

## **SOBRE LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN BOLIVIA. LA SEGURIDAD JURÍDICA**

**Juan Hernández Zubizarreta.**

El uno de mayo el gobierno de Bolivia hizo público el decreto de nacionalización del petróleo y del gas. Todas las empresas petroleras que realicen actividades de producción de gas y petróleo estarán obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) toda la producción de hidrocarburos. Esta es una excelente noticia, aunque no puedo negar que me hubiese gustado mucho más la expropiación pura y dura acompañada de la expulsión de las multinacionales, pero es obvio que esa decisión requiere otro escenario regional e internacional. Pero todo se irá.

Por otro lado, no salgo de mi asombro por el cinismo de las declaraciones de representantes del gobierno español, del señor Solana, de tertulios varios que no saben ni de lo que hablan y de los “magnates del petróleo”, así como del silencio de parte de la sociedad civil de este país. También me llama poderosamente la atención la línea editorial del periódico El País, o quizás no tanto teniendo en cuenta los intereses del grupo Prisa en Bolivia, poniendo en duda la capacidad del presidente Morales (nunca ha cuestionado, por ejemplo, a los presidentes neoliberales de México y Costa Rica...), las formas de la medida, (se olvidan del referéndum del 2.004), la propia nacionalización (ni un comentario sobre los índices de pobreza, enfermedades, trabajo infantil, trabajo forzoso...) y las previstas del agua, minería, recursos forestales y reparto de la tierra (es sorprendente hasta dónde puede llegar la socialdemocracia). Pero vayamos por partes.

### **Antecedentes**

El gobierno de Paz Estensoro puso en marcha a partir de 1.985 políticas de ajuste estructural neoliberales que acabaron con la hiperinflación a base de privatizar el sector público y la minería, despedir al 75% de su trabajadores y trabajadoras y el 45% de los del sector energético y dismantelar los sindicatos. La década de los noventa profundizó en las mismas políticas, (privatización del agua...) y el déficit público llegó hasta los 430 millones de dólares en 1.997. La privatización de la compañía petrolera nacional YPFB dejó al Estado de Bolivia en manos de las multinacionales. A partir de aquí, la reducción de los royalties pasó en 1.995 del 50% al 18% en los contratos de explotación<sup>1</sup>, es decir, el 82% para las transnacionales, todo un escándalo apoyado por los gobiernos ricos y las Instituciones Internacionales, las mismas que a la fecha de hoy interpelan a Evo Morales por no respetar la legalidad internacional.

---

<sup>1</sup> G. Búster. “La victoria de la esperanza”. *SINMURO*, enero, 2.006.

Mientras tanto, un país con importantes recursos naturales alcanzó el 65% de pobreza, siendo del 90% en las zonas rurales, la esperanza de vida, durante primera mitad de la década de los noventa, era de 58 años para las mujeres y 53 para los hombres y la mortalidad infantil creció al 60 por mil. Las restricciones del derecho de sindicación y huelga fueron denunciadas por la OIT, las discriminaciones salariales y laborales de mujeres e indígenas junto al trabajo infantil y trabajo forzoso fueron hechos constatables. Existía “materia prima” para que los reportajes televisivos, proyectos de Ongs, declaraciones institucionales, indignaciones morales, apadrinamientos de niños y niñas y un largo etcétera de hipocresía social tuviese cabida en el debate público.

## **El Estado Español**

Los gobiernos Occidentales, y en concreto el Estado Español, tienen responsabilidades directas en lo sucedido en Bolivia. Las empresas transnacionales españolas nacieron en la década de los ochenta en el marco de la apertura comercial y al calor de la entrada en la Unión Europea. Los sucesivos gobiernos fueron creando y adaptando todo el entramado jurídico-económico para el despegue del capital español hacia, básicamente, América Latina. Se redujeron todo tipo de requisitos legales para los flujos salientes de capital, se privatizaron empresas públicas, se financiaron con dinero público, se firmaron todo tipo de tratados bilaterales y multilaterales para blindar todos sus beneficios y evitar cualquier riesgo; los intereses del capital se impusieron a los trabajadores y trabajadoras del Estado y de los pueblos de América Latina.

Pero el apoyo incondicional a las empresas transnacionales no termina aquí, los gobiernos españoles, con el silencio cómplice de los autonómicos, apoyaron los planes de ajuste de las instituciones multilaterales (FM, BM y bancos regionales) para los pueblos de América Latina. Las empresas transnacionales españolas aun siendo muy jóvenes han operado de forma muy agresiva en el continente americano. Destacan algunas actuaciones que han tenido el aval absoluto de las autoridades públicas. En los procesos de privatización de las empresas públicas latinoamericanas, inducidos por los planes de ajuste, la participación española ha sido central y la adquisición de las mismas ha estado plagada de irregularidades y corruptelas de todo tipo. Así, la adquisición de YPF por Repsol costó diez veces menos de lo que valía a cambio de un cheque en blanco y una residencia en Barcelona que Alfonso Cortina presidente de Repsol pagó al gobernador responsable de la compañía vendida.<sup>2</sup>

Por otra parte, son evidentes las vinculaciones de las multinacionales con los sucesivos gobiernos españoles que se ponen de manifiesto en la conformación de los consejos de administración de las mismas, en la composición del “séquito” en viajes oficiales y comerciales así como en el contenido de las entrevistas y acuerdos bilaterales con gobernantes latinoamericanos. Las negociaciones Repsol-gobierno de Bolivia estarán “fiscalizadas” por una comisión gobierno de Bolivia-gobiernos español, en la que éste representará, exclusivamente, los intereses de la multinacional en contra de los hombres y mujeres de Bolivia.

El viaje del presidente Evo Morales en enero de 2.006 a España generó reiteradas declaraciones de representantes del gobierno en el respeto al “buen hacer” (un simple dato, la Asamblea del pueblo Guaraní exige a Repsol 42 millones de dólares por daños

---

<sup>2</sup> Gavaldá, Marc, *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*. Icaria, 2.003.

ambientales, culturales, sociales y económicos causados en los diez últimos años) de “nuestras multinacionales”. Se le exigió al nuevo presidente boliviano que acate la normativa de comercio internacional y garantice la estabilidad de las inversiones. Las reacciones ante el decreto de nacionalización no se han hecho esperar. El Gobierno español reitera el respeto a la legalidad y el señor Solana, con la prepotencia que le caracteriza, ha incidido en la falta de interés del presidente Morales por sus “consejos”. Por último, hay que tener en cuenta que junto a Repsol tienen presencia en el país latinoamericano multinacionales como Red Eléctrica Española (REE) e Iberdrola, Unión Española de Explosivos, BBVA, AENA y el grupo Prisa y que España es además el tercer país donante de ayuda a la cooperación para el desarrollo de Bolivia, con más de 30 Ongs y con cientos de cooperantes. Era de esperar que el actual gobierno intentara condicionar al máximo el programa social y económico de Evo Morales en nombre de la seguridad jurídica de las inversiones españolas. El tres de mayo el secretario de Estado de Asuntos Exteriores anunció que va a viajar a Bolivia para actuar con firmeza en defensa de los intereses de las empresas españolas y el presidente Rodríguez Zapatero ha mantenido “contactos” al más alto nivel, el guión estaba escrito de ante mano. Pero lo más preocupante es la falta de reacción de ongs, movimiento sindical...¿será que sus intereses están más cercanos a Repsol y al gobierno español que al pueblo de Bolivia?

Ayuda al desarrollo sí, Ongs sí, admiración por los indígenas de Bolivia sí, compasión por los pobres también, pero, simplemente respeto por las decisiones democráticas de un pueblo que recupera sus recursos, ¡ni soñar!

### **Sobre la seguridad jurídica**

Resulta sorprendente comprobar como todas las críticas al gobierno de Morales se sustentan en el incumplimiento de la normativa internacional y en la necesaria seguridad jurídica que deben tener las inversiones en el extranjero.

Una cuestión previa. Los contratos de explotación anteriores a la nacionalización eran, en muchos casos, ilegales. No estaban aprobados por el Parlamento de Bolivia, ni respetaban los volúmenes de extracciones establecidos en los contratos, ni el pago de los impuestos correspondientes, ni las revisiones periódicas de los mismos, ni la propiedad de las reservas... La inseguridad jurídica que generaban era total. Los intereses de las mayorías pobres de Bolivia eran sistemáticamente violados.

El Decreto sobre nacionalizaciones es a mi parecer impecable jurídicamente. Será difícil encontrar una norma con tanta legitimidad democrática: la aprueba un gobierno democráticamente elegido en cuyo programa electoral aparecía la nacionalización y en el referéndum de 18 de julio de 2.004 el 90% de la ciudadanía respondió sí a la misma; acata plenamente la constitución boliviana y respeta el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El contenido del Decreto establece un plazo de 180 días para renegociar los contratos de explotación (es innegociable menos del 50% para el Estado), transitoriamente hasta las firmas de los mismos el valor de la producción se distribuirá 82% para el Estado y 18% para las compañías (hay que tener en cuenta que existen campos donde toda la inversión ha sido recuperada) y la empresa pública, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (se restablece mediante la nacionalización de las acciones de las empresas desmembradas en la época de las

privatizaciones)<sup>3</sup> en nombre y representación del Estado, asume la comercialización de los hidrocarburos, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno como para la exportación y la industrialización. La firma final de los contratos se hará caso por caso en función de auditorías que analicen los gastos de inversión, amortizaciones, costos de operación y rentabilidad. Y lo fundamental, el propietario de los hidrocarburos vuelve a ser el pueblo de Bolivia tal y como lo establece la Constitución.

Se espera que el gobierno recaude 618 millones de euros más al año que cuando gobernaba Sánchez de Lozada. Esta sí es una buena razón para apoyar la medida del gobierno de Evo Morales. En cualquier caso, si alguna normativa internacional se ha violado en Bolivia es la del Derecho Internacional del Trabajo y de los Derechos Humanos. La Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los diferentes Pactos Internacionales, las normas de la OIT, la Declaración de derechos laborales fundamentales de 1.998 de la OIT, el derecho al Desarrollo, la Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT, las Directrices de la OCDE para las empresas transnacionales, la soberanía de los Estados...son normas reiteradamente incumplidas. Se me dirá que culpa tiene el Gobierno Español, Repsol, el FM, el BM...y es aquí donde nunca mejor dicho “hecha la ley hecha la trampa”.

El gobierno español, la Unión europea y las empresas transnacionales cuando hablan de derechos humanos, valores democráticos, responsabilidad social corporativa, códigos de conducta...hablan de declaraciones jurídicamente nulas y cuando discuten en serio es cuando tratan de intereses económicos y de comercio. Y aquí es donde el gobierno Morales ha intervenido.

Desde la creación de la OMC en 1.995 su objetivo central ha consistido en establecer normas que permitan la plena liberalización económica y comercial de los mercados. Toda la normativa está destinada, fundamentalmente, a garantizar la integración de la actividad de las corporaciones transnacionales y a excluir todo tratamiento de los derechos laborales y medioambientales, tal y como se estableció en la cumbre de Singapur de 1.996. Los fracasos del Acuerdo Multilateral de Inversiones, (AMI), y de las sucesivas cumbres de Seattle y Cancún, llevaron a redoblar esfuerzos en los acuerdos regionales, así en América Latina, el ALCA, cuya paralización ha provocado el desplazamiento de las cuestiones más controvertidas a los tratados bilaterales. En definitiva, la OMC, los tratados regionales y los tratados bilaterales de libre comercio y de promoción y protección de inversiones actúan como vasos comunicantes en referencia a toda la arquitectura jurídico-económica internacional. Son la verdadera garantía de los derechos de las transnacionales.

---

<sup>3</sup> La orden del gobierno boliviano de entregar las acciones del BBVA y grupo Zurich deriva del decreto sobre nacionalizaciones. El presidente Evo Morales justificó la cesión gratuita de las mismas ya que “utilizaron aportaciones de los trabajadores y no ha habido inversión fresca, con fondos frescos”.

El BBVA adquirió la gestión de los fondos de previsión, es decir su tutela que no su propiedad, de trabajadores y trabajadoras bolivianas al privatizarse las empresas en la década pasada (petróleo, ferrocarril, aeronavegación y energía eléctrica). Parte de estos fondos se invirtieron en las empresas desmembradas de la pública YPFB. El BBVA invierte el dinero del pueblo de Bolivia (obteniendo importantes beneficios) en empresas privatizadas petroleras que expolían los recursos naturales, a los trabajadores y comunidades indígenas de Bolivia. ¿Dónde está el riesgo empresarial y la contribución al desarrollo del país?

Los tratados bilaterales de libre comercio y de promoción y protección de inversiones, unos dos mil en vigor en todo el planeta, comprenden tanto tratados de promoción y protección de inversiones extranjeras (TPPI), libre comercio, propiedad intelectual, cooperación y de ciencia y tecnología. En éstos son dos los aspectos más relevantes, los derivados de su proceso de elaboración y el contenido, en particular, de los TPPI que son el eje central del Derecho Internacional del Comercio. La falta de transparencia es la tónica en todo su desarrollo, las negociaciones transcurren de manera formalmente bilateral con gobiernos débiles y, en muchos casos, corruptos, y la desigualdad atraviesa transversalmente el contenido de los acuerdos.

Respecto al contenido de los tratados destacan las cláusulas de trato más favorable de las inversiones extranjeras; de trato nacional, que implica ampliar todas las ventajas concedidas a los inversores nacionales a los extranjeros; de nación más favorecida, las ventajas que se acuerden entre Estados en un tratado bilateral se deben extender automáticamente a los contenidos de los tratados que éstos celebren con terceros; de ausencia e incluso de prohibición de requisitos de desempeño, es decir, no se podrán establecer condiciones al inversor que impliquen proteger la economía del país receptor; de indemnización en caso de expropiación u otras medidas de efecto equivalente (cláusula abierta que ha sido interpretada como equivalente a las modificaciones sustanciales de las condiciones laborales); de transferencias al exterior del capital, los beneficios y las remuneraciones. Los tratados bilaterales son un verdadero régimen jurídico de protección unilateral de las inversiones extranjeras frente al resto de derechos y garantías nacionales e internacionales.

Además, aunque son sancionados por Estados, los derechos que acuerden se derivan a particulares y empresas transnacionales, estableciéndose en los mismos un sistema coercitivo y sancionador que no necesita agotar la vía judicial nacional para interponer el correspondiente recurso. Para ello se han creado Tribunales Arbitrales, al margen de los poderes judiciales, entre los que destacan los constituidos en el seno del Banco Mundial, denominados Arreglo de Controversias Relacionadas con las Inversiones (CIADI).

El gobierno Español tiene firmado un tratado bilateral con Bolivia de éstas características (Acuerdo para la Promoción de Inversiones entre el Reino de España y la República de Bolivia firmado en Octubre de 2.001) y es aquí donde la sociedad civil debemos reaccionar. No podemos permitir que la amenaza de interponer una demanda, por parte de Repsol (ha declarado que se reserva expresamente todos sus derechos y acciones legales en el marco del tratado mencionado), contra Bolivia en unos tribunales creados en el seno del BM sirva para coaccionar a Evo Morales, teniendo en cuenta, por otra parte, que dicho tratado bilateral es ilegal ya que nunca fue ratificado por el parlamento boliviano y que la legalidad internacional permite al Estado boliviano nacionalizar los hidrocarburos por motivos de interés general. ¿Los Tribunales Arbitrales, que no la justicia boliviana, valorarán los beneficios obtenidos por Repsol en éstos años? (en el 2.005 obtuvo un beneficio record de 3.120 millones de euros, un 29,2% superior al año anterior y en el primer trimestre de 2.006, 862 millones de euros, un 8% más que en el ejercicio de 2.005), ¿y los daños ecológicos, sociales y laborales producidos?, ¿y su nula contribución al desarrollo de Bolivia?, ¿y las valoraciones fraudulentas de las reservas y las extracciones ilegales?. Si el recurso se interpone nada de esto se tendrá en cuenta y sólo se valorará la nacionalización como una medida equivalente a la expropiación, y por tanto, ilegal ante el tratado bilateral. La indemnización como sanción podría ser muy elevada (en círculos

diplomáticos se calcula un importe muy alto teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, el precio del petróleo) y las alternativas son negociar o pagar, ya que el impago tendría consecuencias muy duras para la economía de Bolivia. El círculo infernal es perfecto<sup>4</sup>. De ahí la necesidad de combinar la firmeza del gobierno de Evo Morales y sus alianzas regionales con la presión frente al gobierno español y Repsol para que se abstengan de utilizar mecanismos jurídicos profundamente desiguales e injustos.

Cuando mencionan la seguridad jurídica sólo se refieren al Derecho Internacional del Comercio. Es desde la unilateralidad desde donde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional del Trabajo se ven incapaces de neutralizar la expansión y “autoridad” del Derecho Internacional del Comercio como fundamento de toda la arquitectura económica globalizada. Los derechos sociales, laborales y medioambientales se ven desplazados hacia sistemas de regulación no normativos; sistemas diversos que pueden encuadrarse en la Responsabilidad Social Corporativa y en los Códigos de Conducta. Su aparente “bondad” y su “neutralidad” normativa, entendida, básicamente, como complemento de las normas jurídicas, quedan desplazadas por la finalidad sustancial que persigue; sustituir las señas de identidad de los ordenamientos nacionales e internacionales, es decir, la imperatividad, coercitividad y control judicial, por voluntariedad, unilateralidad y en el mejor de los casos, por auditorías especializadas al margen de las reglas de funcionamiento del poder judicial. El lavado de cara se institucionaliza.

La actividad económica de las empresas transnacionales y del comercio internacional se aferra al Derecho duro, clásico, donde lo imperativo, coercitivo y el control judicial son la clave de su funcionamiento. Son la expresión de la jerarquía del mercado y de la acumulación de capital de unos pocos frente a las mayorías sociales.

***Las empresas transnacionales no sólo se desvinculan de los derechos económicos y sociales si no que la mera referencia de respeto a la soberanía de los países, pueblos y culturas, confronta directamente con el cheque en blanco que la superioridad normativa del Derecho Internacional del Comercio les otorga. Aquellos derechos humanos cuyos núcleos de imputación impliquen redistribución y reparto económico quedan reducidos a meras declaraciones políticas. Su eficacia jurídica y su exigibilidad son nulas.***

Por tanto, la universalización y unidad de los derechos humanos quiebran ante la nueva concepción privatizadora de los mismos; la coherencia de la globalización es total y se expresa en la defensa de los derechos de propiedad intelectual y patentes, (acuerdos TRIPS), salud, agua, biodiversidad, servicios. El núcleo central de la ideología neoliberal reside en situar en primer plano el derecho de propiedad que promueve la inversión privada nacional y transnacional. Los derechos humanos se privatizan.

Esta es la seguridad jurídica que tanto les preocupa, se retratan sin ningún pudor ante su concepción de los derechos humanos. Que evidente resulta la diferencia entre legalidad y legitimidad y la decisión de nacionalizar los hidrocarburos es, además de legal, básicamente legítima.

16 de mayo de 2.006

---

<sup>4</sup> Petrobras de Brasil ha anunciado, en la línea de presionar al gobierno boliviano, que si en 45 días no logra acuerdos recurrirá a los tribunales internacionales. Amenaza que no se ajusta a la realidad, ya que el precio del gas que compra Brasil a Bolivia es tres veces menor que el establecido en el mercado internacional. A pesar de la nacionalización los precios van a seguir siendo ventajosos.