asimismo, se apela a los aportes de Adler y Silverstein (2000); Pfetsch y Landau (2000) y Zartman y Rubin (2002) sobre negociaciones asimétricas, tal como ocurre con el proceso negociador que es parte de este estudio. A través de la combinación de las categorías señaladas, se pretende realizar un análisis detallado de la temática propuesta al proporcionar insumos para identificar los rasgos estructurales de los tres países, fundamentalmente el contexto donde se insertan sus industrias energéticas y, a su vez, examinar las negociaciones emprendidas en torno a la temática. Cabe aclarar que el abordaje teórico-conceptual está orientado a comprender la dinámica relacional de estos tres vecinos con respecto a los procesos negociadores resultantes del decreto de nacionalización, aunque su generalidad posibilita que sea aplicado a un universo mayor de temas y actores, es decir, al tratamiento de vinculaciones interestatales que se desarrollan en un ámbito de asimetría.

El trabajo se estructura en dos secciones. En la primera, se realiza una descripción somera de Bolivia como PEED, y de Argentina y Brasil como GEP a través de un conjunto de indicadores que fueron seleccionados como soporte empírico de las categorizaciones propuestas. Esto permite identificar las diferencias y las temáticas complementarias —como los negocios en torno del gas— que hacen a la construcción de las relaciones bilaterales. Negocios que, como se desarrolla en las siguientes páginas, son de larga data en las agendas compartidas pero que se fortalecieron en el presente siglo. En la segunda, se abordan los puntos básicos de la nacionalización como medida política y económica del MAS; se ahonda en profundidad las negociaciones de Bolivia con Argentina y Brasil —en materia de procesos y conclusiones— así como el estadio de los vínculos una vez resueltos los temas a tratar.

tina y a Brasil como parte del mismo colectivo, independientemente de sus diferencias. Como expresa Pinheiro GUIMARÃES (2001a: 15): “A pesar de sus diferencias, estos grandes Estados se sitúan en una categoría especial cuando se examina el conjunto de países que constituyen la periferia del sistema político y económico capitalista mundial y cuando se los compara con los Estados que integran el núcleo del sistema” (Traducción propia).

Parte I: Una ‘sociedad’ en torno a la energía

Desde una óptica retrospectiva, la economía boliviana se ha caracterizado por atravesar diferentes ciclos económicos que han estado signados por la explotación intensiva de recursos naturales: el ciclo de la plata, el ciclo del estaño y desde mediados de la década del ochenta, el ciclo de los hidrocarburos (Morales, 2009). Esto implica que el patrón de desarrollo del país se ha anclado en la comercialización de materias primas sin valor agregado y concentrado en una canasta exportadora escasamente diversificada (Wanderley, 2009). La existencia de un patrón de desarrollo mono-productor (Gray Molina, 2006), se refleja con claridad en la estructura comercial, la cual distingue entre productos tradicionales —petróleo, gas natural (y derivados) y minerales— y no tradicionales —soya, quinua, joyería, maderas, cueros, etc.—. Los productos tradicionales lideran cómodamente el ranking exportador ya que representan el 74.25 % de las ventas totales del país (IBCE, 2017). En el caso del gas natural, sus exportaciones representan el 95 % de los productos que Bolivia vende a sus principales socios, a saber, Argentina y Brasil.² Por su parte, en las importaciones se distinguen los suministros industriales, los bienes de capital, los combustibles y lubricantes y los alimentos y bebidas.

La existencia de un mercado doméstico con una marcada impronta primaria es uno de los rasgos centrales de una PEED. De acuerdo con la FAO, las PEED's reúnen requisitos como: territorio, población y PBI reducidos; el dinamismo del comercio doméstico y externo está marcado por la producción de bienes con poco valor agregado y sobresalen las importaciones de productos manufacturados (FAO, 2002: 262-266). Bolivia comparte límites con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Tomando como referencia su contexto contiguo, a nivel de superficie, población y PBI, el Estado andino ocupa el cuarto y/o quinto lugar en estos indicadores. Posee un territorio de 1.098.580 km² y una población aproximada de 10.8 millones de habitantes al 2016. En dicho año su PBI fue de USD 33,8 mil millones, ubicándose en una posición similar a la de Paraguay, que registró un PBI de USD 27,4 mil millones.³

Otro indicador que permite comprender a Bolivia como parte del mundo PEED radica en el Índice de Rendimiento Industrial Competitivo (CIP, en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo

² Datos de IBCE. Dicho porcentaje se refleja en cada una de las relaciones bilaterales.

³ Datos del portal estadístico interactivo del BM.

Industrial (ONUDI).⁴ EL CIP posibilita realizar una evaluación del desempeño industrial de una economía mediante elementos que dan cuenta de la capacidad de producir y exportar manufacturas de forma competitiva (ONUDI, 2011: 19). En base a sus valores, el CIP se divide en cinco quintiles: 1- superior (0.123-0.499); 2- medio-superior (0.050-0.121); 3- medio (0.023-0.047); 4- medio-inferior (0.009-0.023) y 5- inferior (0.000-0.009) (ONUDI, 2017: 60). Bolivia se ubica en el quintil medio-inferior debido a que su CIP al 2015 era de 0.01, según las estadísticas interactivas de ONUDI.⁵ Como ocurre con los datos del PBI, Bolivia se encuentra en el mismo quintil que Paraguay con 0.01, es decir, da cuenta de una economía con un alto grado de primarización (Cuadro 1).

Cuadro 1: Indicadores seleccionados por país

| País | Superficie (km ²) | Pobl. (en millones) | PBI (USD) ^(b) | CIP | CIP (ranking) ^(c) |
|------------------|-------------------------------|---------------------|--------------------------|------|------------------------------|
| Argentina | 2.780.400 | 43.8 | 545,5 | 0,07 | 46 |
| Bolivia | 1.098.580 | 10.8 | 33,8 | 0,01 | 98 |
| Brasil | 8.515.770 | 207.6 | 1,7 | 0,10 | 36 |
| Chile | 756.096 ^(a) | 17.9 | 247 | 0,06 | 51 |
| Paraguay | 406.752 | 6.7 | 27,4 | 0,01 | 97 |
| Perú | 1.285.220 | 31.7 | 192,2 | 0,04 | 61 |

Elaboración propia en base a los datos del BM (2016: año de referencia) y ONUDI (2015: año de referencia).

^(a) Datos referentes a la superficie continental.

^(b) Expresados en mil millones de USD. Brasil está expresado en billón de USD.

^(c) Ubicación en el ranking mundial de CIP según ONUDI.

Ahora bien, los mismos indicadores que han sido utilizados para catalogar a Bolivia como una PEED permiten en este trabajo considerar a Argentina y Brasil como parte del mosaico de los GEP. Pinheiro Guimarães (2001a) caracteriza a los mismos como Estados que son parte del mundo en desarrollo, son numerosos en términos poblacionales y cuentan con factores

⁴ La definición de PEED de la FAO no hace mención a este índice. El mismo ha sido seleccionado en esta investigación para ilustrar con mayor profundidad la noción indicada.

⁵ Datos del portal estadístico interactivo de ONUDI. En el mismo se manifiesta que el *CIP score* es 0.01 y su *CIP quintile* es *lower-middle*. Consultado el 15 de diciembre de 2017. Recuperado de <https://stat.unido.org/database/CIP%202017>.

como una gran extensión territorial, un amplio mercado interno y un cierto grado de industrialización. Estos elementos les otorgan una gran potencialidad económico-política y favorecen el posicionamiento regional y/o internacional del país, a pesar de contar con marcadas desigualdades socioeconómicas domésticas.⁶ Siguiendo con la misma lógica, Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba (2010), agregan que este tipo de países —que se encuentran en áreas de la semiperiferia— se destacan en su propio entorno o frente a sus vecinos. Sólo a modo ilustrativo, demográficamente, el país andino alcanza al 5,2 % del total de la población brasileña y al 24,6 % del total de la población argentina. En cuanto al PBI, la distancia es aún mayor ya que el PBI total de Bolivia equivale alrededor del 1.9 % del PBI total de Brasil y del 6.1 % de Argentina. Con respecto al CIP, también la diferencia es notable. Mientras que el CIP de Argentina es de 0.07, el de Brasil es de 0.10; situación que los ubica en el quintil medio-superior.⁷

Estas divergencias estructurales entre Bolivia y sus vecinos inmediatos no han sido un impedimento para forjar con el paso del tiempo vínculos comerciales estables y que desde el presente siglo se han intensificado. En este cometido, la confluencia del ‘ciclo de los hidrocarburos en Bolivia’ y la relación deficitaria en materia de producción/consumo de gas natural que mantienen tanto Argentina como Brasil ha sido determinante en el dinamismo que adquirieron los contactos político-económicos entre los tres actores mencionados (Cuadro 2).

Cuadro 2: Producción/consumo gas natural en Bcm

| | | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|----------------------|------------|------|------|------|------|
| Argentina (*) | Producción | 6 | 9,5 | 18,9 | 38,1 |
| | Consumo | 6 | 11,3 | 20,9 | 34,7 |
| Brasil | Producción | 0,1 | 1 | 3,1 | 7,5 |
| | Consumo | 0,1 | 1 | 3,1 | 9,4 |

Elaboración propia en base a los datos de BP Statistical Review (2017)

(*) En el caso argentino, debe tenerse en cuenta, además del consumo doméstico, que la producción también alimentaba las exportaciones a países vecinos.

⁶ PINHEIRO GUIMARÃES (2001b: 3) entiende que dentro de los GEP, pueden ubicarse países como Brasil, Argentina, Sudáfrica, India, Irán, Corea, Indonesia, etc.

⁷ Datos del portal estadístico interactivo de ONUDI. Consultado el 15 de diciembre de 2017. Recuperado de <https://stat.unido.org/database/CIP%202017>.

Cabe destacar que los negocios en torno a la compra-venta de gas natural boliviano por parte de Argentina y Brasil preceden a la llegada del MAS, sin embargo, a partir de la primera década del presente siglo, las importaciones del hidrocarburo del país andino han tenido un rol clave en el abastecimiento de distintos segmentos —industrial, residencial, electricidad, etc.— en los mercados de destino.

En el caso argentino, las exportaciones de gas natural boliviano se iniciaron en 1972 y tras varias renovaciones contractuales culminaron en 1999.⁸ En un primer momento, las compras gasíferas no respondieron estrictamente a necesidades estructurales del mercado argentino. Durante la década del setenta, éstas fueron un elemento de presión política que los gobiernos dictatoriales utilizaron para mejorar el vínculo bilateral y así restarle capacidad de influencia a Brasil en el escenario de la Cuenca del Plata (Escudé y Cisneros, 2000). Posteriormente, las importaciones del hidrocarburo —a precios accesibles y aprovechando la condición de socio único— acompañaron la ampliación del mercado del gas natural a nivel nacional y, al mismo tiempo, sustentaron las exportaciones de dicho recurso a Chile, Brasil y Uruguay, iniciadas en los noventa. Durante este proceso, en particular, en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), no se dispusieron políticas públicas que velaran por la preservación futura de la industria. Al contrario, con la privatización total de las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) —*upstream*— y Gas del Estado —*downstream*—⁹, las transnacionales adquirieron el control del sector y procuraron maximizar la extracción del recurso a corto plazo para abastecer a los mercados externos, descuidando el aprovisionamiento interno y el agotamiento de las reservas (Mansilla, 2007). Tras la fragmentación y venta de sus paquetes accionarios, YPF fue adquirida en 1999 por Repsol, por USD 13.150 millones (Bravo, 2015) y Gas del Estado fue subdividida en 2 compañías transportistas y 8 distribuidoras con jurisdicción en distintas regiones del país (Azpiazu y Schorr, 2001: 9).¹⁰

⁸ Como expresa AKLY (2007: 68), durante 27 años Argentina demandó gas boliviano. Al finalizar el contrario, se mantuvieron envíos escasamente significativos a través de la empresa Pluspetrol en los puntos de entrega Bermejo y Madrejones, según la información disponible de YPFB.

⁹ En términos generales, el *upstream* comprende las actividades de exploración y producción, mientras que el *downstream* hace referencia a las actividades de refinación, transporte y comercialización.

¹⁰ En ese momento, la región mesopotámica fue otorgada al consorcio formado por las firmas Gaz de France, Gaseba, Bridas y Emprigas (AZPIAZU y SCHORR, 2001: 9).

El resultado más visible de este accionar fue la eclosión de una fuerte crisis energética en marzo de 2004 que derivó en el reconocimiento público por parte de la administración Néstor Kirchner de los problemas existentes en el autoabastecimiento y en la suspensión —sin anuncio previo— de las ventas de gas a Chile.¹¹ Un mes después, el ex Presidente argentino y Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) retomaron la compra-venta de gas natural mediante la firma de un Convenio Temporario de 4 millones de metros cúbicos diarios (MMm³/d). A solicitud del gobierno del FPV, se acordó el aumento del volumen de las importaciones —hasta 7.7 MMm³/d— y se extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006. En otras palabras, la falta de responsabilidad por parte de las diferentes administraciones para gestionar correctamente un tema tan estratégico para un país como es el sector energético, llevó a la Argentina a depender del suministro gasífero extranjero.

El primer acuerdo entre Argentina y Bolivia por el abastecimiento de energía llamó la atención del Ejecutivo brasileño. En los años setenta —e incluso antes— existieron intentos de negociar un contrato gasífero pero no llegó a concretarse. A inicios de la década del noventa, desde el sector académico se advirtió sobre la posibilidad de que el país afrontara a corto plazo problemas energéticos en la región sudeste debido a que la demanda de energía eléctrica se encontraba en su capacidad máxima (Fernández Saavedra, 2014). El origen de esta dificultad radicó en la disminución e irrupción de inversiones en el sector a partir de los ochenta ante los problemas que atravesaba no sólo la economía sino también Electrobras, empresa estatal que operaba la industria eléctrica. La falta de recursos financieros generó la suspensión y/o aplazamiento de inversiones para expandir la industria energética ante el consumo creciente (Rozas Balbontín, 2009: 22). Este hecho y la necesidad de ampliar el uso de gas natural —como reemplazo del fuel oil— motivaron un sinnúmero de negociaciones entre los gobiernos de Bolivia y Brasil para firmar un contrato de compra-venta durante la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Petrobras tenía conocimiento que su vecino disponía de reservas gasíferas para alimentar el mercado brasileño ya que operaba en los campos hidrocarbúricos

¹¹ Para un análisis más detallado sobre las problemáticas del sector energético argentino, en especial, el gasífero, se recomienda consultar KOZULJ (2005) y BRAVO (2015), quienes trabajan esta temática en profundidad en materia de factores y actores involucrados.

del país andino desde 1992 (Villegas Quiroga, 2004). Además, se aproximaba la finalización del contrato con Argentina, por lo cual podría sacar rédito de los negocios conjuntos.

En 1996 Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Petrobras suscribieron un contrato de compra-venta de gas natural por un período de 20 años, con un volumen final de 30.08 MMm³/d y un acuerdo de construcción de un gasoducto binacional (Gasbol) que uniera el sur de Bolivia con el sudeste de Brasil para hacer posible el envío del hidrocarburo (Villegas Quiroga, 2004). La obra de infraestructura se inauguró en 1999 y con ésta entró en vigencia el acuerdo de 1996. A partir de entonces, Brasil —como Argentina— hizo frente a los problemas de abastecimiento mediante las importaciones de su socio boliviano.

Parte II: El juego de la diplomacia tras el Decreto 28.701

Como se expresó en líneas anteriores, el MAS, al igual que el FPV y el PT, han integrado ese colectivo heterogéneo, entendido como ‘el ciclo progresista’ que marcó el compás político-económico de América Latina entre 2000 y 2016 (Svampa, 2017). Dichos gobiernos —con sus particularidades— se caracterizaron, entre otras cuestiones, por su posición crítica al reformismo neoliberal de los noventa, la revalorización del Estado en la economía y en la arena social y la intensificación del extractivismo. La decisión de Evo Morales de emprender la tercera nacionalización de YPFB a través del Decreto Héroes del Chaco, el 1 de mayo de 2006, se inscribe en esta lógica ya que su capitalización durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1997) generó el relegamiento del Estado en el sector a una categoría residual (YPFB, s/f.a: 49). El MAS —como “partido político” y “federación de organizaciones sociales”— (Do Alto, 2008: 26) se hizo eco de las demandas de los movimientos indígenas campesinos y de gran parte de la sociedad civil que habían padecido no sólo las consecuencias negativas del neoliberalismo de los noventa sino también la Guerra del Gas en 2003. Para Mayorga (2008), en el discurso de Morales, la nacionalización abarca a otros recursos naturales, los minerales, por ejemplo, aunque los hidrocarburos se presentan como el eje central de su política económica y de su proyecto político.

Con el Decreto 28.701, la administración Morales procuró establecer cambios en el esquema político-jurídico dentro del cual las empresas transnacionales accedían a la explotación y la comercialización de los hi-

drocarburos, aprovechando el período de bonanza en los precios internacionales de los *commodities* (Paz Antolín y Ramírez Cendrero, 2011). En resumen, la nacionalización como medida político-económica, implicó dos cuestiones claves: 1) la transformación paulatina de YPF como ejecutora de la política energética estatal mediante la participación del 50 % + 1 % (mínimo) de las acciones de las empresas capitalizadas; la adquisición de las principales refinerías del país y la intervención en la venta a nivel doméstico y externo; 2) la firma de nuevos contratos con las petroleras con el fin de garantizar al Estado una recaudación del 50 % del valor de la factura energética, compuesta por el 18 % en concepto de regalías y el 32 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).¹² Como contrapartida, YPF le ofreció a las transnacionales un esquema de retribución basado en la recuperación de costos y utilidades, los cuales son variables según cada contrato (Decreto 28.701, 2006). En otras palabras, a partir del Decreto 28.701 YPF fue involucrándose como socio en toda la cadena de la industria, desde la exploración hasta la venta final del energético (Akly, 2007).

Tras el anuncio de la nacionalización, los interesados en la explotación y aprovisionamiento del hidrocarburo boliviano —entre ellos, Argentina, Brasil y las empresas energéticas transnacionales— tuvieron que renegociar nuevas condiciones contractuales con el Estado/YPF. La negociación es un elemento central en toda política pública —sea doméstica o externa— para el logro de un cometido determinado. La negociación constituye un medio para solucionar una controversia; es un método para encontrar alternativas de acción frente a otras opciones (Sierralta Ríos, 2005). De acuerdo con Sabra (1999), para dar marcha a una negociación, se requieren los siguientes aspectos, a saber, un conflicto de intereses entre los actores involucrados y la posibilidad de hacer concesiones con el objetivo de llegar a un acuerdo.

Una negociación, como cualquier otra interacción entre partes, puede presentarse en un ámbito de asimetría, es decir, que los actores involucrados en el proceso negociador cuenten con disparidad de poder (Adler

¹² Es importante aclarar que la posibilidad de recaudación del 50 % del valor de la producción hidrocarburífera por parte del Estado boliviano ya se contemplaba en la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005, sancionada durante el mandato de Carlos Mesa Gisbert. Con la nacionalización, el gobierno boliviano se aseguró la participación del porcentaje estipulado por Ley y una participación en YPF en las ganancias de los contratos firmados con las petroleras.

y Silverstein, 2000; Pfetsch y Landau, 2000), tal como ocurre con Bolivia en su condición de PEED y con Argentina y Brasil como GEP. Ahora bien, de esta afirmación se derivan dos cuestiones que se encuentran en estrecha conexión; en primer lugar, qué se entiende aquí por poder y en segundo lugar, si los actores menos poderosos y/o influyentes pueden negociar con otros más poderosos y aun conseguir buenos acuerdos (Zartman y Rubin, 2002). Con respecto al tema del poder, es importante aclarar que si bien éste puede concebirse de múltiples maneras y en términos generales suele asociarse a elementos cuantificables —recursos económicos, militares, tecnológicos, etc.— y simbólicos, en las negociaciones donde hay situaciones de disparidad, el poder es visto como un factor complejo, relacional y situacional (Adler y Silverstein, 2000; Pfetsch y Landau, 2000; Zartman y Rubin, 2002; Druckman y Ormachea, 2003). De esto se infiere que el poder se piensa como un elemento más de la interacción entre aquellos dispuestos a negociar y como parte de un vínculo entre distintos actores. En palabras de Adler y Silverstein (2000: 3) “sin relaciones sociales, el poder se convierte en un tema bastante limitado y poco interesante”.¹³ Frente a esto, la disparidad o el poder (en un sentido amplio) va más allá de la capacidad material o de la incidencia directa sobre el otro, sino que en una negociación el mismo comprende aquello que cada parte puede hacer u obtener para sí, y no un cálculo relativo en comparación con lo que otros actores poseen o consiguen (Adler y Silverstein, 2000: 5).

En cuanto al segundo punto, la respuesta puede encontrarse en el planteo de Zartman y Rubin (2002), quienes entienden que la negociación entre desiguales saca a la luz la necesidad por parte de los involucrados —léase el más y el menos poderoso— de arribar a un resultado y/o acuerdo sobre una cuestión que genera tensión e incertidumbre y que pueda satisfacer las expectativas de los actores, aunque no sea de forma estrictamente simétrica. Si esto no fuera así, la negociación perdería sentido ya que “esperando perder, un actor más débil querría evitar a toda costa la negociación con uno más fuerte; un actor más fuerte no tendría necesidad de negociar, ya que simplemente podría tomar lo que quiere”¹⁴ (Zartman y Rubin, 2002: 3).

En lo que hace a la negociación propiamente dicha, en este trabajo se consideran los lineamientos de Sierralta Ríos (2005), identificándose tres

¹³ Traducción propia.

¹⁴ *Ibidem*.

fases en la misma: la *emotiva*, la *reflexiva* y la *negocial* (donde se adoptan los acuerdos o se toman las decisiones). La primera representa la etapa inicial; es cuando los actores toman contacto con la temática que genera la controversia. Debido a que los “sujetos están alterados por un conflicto”, es una fase que permite dar a conocer las posiciones de las partes (Sierralta Ríos, 2005: 39-40). En la segunda, se identifican los intereses involucrados o lo que se denomina el fondo del asunto, lo cual facilita que los actores plasmen sus pretensiones frente a un proyecto conjunto con miras a alcanzarlas. En la tercera, los actores se abocan a enfrentar la controversia o el objeto en común “con visión de futuro” (Sierralta Ríos, 2005: 40-41). A continuación, se desarrollan dichas fases en las negociaciones emprendidas por los gobiernos de Argentina y Brasil con Bolivia por Decreto 28.701, señalándose además algunas de las principales herramientas que el MAS tuvo en cuenta al momento de negociar en un contexto de disparidad.

Si se aplican estas tres fases al caso en estudio, puede observarse que los procesos negociadores bilaterales tuvieron elementos comunes pero también diferencias. En la etapa *emotiva*, los gobiernos de Argentina y Brasil, sin dejar de lado la sorpresa, reconocieron rápidamente el carácter soberano de la medida (Infobae, 2006). La sorpresa fue un factor inevitable por los intereses nacionales y empresariales en juego y por el impacto que tuvo el anuncio en la prensa internacional. En el Día Internacional del Trabajador, Evo Morales hizo público el Decreto 28.701, que fue presentado como resultado de ‘una lucha histórica’ de la clase trabajadora, los movimientos sociales y los pueblos originarios; actores que han vivido excluidos de los beneficios de la renta petrolera (Decreto 28.701, 2006). El Presidente decidió fortalecer el lado simbólico del anuncio mediante el acompañamiento de las Fuerzas Armadas, quienes ocuparon los campos gasíferos como un gesto de firmeza frente a las transnacionales y los países importadores. Este hecho generó incomodidad y desconcierto, en especial en Brasil, por el profundo involucramiento de Petrobras en la industria energética boliviana y porque el accionar provino de un país que puede entenderse como una PEED.

Debido a lo acontecido, se convocó en carácter de urgente una reunión por parte de las administraciones de Kirchner y Lula con su par boliviano el 4 de mayo de 2006 con miras a definir los pasos a seguir en los vínculos bilaterales. El gobierno argentino optó por mantener una actitud más cautelosa frente a la nacionalización y expresó su solidaridad con respecto a la medida. Si bien había una preocupación sobre las condicio-

nes de provisión del energético boliviano, los trascendidos periodísticos asignaron al ex mandatario el rol de mediador entre Brasil y Bolivia (*Página 12*, 2006).

En Brasil, en cambio, se identificaron dos grandes reacciones. Por un lado, el Ejecutivo brasileño intentó no exacerbar la situación de tensión, negando la existencia de una crisis política entre los dos Estados como la posibilidad de una futura. Sin embargo, esta prudencia inicial estuvo acompañada de una actitud de alerta sobre el devenir de la cuestión. El expresidente expresó: “no existe crisis entre Brasil y Bolivia. No habrá crisis (...) El hecho de que los bolivianos tienen derechos no significa negar los derechos de Brasil. Lo que una nación no puede es intentar imponer su soberanía sobre las otras sin tener en cuenta que el resultado final de la democracia reside en un equilibrio entre las partes”¹⁵ (PT Noticias, 2006).

Por el otro lado, se encuentra la respuesta de Petrobras ante el Decreto 28.701. Acorde con su condición de compañía transnacional y prestándole poca atención a la dimensión política de la relación, no dudó en posicionarse de forma defensiva mediante el cuestionamiento de la decisión del MAS —considerándola unilateral— y advirtiendo que tomaría las acciones necesarias para resguardar sus propios intereses (Petrobras, 2006).

Transcurridos los primeros momentos signados por la consternación, Argentina, Brasil y las empresas transnacionales involucradas en el comercio externo del gas natural boliviano, ingresaron a la fase *reflexiva* del proceso negociador. Aquí todos los actores explicitaron sus aspiraciones, considerando su posición en el vínculo con el Estado andino al decretarse la nacionalización.

Evo Morales subrayó que la nacionalización fue no sólo una respuesta al neoliberalismo sino también un medio para reorientar las relaciones comerciales en torno a la energía entre YPFB y otros actores, ya sean Estados u operadores petroleros. En otras palabras, el gobierno boliviano no tenía intenciones de prescindir de la inversión extranjera —tampoco estaba en condiciones de hacerlo— sino que pretendía recuperar un mayor protagonismo estatal en el sector (Mayorga, 2008). A través de este proceso, el MAS buscaba incrementar la recaudación fiscal y reducir la brecha en el margen de las ganancias hidrocarbúrficas correspondientes al Estado y a las transnacionales.

¹⁵ Traducción propia.

Desde una óptica general, los objetivos de Argentina y Brasil eran similares: mantener el abastecimiento del recurso y acordar modificaciones racionales en materia de precios. La nacionalización de los hidrocarburos y por ende, la necesidad de negociar, otorgó visibilidad a la dependencia comercial —centrada en la energía— que los tres países fueron construyendo con el paso del tiempo. Esta situación reflejaba la preeminencia de políticas erráticas debido a que, en el caso de los gobiernos bolivianos, las políticas económicas se han sustentado fundamentalmente en el mantenimiento del extractivismo, mientras que en los casos de Argentina y Brasil, sus administraciones no han tenido en cuenta desde una perspectiva pragmática, las consecuencias económicas y políticas que genera la dependencia de proveedores energéticos extranjeros. No debe dejarse de lado que ambos se identifican como GEP, cuyo dinamismo económico-comercial e industrial requiere una planificación adecuada del uso de la energía como rubro estratégico.

El gobierno de Lula, además de garantizar la continuidad de las exportaciones gasíferas, tenía como desafío preservar los intereses e inversiones de Petrobras en Bolivia. Según datos de YPF, al año 2005, Petrobras lideraba el control de las reservas probadas y probables (45.9 %) —seguida por Repsol-YPF y Total—; ¹⁶ era propietaria de las principales refinerías del país; controlaba la distribución mayorista de los carburantes y representaba el 18 % del PBI boliviano (Cepik y Carra, 2006). En un escenario de elecciones presidenciales como fue el 2006, estos elementos no pasaron desapercibidos y no quedaron al margen de las disputas entre las distintas fuerzas políticas. Esto se observó en los debates en la Cámara de Diputados. En su mayoría, los representantes del oficialismo brindaron su apoyo a la nacionalización de los hidrocarburos ya que son la base de una economía de un Estado pobre y pequeño. Sin embargo, también apelaron a que el gobierno nacional atendiera los derechos de Petrobras. Los partidos opositores, particularmente, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), se inclinaron por realizar una fuerte defensa de Petrobras como compañía emblema del Estado, subrayando su contribución en la economía de su vecino. En paralelo, el Ejecutivo recibió críticas por la

¹⁶ Se recomienda consultar *on line* el esquema de distribución de reservas —probadas y probables— de gas natural por operador, identificada por YPF al 1 de enero de 2005. Consultado el 13 de diciembre de 2017. Recuperado de <http://www.ypfb.gob.bo/es/component/phocadownload/category/59-enero-diciembre-2009.html?download=328:distribucion-de-reservas-probadas-y-probables-de-gas-natural-por-operador-al-01-01-2005-gestion-2009>

forma en la que manejó el anuncio, entendida como carente de firmeza, sobre todo si se tienen en cuenta las diferencias estructurales entre ambos Estados.

El gobierno argentino se encontraba en una posición más endeble, por lo cual apelaba a mantener las importaciones del hidrocarburo a precios que pudiera afrontar e incorporar en el comercio energético bilateral a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA); compañía mixta pero controlada por el Estado, creada en 2004. A diferencia de Brasil, el país no tenía una empresa con participación estatal operando en alguna de las fases de la industria energética boliviana, puesto que como se mencionó anteriormente, YPF fue privatizada en su totalidad en el gobierno de Carlos Menem. En 2004, cuando Argentina retomó las importaciones de gas boliviano, las operaciones se realizaban con la intervención de Petrobras Bolivia y Repsol YPF, las cuales entregaban el gas a través de YPFB a sus filiales en Argentina (YPFB, s/f.a). Como en Brasil, el Poder Legislativo se pronunció sobre la nacionalización pero los debates interpartidarios fueron menos intensos. Los legisladores del oficialismo respaldaron la decisión de Morales, en coincidencia con la postura adoptada por el ex Presidente. Por su parte, algunos representantes de las fuerzas políticas opositoras —como la Unión Cívica Radical (UCR)— sin cuestionar el Decreto 28.701, solicitaron al Ejecutivo información sobre el proceso de negociación y sus implicancias para la compra-venta de gas a la Argentina.

Luego de varios meses de negociación, los gobiernos de Argentina y Brasil —y las petroleras— suscribieron nuevos acuerdos con la administración Morales y YPFB, ingresando así en la tercera fase que Sierralta Ríos (2005) identifica en una negociación. En la fase anterior, las partes involucradas mostraron predisposición a arribar a un acuerdo a pesar de la existencia de reclamos por parte de los importadores. El MAS, el FPV y el PT eran conscientes de la necesidad de continuar con el comercio gasífero porque su suspensión impactaría de forma negativa en las respectivas economías nacionales, ya sea por la dependencia monoexportadora de Bolivia, o bien, porque diversos sectores económicos de Argentina y Brasil se alimentan en diferentes niveles con el hidrocarburo andino.

En materia de resultados, el gobierno argentino logró su objetivo: obtener un contrato a largo plazo entre YPFB y ENARSA. El 19 de octubre de 2006 dichas empresas acordaron la compra-venta de gas natural por 20 años, con volúmenes crecientes por períodos hasta alcanzar la cantidad máxima establecida en 27.7 MMm³/d. (Contrato ENARSA-YPFB, 2006). Este acuerdo llevó alivio al Ejecutivo porque se concretó en un contexto

de dinamismo de la economía nacional pero con una relación deficitaria en términos de producción/reservas.¹⁷

En el caso de Brasil, el 28 de octubre de 2006, YPF y Petrobras, acordaron en representación de sus gobiernos, las condiciones de exploración y producción de gas natural por parte de la compañía brasileña en los principales campos bolivianos —San Alberto y San Antonio— y otros 4 más pequeños. El contrato de 1996, el cual rige la relación comercial entre los dos países sobre la compra-venta del energético y que dio inicio a las exportaciones gasíferas una vez construido el gasoducto binacional, no sufrió alteraciones en cuanto a sus principios rectores (Sampaio da Silva Fonseca, 2008).

Parte II.I: Derribando las asimetrías

Los acuerdos alcanzados entre Bolivia como PEED con Argentina y Brasil como GEP, constituyen ejemplos de un proceso negociador satisfactorio en una situación asimétrica. La negociación posnacionalización de los hidrocarburos bolivianos generó resultados que fueron beneficiosos para los actores involucrados. Resultados que no necesariamente son simétricos sino acordes a los objetivos que los gobiernos de los tres Estados aspiraban concretar. Si se aplican las ideas de Adler y Silverstein (2000) sobre negociaciones entre desiguales, puede inferirse que el MAS mantuvo en la mesa negociadora ciertas herramientas que le permitieron lograr los acuerdos de compra-venta de gas natural según las disposiciones del Decreto 28.701 y la Ley de Hidrocarburos de 2005. Entre dichas herramientas, se destacan una buena lectura sobre la posibilidad del uso del poder de la otra parte, es decir, la percepción sobre si el más influyente va a utilizar la asimetría para caer en un juego de suma cero; la focalización en los intereses/objetivos de la negociación y, en consecuencia, el relegamiento de tensiones en torno a cuestiones no involucradas directamente con el tema y el uso adecuado de la información. Estos aspectos no sólo se reflejaron con mayor o menor medida en el transcurso de ambas negociaciones sino que también tuvieron una estrecha vinculación.

¹⁷ A modo de ejemplo, según datos del Ministerio de Energía y Minería, en 1998 la relación producción/reservas era de 17.8 años, mientras que en 2004 —cuando se retomaron las importaciones de gas boliviano— la relación producción/reservas descendió a 10.2 años.

Adler y Silverstein (2000: 5) sostienen que una de las pruebas críticas de la eficacia de la negociación radica en el hecho de convencer al otro de lo que uno puede hacer, independientemente si puede o no realizarlo. Por ello, el poder es mucho más complejo que un simple cálculo individual de los recursos propios y ajenos, por lo cual comprende lo que cada parte puede lograr para sí. En este sentido, la falta de un cálculo certero sobre los verdaderos recursos de poder y de su disposición de utilizarlos implica que “el poder se convierte en un juego de percepción”¹⁸ (Adler y Silverstein, 2000: 4). En el caso de las negociaciones de Bolivia con Argentina y Brasil, el MAS tenía conocimiento de que emprendería una negociación con actores de mayor peso económico y político que, en paralelo, son sus principales destinos de exportación. Ejemplos de recursos de poder por parte de los gobiernos del FPV y el PT para negociar, en particular, en el caso brasileño, se encuentran en manifestaciones como la intención de suspender las inversiones en la industria energética boliviana, la advertencia del tratamiento del tema por parte de tribunales internacionales, la posibilidad de retirar al entonces Embajador de Brasil en La Paz, Antonino Mena Gonçalves, por las acusaciones de Evo sobre Petrobras (*La Nación*, 2006) y la resistencia a revisar los precios por considerarse socios históricos del país andino.

Los recursos indicados y que podrían haber sido usados como mecanismos de presión fueron dejados de lado de manera inmediata tras la reunión mantenida entre los primeros mandatarios —ya señalada en páginas anteriores, el 4 de mayo de 2006 en Puerto Iguazú. Allí, los expresidentes se pronunciaron sobre tres ejes centrales: 1) el reconocimiento de la integración energética como parte esencial de la integración regional; 2) la necesidad de preservar y continuar con el abastecimiento gasífero a los países importadores y 3) la voluntad para discutir la actualización de precios en un marco de racionalidad y otras temáticas que hacen a la profundización de las relaciones bilaterales (Declaración Conjunta de la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú, 2006). Dichos puntos obran como indicadores de la predisposición de las partes, independientemente de sus diferencias estructurales, a emprender un proceso negociador.

Las negociaciones de Bolivia con Argentina y Brasil transcurrieron a lo largo de los 6 meses que dispuso como tiempo máximo el Decreto 28.701. Los acuerdos alcanzados por YPFB con ENARSA y Petrobras tuvieron como dinámica la centralización en los objetivos a alcanzar por

¹⁸ Traducción propia.

las partes involucradas: prorrogar los negocios en torno al gas natural. Con respecto a Argentina y Brasil, el foco estuvo puesto en sostener — ante las dificultades de autoabastecimiento gasífero— las compras del hidrocarburo boliviano a mediano y largo plazo, mientras se desarrollan o incrementan sus respectivas producciones energéticas. Bolivia también cumplió su meta ya que negoció, en un período de precios internacionales altos, contratos que mantienen ‘en marcha’ el motor de su economía. Según los datos de YPFB, esto último y la recuperación paulatina de la presencia estatal en el sector hidrocarburífero, ha resultado positivamente en la renta petrolera, es decir, “los ingresos en efectivo que percibe el Estado boliviano producto de las actividades que se realizan en [dicha industria]” (YPFB, s/f.b: 21). Durante el período 2007-2015, la renta petrolera tuvo un comportamiento ascendente, pasando de USD 952 millones a USD 3.837 millones.¹⁹ Para la compañía, los años 2013 y 2014 fueron los más importantes en materia de ingresos ya que alcanzó una recaudación de USD 5.460 millones y USD 5.489 millones, respectivamente (YPFB, s/f.b: 21). El incremento de la capacidad recaudatoria del Estado fue volcado, en gran medida, a la implementación de políticas sociales destinadas a erradicar la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Sin desconocer que el gasto social —focalizado en educación, protección social, salud, vivienda y servicios comunitarios— se trazó en línea ascendente en todo el período 2007-2015, pasando de 12.017 millones de bs. a 28.593 millones de bs. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, s/f: 224), la contracara ha sido la continuidad de un modelo primario-exportador.

El proceso negociador tuvo altibajos y entredichos. Sin embargo, la necesidad de alcanzar el objetivo de la negociación (arribar a la firma de acuerdos) hizo que cuestiones ríspidas como la unilateralidad de la medida —sin previo aviso a sus socios—, la grandilocuencia del anuncio del Decreto 28.701 con el despliegue de las Fuerzas Armadas en campos operados por Petrobras y las férreas críticas hacia las transnacionales que exportan el hidrocarburo hacia Argentina y Brasil, entre otras, obstaculizará la generación de tensiones ajenas al tema a negociar.

Por último, en cuanto al uso de la información, se sostiene que las administraciones de Argentina, Bolivia y Brasil, pudieron realizar una lectura adecuada sobre sus márgenes de maniobra, destacándose en cierta medida el país andino por su posición de mayor vulnerabilidad. Argentina y Bra-

¹⁹ Para el año 2007, el informe contempla el período mayo-diciembre.

sil podrían haber buscado nuevos proveedores que reemplazaran a su socio histórico. No sólo no lo hicieron sino que, como ya se mencionó, mostraron una rápida disposición a negociar dentro de los parámetros dispuestos tras la nacionalización. Esta situación, conjuntamente con el comportamiento ascendente de las exportaciones de gas natural hacia ambos destinos —a excepción de algunos años—, visibilizó la importancia que el hidrocarburo boliviano tenía (y tiene) para sus socios (Cuadro 3). Además, el gobierno boliviano podía afrontar los requerimientos de sus vecinos al contar con un consumo doméstico reducido. Según datos de YPF, la producción oscila alrededor de los 38,9 Mmm³/d frente a un consumo calculado en 4,9 Mmm³/d.²⁰

Cuadro 3: Evolución de las exportaciones de gas natural boliviano (por destino)
En millones de pies cúbicos ^(a)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos estadísticos de UDAPE.

| Destino | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
|------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Argentina | 22.671 | 1528 | 3011 | 61.425 | 59.557 | 59.929 | 96.159 | 194.082 | 202.881 |
| Brasil | 14.136 | 133.840 | 195.624 | 305.609 | 356.625 | 288.457 | 349.717 | 413.744 | 415.698 |

^(a) Los volúmenes consignados en los destinos de exportación representan la totalidad de las exportaciones a Argentina y Brasil. En el caso de Argentina, los valores se encuentran diferenciados por punto de entrega. En el caso de Brasil, además del contrato GSA de 1996, se agregan otros envíos de menor tamaño, entre ellos, a la termoeléctrica de Cuiabá.

Concluida la firma de los contratos de YPF con ENARSA y Petrobras en 2006, la energía continuó conservando un lugar prioritario en las relaciones Bolivia-Argentina y Bolivia-Brasil más allá de las administraciones de Néstor Kirchner y Lula Da Silva. En el caso argentino, durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) el contrato ENARSA-YPF sufrió algunas modificaciones de índole técnico mediante adendas —ajustes en los volúmenes y en los plazos de entrega— sin alterar los ejes centrales que fueron negociados en 2006.

²⁰ Véase informe de YPF, La industria del Petróleo y del Gas. Consultado el 13 de enero de 2018. Recuperado de <http://www.ypfb.gob.bo/es/acerca-de-ypfb/plan-estrategico/23-cadena-productiva-mas>

La llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la República el 10 de diciembre de 2015 con Cambiemos, con una pertenencia de centroderecha —desde una definición general— (Vommaro, 2017) no alteró la centralidad de los negocios energéticos en la agenda bilateral. Evo Morales fue uno de los mandatarios regionales que estuvo presente en la ceremonia realizada en el Palacio San Martín. En dicha oportunidad, Morales no dejó de reconocer las diferencias ideológicas existentes con Macri pero apostó a buscar el entendimiento en aquellas políticas y temas —como el comercio energético— que son importantes para el vínculo argentino-boliviano y para la integración de la región (*La Nación*, 2015). Prueba de ello radica en que a escasos días de asumir Macri como primer mandatario surgieron reclamos por facturas impagas por parte de ENARSA, correspondientes al gobierno anterior, y trascendió la posibilidad de interrumpir el suministro desde Bolivia. Morales desmintió rápidamente dicha advertencia y pidió disculpas por ser un “error de algún ministro, de algún técnico” (Quispe, 2016).

Con respecto a Brasil, la continuidad del vínculo YPF-BP-Petrobras decomprimió la tensión vivida en la relación boliviano-brasileña a lo largo de 2006. Es importante remarcar que dicha continuidad no sólo se entiende por la necesidad de abastecimiento gasífero por parte de Brasil sino porque, entre otras cuestiones, con la firma de los acuerdos posnacionalización, la compañía logró mantener su condición de operadora en los campos que suministran al mercado brasileño; su rentabilidad fue proyectada con un rendimiento superior al 15 % y los activos continuaron bajo propiedad de la empresa (República Federativa de Brasil, 2006). En este sentido, cabe destacar que el entonces Presidente de Petrobras, José Sérgio Gabrielli de Azevedo y el Director del Departamento de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Embajador Enio Cordeiro, manifestaron en una audiencia en la Cámara de Diputados que la firma del contrato YPF-BP-Petrobras en 2006 se dio en condiciones económicas que para Brasil, “son adecuadas en todos los escenarios de precios simulados”. Además, no debe perderse de vista que la presencia de Petrobras en el país vecino responde ‘evidentemente’ a una lógica comercial y económica (República Federativa de Brasil, 2006).²¹

²¹ Los puntos aquí señalados obran como indicadores del pragmatismo que marca el accionar de Petrobras en Bolivia. En otras palabras, sin la posibilidad de negocios rentables, su continuidad hubiera estado en duda. Por otro lado, al consultar los informes anuales de la compañía, se resalta que el país andino es uno de los principales destinos es-

Una vez resuelta la permanencia de Petrobras en Bolivia —y sus posibilidades de ganancias en el segundo mandato de Lula—, el Ejecutivo se abocó al tratamiento de la actualización de los precios y al destino de las refinerías que habían sido adquiridas por Petrobras en 1999. Concluidos estos asuntos, Petrobras continuó invirtiendo en Bolivia. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2008, el 86 % de las inversiones internacionales de la compañía se destinaron a Bolivia y Argentina; en 2012 logró la autorización para la exploración de tres áreas reservadas en Tarija y en 2013 obtuvo una licitación cuya inversión se estimó en USD 800 millones (CEPAL, 2009; 2013; 2014). A partir de 2015, la actividad ingresó a un proceso de retracción al hacerse público el escándalo que involucra a la empresa en cuestiones de corrupción. A pesar de este cuadro de situación, la compra-venta de gas natural boliviano conservó un lugar destacado en las relaciones comerciales de Bolivia con Brasil. En febrero de 2016, Evo Morales se reunió en Brasilia con Dilma Rousseff para tratar temas del vínculo bilateral. En dicha ocasión Bolivia fue definido como “un socio fundamental y estratégico”²² en términos económico-comerciales debido a la importancia que poseen las exportaciones de hidrocarburos del país andino para Brasil. Según la ex mandataria, Bolivia “contribuye a la estabilidad energética de Brasil al cubrir aproximadamente el 30 % de la oferta de gas natural que es consumida en el mercado brasileño”²³ (Rousseff, 2016). Ante esto, los respectivos ministros del área de ambos países firmaron un memorándum de entendimiento para dar continuidad al comercio de gas natural —también de gas natural licuado (GNL) y gas licuado de petróleo (GLP)— y avanzar de forma conjunta en la concreción de negocios de fertilizantes.

Al igual que lo acontecido con Argentina, en la relación con Brasil, el MAS privilegió el aspecto pragmático de la agenda compartida. Evo Morales criticó con vehemencia la destitución de Dilma Rousseff, puso en tela de juicio el accionar de las fuerzas políticas en el Parlamento brasileño e incluso miró con recelo la asunción de Michel Temer, vicepresidente de Rousseff. El 5 de diciembre de 2017, Morales fue recibido por Temer en Brasilia donde abordaron la necesidad de trabajo conjunto en las temá-

tratégicos de actuación a nivel internacional ya sea por sus reservas como por los negocios en marcha.

²² Traducción propia.

²³ *Ibidem*.

ticas que son de interés para los dos países y que trascienden las diferencias político-ideológicas, sobresaliendo la construcción de un corredor ferroviario bioceánico y los negocios energéticos.

Conclusiones

Desde una mirada retrospectiva, la compra-venta de gas natural ha sido (y continúa siendo) uno de los temas prioritarios de la vinculación político-comercial de Bolivia con Argentina y Brasil. Más allá del carácter estratégico que reviste la energía, la misma se constituye, por un lado, en la principal fuente de ingresos fiscales —aspecto que no es menor para el país andino en su condición de PEED— y, por el otro, en el factor que marca el compás de sendas agendas bilaterales.

La nacionalización de los hidrocarburos en 2006 tuvo un impacto significativo en las administraciones del FPV y el PT porque fue anunciada en un momento en el cual tanto Argentina como Brasil estaban experimentando grandes dificultades para abastecer con sus propias producciones los diversos sectores de la economía que se alimentan con gas natural. Además del establecimiento de ajustes a las condiciones de compra-venta gasífera, indirectamente, el Decreto 28.701 evidenció los desaciertos de los gobiernos argentinos y brasileños en sus respectivas políticas energéticas. Sin considerar sus particularidades, ambos países concentraron las compras de gas en el mercado boliviano, sin diversificar proveedores y sin acompañar este accionar con medidas eficientes en la gestión del rubro energético. Esta cuestión, que debe ser una preocupación en la agenda pública, cobra un mayor significado en actores como Argentina y Brasil en tanto parte del colectivo GEP.

Así, la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos generó la necesidad de activar la negociación en tanto elemento constitutivo de la diplomacia. Ambos procesos negociadores se inscribieron en un clima de disparidad de poder ya sea por las características estructurales de los actores implicados o bien, por el peso que, en este caso, poseen los dos vecinos en el comercio externo boliviano. No obstante, los acuerdos de Bolivia como PEED con Argentina y Brasil, en calidad de GEP, firmados en octubre de 2006, ejemplifican el buen desarrollo de una negociación asimétrica. Los respectivos gobiernos lograron alcanzar los objetivos perseguidos, evidenciando, como coinciden Adler y Silverstein (2000) y Druckman y Ormachea (2003), que la paridad de poder no garantiza *per se* la concreción de acuerdos óptimos para los actores implicados.

Las negociaciones aquí señaladas presentaron situaciones de tensión o entredichos aunque las partes se concentraron en velar por los intereses en juego en un contexto colaborativo, a pesar de la asimetría de poder/influencia existente, al inferir que en dicho momento era más beneficiosa la continuidad de los negocios gasíferos conjuntos que su respectiva anulación. Esto no implica sostener que los resultados de las negociaciones fueron simétricos, sino remarcar que cumplieron las expectativas de los actores que participaron de la misma. El buen manejo de la información que llevaron adelante los tres Estados, tanto de sus propias posibilidades/dificultades como las de la contraparte, fue central para arribar a los acuerdos que YPF firmó con ENARSA y Petrobras y, a partir de allí, seguir trabajando en el fortalecimiento de los vínculos bilaterales en torno a la compra-venta del hidrocarburo. Como sostienen Adler y Silverstein (2000: 7) “cuanta más información posee un actor, tiene más probabilidad de entender mejor el contexto de una situación determinada y responder en consecuencia de forma adecuada”.²⁴ En este sentido, la rápida superación de la fase emotiva de la negociación —marcada en este caso por actitudes reactivas o desafiantes— para concentrarse en su fase reflexiva permitió, en gran medida, que los esfuerzos de quienes llevaron adelante el proceso negociador se destinaran exclusivamente a resolver un asunto considerado conflictivo. Es decir, cuando los protagonistas tuvieron claridad de sus aspiraciones y bajo qué condiciones (y consecuencias) podrían alcanzarlas, el poder fue revalorizado en términos de lo que cada gobierno podría obtener para sí.

En definitiva, la negociación fue clave para acercar a las partes en conflicto; encauzar los vínculos bilaterales a futuro ante la existencia de intereses compartidos que, tal como se señaló, superan temporalmente al llamado ‘ciclo progresista’ y, al mismo tiempo, coadyuvar a revalorizar el debate sobre la importancia de la energía como sector estratégico. 

Bibliografía

- ADLER, R. y SILVERSTEIN, E. (2000). “When David meets Goliath: dealing with power differentials in negotiations”. *Harvard Negotiation Law Review*, 5, 2-76.
- AKLY, Y. (2007). “Un nuevo marco para los Contratos de Operación en Bolivia”. *Petro-tecnia*, junio, 62-68.

²⁴ Traducción propia.

- AZPIAZU, D. y SCHORR, M. (2001). *Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital*. Buenos Aires: FLACSO.
- BP (2017). *Statistical Review of World Energy*, junio. Recuperado de <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/excel/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-underpinning-data.xlsx>
- Brasil no descartó retirar a su embajador en Bolivia (2006, mayo 12). *La Nación*.
- BRAVO, V. (2015). *Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del período 2003 a 2014*. Documento de Trabajo, Bariloche: Fundación Bariloche-CONICET, enero.
- CEPAL (2009). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- . (2013). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- . (2014). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- CEPIK, M. y CARRA, M. (2006). “Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul”. *Análise de Conjuntura*, Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM.
- “Cómo reaccionaron y qué dijeron los presidentes de la región al saludar a Mauricio Macri” (2015, diciembre 10). *La Nación*.
- COMUNICADOS E FATOS RELEVANTES (2006). *Petrobras*. Recuperado de <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/situacao-na-bolivia-0#>
- Contrato de compra-venta de gas natural Energía Argentina S.A. y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (2006). ENARSA.
- DE LA TORRE, C. (2013). “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo”. *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre, 247, 120-137.
- DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA CUMBRE DE PRESIDENTES DE PUERTO IGUAZÚ (2006). Recuperado de <https://mrecic.gov.ar/print/31773>
- Decreto 28.701 (2006). Héroes del Chaco. Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- DO ALTO, H. (2008). “El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político”. *Análisis Político*, 62, 25-43.
- DRUCKMAN, D. y ORMACHEA, I. (2003). *Negociación. De la Teoría a la Práctica*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ESCODÉ, C. y CISNEROS, A. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Buenos Aires: CARI-CEPE. Recuperado de <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>
- FAO (2002). Selección de temas relacionados con las negociaciones de la OMC sobre agricultura. Roma, 262-276. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-y3733s.pdf>
- FERNÁNDEZ SAAVEDRA, G. (2014). *Ensayos sobre política exterior*. La Paz: FES-Plural Editores.

- GRAY MOLINA, G. (2006). “La economía boliviana «más allá del gas»”. *América Latina Hoy*, agosto, 43, 63-85.
- IBCE (2017). Cifras del comercio exterior boliviano 2016. Recuperado de: <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce-249-Cifras-Comext-Bolivia-2016.pdf>
- Kirchner “respeta” la decisión de Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos (2006, mayo 4). *Infobae*.
- KOZULJ, R. (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, serie 88.
- MANSILLA, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- MAYORGA, F. (2008). “El gobierno del Movimiento al Socialismo en Bolivia: entre nacionalismo e indigenismo”. En: C. MOREIRA ET AL (Coords.). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce, 125-146.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (s/f). Memoria de la Economía Bolivia 2016. Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=4097&id_item=646&seccion=269&categoria=1523
- MIRANDA, R. (2011). “Cambios en la política latinoamericana. La nueva realidad de Argentina”. *Revista Espiral*, XVIII (51), 41-72.
- . (2015). “Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media”. *Revista Relaciones Internacionales*, 24(49), 109-126.
- MORALES, J. A. (2009). “La economía del populismo boliviano del siglo 21”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 12. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062009000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- MOREIRA, C. ET AL (2008). (Coords.). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- NÃO EXISTE CRISE BRASIL BOLÍVIA, AFIRMA LULA (2006). *PT. Notícias*. Recuperado de <http://www.ptceara.org.br/imprimir.asp?id=1366>
- Nosotros sólo vamos a mediar (2006). *Página 12*.
- ONUDI (2011). *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2011. Eficiencia energética industrial para la creación sostenible de riqueza. Aprovechando los beneficios ambientales, económicos y sociales*. Viena.
- . (2017). *Competitive Industrial Performance Report 2016, I*: Viena. Recuperado de <https://stat.unido.org/content/publications/volume-i%252c-competitive-industrial-performance-report-2016>
- PANIZZA, F. (2009). “Nuevas Izquierdas y democracia en América Latina”. *Cidob d' Afers Internacionals*, (85-86), 75-88.

- PAZ ANTOLÍN, M. J. y RAMÍREZ CENDRERO, J. M. (2011). “Alcance y limitaciones de las políticas de IED en las economías periféricas. Reflexiones sobre el caso boliviano”. *Análisis Económico*, XXVI(63), 51-74.
- PFETSCH, F. y LANDAU, A. (2000). “Symmetry and asymmetry in international negotiations”. *International Negotiation*, 5(1), 21-42.
- PINHEIRO GUIMARÃES, S. (2001a). *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional* (3ª ed.). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Contraponto.
- . (2001b). “Inserção internacional do Brasil”. *Economia e Sociedade*, 10(2), 1-31.
- QUISPE, A. (2016, enero 4). “Evo pide disculpas a Argentina por anuncio de corte”. *La Razón*.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (2006). Câmara dos Deputados. Esclarecimentos sobre o novo acordo firmado entre Brasil e Bolívia para exploração e produção de gás nos campos de San Alberto e San Antonio. Versão Taquigráfica. Recuperado de <http://www.camara.leg.br/>
- ROCHA VALENCIA, A. y MORALES RUVALCABA, D. (2010). “Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos”. *Revista Geopolítica(s)*, 1(2), 251-279.
- ROSENAU, J. (1973 [1969]). “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales”. En J. ROSENAU y D. SINGER. *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Buenos Aires: Nueva Visión, 59-105. Traducción: Antonio BONNANO.
- ROUSSEFF, D. (2016). Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após Reunião ampliada com o presidente de Estado Plurinacional da Bolívia, Evo Morales, Brasília. Recuperado de <https://www2.planalto.gov.br/>
- ROZAS BALBONTÍN, P. (2009). Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Serie 143.
- SABRA, J. (1999). *Negociaciones Económicas Internacionales. Teoría y práctica*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- SAMPAIO DA SILVA FONSECA, R. (2008). *O acordo Brasil-Bolívia de gás natural: uma análise à luz da teoria dos custos de transação* (Dissertação para curso de Mestrado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, Salvador.
- SIERRALTA RÍOS, A. (2005). *Negociaciones comerciales internacionales. Texto y casos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SVAMPA, M. (2017). “Cuatro claves para leer América Latina”. *Nueva Sociedad*, marzo-abril, 268, 50-64.
- UDAPE (s.f). Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Recuperado de http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38
- VILLEGAS QUIROGA, C. (2004). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios*. La Paz: CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA/Plural Editores, 3ª ed.

- VOMMARO, G. (2017). “La centroderecha y el “cambio cultural” argentino”. *Nueva Sociedad*, 270, julio-agosto, 4-13.
- WANDERLEY, F. (2009). “Más allá del gas: Entre la base estrecha y la base ancha”. En J. CRABTREE ET AL (Edits.). *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Plural Editores, 213-236.
- YPFB (s/f.a). *Memoria Anual 2006*, La Paz. Recuperado de <http://www.ypfb.gob.bo/es/component/phocadownload/category/72-publicaciones.html?download=461:memorias-anuales-2006>.
- . (s/f.b). *Información financiera. Contratos Petroleros*. La Paz. Recuperado de <http://www.ypfb.gob.bo/es/transparencia/contratos-petroleros.html>
- ZARTMAN, W. y RUBIN, J. (2002). “The study of power and the practice of negotiation”. En W. ZARTMAN y J. RUBIN (Eds.). *Power & Negotiation*. Michigan: The University of Michigan Press, 3-28.

Fecha de recepción: 27/02/2018

Fecha de aceptación: 18/05/2018