

Resumen ejecutivo

¿ RESPONSABILIDAD CORPORATIVA o DERECHOS SOCIALES ?

Un análisis de la 'nacionalización' de los hidrocarburos en Bolivia

Informe realizado por ACSUR-Las Segovias y CEDIB-Bolivia para presentar en el Espacio Social Alternativo al Petróleo (ESAP)¹

Junio 2008

“Amo entrañablemente a Bolivia... por el ejemplo de lucha que nos dieron y nos dan al mundo. Bolivia es un pueblo con un furioso sentido de la dignidad.”

(Eduardo Galeano)

De forma creciente, se nos presenta la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como la contribución de las empresas al bienestar de la sociedad. También la industria extractiva se ha sumado al discurso. En los países donde opera, con baja cobertura de servicios básicos y altos índices de desigualdad social, la RSC aparece como un instrumento para atenuar la pobreza... ¿pero es eso posible? ¿Puede el capital privado 'responsabilizarse' de las carencias sociales? Si se conviene que la pobreza es un problema de exclusión social y económica, con raíces políticas, la solución pasa necesariamente por transformar las relaciones de poder en una sociedad. ¿Son las trasnacionales los actores más adecuados para impulsar ese cambio? ¿No ocupan precisamente ellas una posición central de poder en el mundo globalizado?

Bolivia es un buen lugar desde el que reflexionar sobre estas cuestiones. Su historia podría ser contada como la de un pobre sentado sobre el cerro de sus riquezas. Sin embargo, el país se ha visto condenado históricamente a un papel de mero exportador de materias primas. Primero fueron las minas de plata durante la colonia española. Luego, el caucho de las cuencas amazónicas y el salitre del litoral. Durante el primer tercio del XX el país vivió el *boom* del estaño, y desde que la *Standard Oil* de Rockefeller lograra en 1924 una concesión petrolífera, el país vivió su particular fiebre del oro negro. En cada uno de esos ciclos el capital extractivo generó siempre economías de *enclave*, que florecían y declinaban sin redistribuir beneficios al conjunto de la población. Islas de prosperidad que convivieron con elevados índices de pobreza, segmentación étnica y desigualdad social. ¿Dónde estaba la responsabilidad

¹ El informe ha sido coordinado por Antonio Rodríguez-Carmona, Marco Gandarillas y Christian Ferreyra.

social? ¿Dónde? Se puede argumentar que los emprendedores no tenían entonces la visión y el compromiso actual. Los tiempos eran otros. El capitalismo, más despiadado. El mismo Rockefeller, tras jubilarse en 1913, creó una fundación filantrópica con 50 millones de dólares. Su misión era “promover el progreso de la civilización, tanto en EE.UU. como en países extranjeros, la difusión del conocimiento y el alivio de los sufrimientos humanos”. Había nacido la RSC.

Sin embargo, no han sido la filantropía ni la caridad, ni siquiera la cooperación al desarrollo, los principales motores del cambio en el país andino. El papel ha estado reservado a los movimientos sociales, a la lucha de los propios bolivianos y bolivianas contra el *colonialismo* de las clases dominantes, afanadas en negar sistemáticamente lo nativo y exaltar lo extranjero. ¿No es ésta precisamente la raíz de la pobreza? Un modelo económico a espaldas de la población y una gobernabilidad excluyente. Los vaivenes de la industria petrolera reflejan muy bien esa convulsa historia de dependencia externa que ha sido el siglo XX en Bolivia. En algo más de treinta años, el país emprendió dos **nacionalizaciones de hidrocarburos** como reacción al contrabando, incumplimiento de contratos, abusos y sobornos cometidos por las petroleras extranjeras... Y los hidrocarburos se convirtieron en el principal símbolo de la lucha por la soberanía nacional.

En este contexto hay que situar la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) en 1996. El Gobierno de Sánchez de Lozada transfirió su propiedad a las transnacionales y redujo la tributación del sector hasta niveles desconocidamente bajos en la región. Con el argumento de incentivar a la inversión extranjera, vendió YPF a precio de gallina muerta. Y vinieron las trampas: las petroleras afloraron reservas multimillonarias de gas no computadas, evadieron el pago de impuestos, abandonaron la inversión en refino y centraron las inversiones en las áreas más rentables a corto plazo: la exportación de gas natural. El descenso de la renta petrolera (esto es, de los ingresos recaudados por el fisco al sector de hidrocarburos) contribuyó a debilitar aún más al Estado, que perdió su capacidad de control y conducción industrial. ¿Cuál fue el resultado? La profundización del patrón primario-exportador de la economía y la institucionalización de la corrupción. Una historia repetida una y mil veces.

A principios del siglo XXI, la crisis económica disparó los índices de miseria. La precariedad laboral y el desempleo se adueñaron de los cinturones de las ciudades. El país se sumió en una oleada de conflictos sociales en torno a la tierra, la coca, el agua, los servicios básicos, y los planes de libre comercio. En 2002, Sánchez de Lozada ganó de nuevo las elecciones y relanzó el proyecto de exportar gas natural licuado a Estados Unidos. Hábilmente planteó la cuestión en términos de un dilema técnico: ¿sacar el gas por puerto chileno o peruano? Si Bolivia lograba ser un país moderno y superar el trauma histórico con Chile, los ingresos serían mayores. La opción peruana era menos rentable, pero el Gobierno estaba también dispuesto a aceptarla. El debate agitó los sentimientos patrióticos. Desde las Fuerzas Armadas hasta el Comité Cívico Pro-Santa Cruz, las organizaciones se pronunciaron con vehemencia. Pero se trataba de un falso debate que omitía lo más importante: la creación de empleos y el cálculo de la renta petrolera para el Estado.

A esas alturas, una nueva consigna se había extendido entre los movimientos sociales: “No a la venta del gas”. En la radio, en los ampliados (reuniones) sindicales, los dirigentes insistían en que el gas era el último recurso en manos del pueblo boliviano. La última oportunidad para salir de la pobreza. El último vagón de la historia. Creció un clamor popular por un nuevo orden social en torno a la recuperación de los recursos naturales, y la memoria histórica desempeñó un papel muy importante para reconstruir la identidad colectiva. El recuerdo de las nacionalizaciones de 1937 y 1969

se convirtió en referente de movilización. Poco a poco, los muros de las calles se fueron poblando de pintadas: “¡Nacionalización ya! ¡Goni hazte gas!” (en referencia al apelativo con el que se conoce a Sánchez de Lozada en Bolivia). Ajeno a la dimensión de la protesta, el Gobierno reprimió bloqueos y marchas con violencia. Militarizó El Alto. En octubre de 2003, la denominada Guerra del Gas se cobró sesenta y cinco muertes en una semana, y más de doscientos heridos. Pero los movimientos sociales no cedieron. “Sin gas no hay paz”. La presión ciudadana obligó finalmente a Sánchez de Lozada a renunciar y huir del país. En un vuelo de American Airlines.

Los grafitis reflejaron otra aspiración colectiva: “**industrializar**” el gas. Empleos e inclusión económica. Por primera vez, los movimientos sociales ligaban la lucha contra la pobreza a la superación del modelo primario-exportador. Se trataba de invertir la lógica del pasado: Gas y combustibles primero para los bolivianos, y los excedentes para vender al exterior. Levantada por las clases populares, las banderas de la “industrialización” y la Asamblea Constituyente se convirtieron en la *Agenda de Octubre*. El pueblo exigía ahora una etapa de cambios estructurales frente a las reformas de los gobiernos neoliberales del pasado, cuyas políticas habían fracasado estrepitosamente, pese a haber recibido la bendición de los organismos financieros de Washington y la cooperación internacional.

Durante la crisis las petroleras extranjeras no dejaron un día de rentabilizar sus inversiones. Las actividades de exploración, producción y transporte provocaron graves impactos sociales y ambientales, afectando especialmente a las poblaciones indígenas de las tierras bajas. Repsol YPF, Petrobrás, *Total Fina Elf*, y el resto de petroleras, fueron objeto de una larga lista de denuncias: prospecciones sísmicas sin permiso, vertidos tóxicos, derrames contaminantes, bombeo ilegal de agua, alteración de acuíferos, deforestación, tala de cursos fluviales y explosión por venteo ilegal de gas. Se produjeron incluso accidentes mortales. La creciente presión motivó que las transnacionales tuvieran que dar explicaciones de sus daños y pagar compensaciones. Adoptaron entonces el discurso de la **Responsabilidad Social Corporativa**. Repsol YPF, por ejemplo, anunció una política de “buena vecindad”, que incluía diálogo y compromiso comunitario. Durante 2005 lanzó una campaña masiva en TV para poner en valor sus proyectos de inversión social en comunidades guaraníes. La publicidad mostraba a un niño sonriente, pedaleando en bicicleta por un camino pavimentado: “Gracias a Repsol, Juancito puede llegar temprano al colegio”.

¿Y los hechos?... Las memorias anuales de Repsol YPF refieren experiencias “exitosas” de RSC en Bolivia. Por ejemplo, el programa “Endulzar la vida” repartió 400 colmenas en diferentes comunidades rurales del Oriente, y el programa de “Viviendas saludables” atendió a cinco comunidades guaraníes de *Itika Guasú*, contiguas al pozo “Margarita”. En 2005, la inversión en programas sociales ascendió a tan solo 803.000 euros en toda Bolivia (apenas un 0,27% del resultado operativo obtenido en el país). Tampoco las iniciativas tuvieron resultados positivos. A menudo, han incurrido en los mismos errores que los proyectos más asistencialistas de la cooperación, y han construido obras que no respondían a las necesidades locales. Pero hay algo más. Las petroleras realizan prácticas ‘viciadas’ de responsabilidad social. Se han registrado casos de manipulación, engaño y compra de líderes indígenas. Es el caso de Enron que calló con dinero las protestas de organizaciones ecologistas, con tal de no modificar el diseño de un gaseoducto de gran impacto ambiental que atravesó el Chaco y el Pantanal. Entonces, ¿de qué responsabilidad estamos hablando?

¿Cuántos beneficios obtienen las petroleras en Bolivia? Difícil saberlo porque no publican datos oficiales. Hoy en día, las transnacionales del petróleo conforman entramados fuera del control de los Estados. Sólo en Bolivia, Repsol YPF opera a través de una compleja red de 11 subsidiarias, incluyendo sociedades de cartera con

desconocidos cruces accionariales. El mejor caldo de cultivo para todo tipo de prácticas de ingeniería contable y financiera. El comercio intrafirma fue utilizado por Repsol YPF para desviar beneficios de Bolivia a Argentina. Sin información no hay control, y sin fiscalización, no puede haber compromiso social. ¿Qué información supone publicitar el asfalto de una carretera, la construcción de una posta sanitaria, o el reparto de *poleras* de fútbol en una escuela...? El Informe Anual de Transparencia Internacional de 2008 ha reclamado que las petroleras clarifiquen los ingresos que obtienen en los países pobres. Nada distinto de lo que propugna la *Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas* (EITI), firmada por el conjunto del sector (Repsol YPF lo hizo en 2003). Haría falta menos responsabilidad social y más transparencia.

Tras la cortina de humo de la RSC, las petroleras han desplegado en Bolivia una estrategia de incidencia política al servicio de sus intereses empresariales. Se han alineado con las oligarquías del Oriente y la defensa de las autonomías departamentales. Diversas ONG y periodistas han denunciado que las petroleras han financiado toda una campaña de desestabilización política. De hecho, la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), dominada por Repsol YPF y Petrobrás, es miembro activo del Comité Cívico Pro-Santa Cruz. Esta institución se ha caracterizado por utilizar la demanda de autonomía para defender sus intereses oligarcas. Para ello no han tenido reparo en apoyarse en la Unión Juvenil Cruceñista, un grupo racista que realiza acciones violentas contra los inmigrantes “collas” (indígenas del altiplano) en Santa Cruz. ¿Es legítima la intervención política de las petroleras en asuntos internos de Bolivia? No debe serlo. No al menos en nombre de la Responsabilidad Social.

Frente a la retórica engañosa de la RSC, los **Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (DESC) y los **derechos indígenas** constituyen un referente ético, con mayor vocación transformadora. Reconocidos por Naciones Unidas como derechos humanos de segunda y tercera generación, abogan por la inclusión social y económica de los sectores excluidos de la sociedad. En Bolivia, sin embargo, los derechos humanos fueron sistemáticamente subordinados a la *seguridad jurídica* de las empresas. Seguridad para las empresas, pero no para las personas ni los pueblos. Con ese argumento precisamente, se intentó paralizar en mayo de 2005 la Ley 3058 de Hidrocarburos y la creación de un nuevo tributo, el Impuesto de Hidrocarburos (IDH), que elevaba la fiscalidad del sector del 18% al 50%. Muchos alertaron que la medida era un golpe a la *seguridad jurídica*, y que las empresas abandonarían el país. El Presidente Mesa alegó incluso problemas de conciencia para suscribir la ley, aprobada finalmente por el Parlamento. Y la presión de la calle pudo también con él.

En las elecciones de diciembre de 2005, el Movimiento al Socialismo (MAS) presentó un programa muy simple: nacionalización del gas y Asamblea Constituyente. Ganó con un 54% de los votos. El 1 de mayo de 2006 el ejército boliviano ocupó simbólicamente el pozo de San Alberto, y Evo Morales leyó con megáfono el **Decreto de Nacionalización**, que emplazaba a las transnacionales a renegociar sus contratos con el Estado boliviano. La imagen dio la vuelta al mundo. En España, las acciones de Repsol YPF cayeron hasta un 15% en las siguientes semanas. Los sectores conservadores y empresariales acusaron al Gobierno socialista de no defender a las empresas *españolas* en el extranjero. Se escucharon voces que pidieron la retirada de la ayuda a Bolivia. ¿Repsol... una empresa *española*? ¿Acaso sus beneficios alcanzan al conjunto de la ciudadanía? Se olvida que una parte importante de sus acciones está en manos de fondos de capital transnacional, depositados en el *State Street Bank* o el *JP Morgan Chase Bank*. A finales de 2006, la constructora Sacyr se hizo con un paquete accionarial del 20%. Unido al 12,5% de la Caixa, conforman un núcleo *español*. De intereses privados.

La desmesura de las reacciones motivó que la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE) terciara en la polémica. El 9 de mayo hizo un llamamiento para no supeditar los fondos de cooperación a los intereses comerciales: “La Coordinadora respeta la preocupación de las empresas españolas ubicadas en Bolivia y entiende que el Gobierno trata de negociar las medidas más adecuadas a sus intereses. Pero el Gobierno no debe hacer oídos a las peticiones de utilizar la ayuda como moneda de cambio en esta negociación”. No contenta con esta tibia toma de posición, las ONG españolas en Bolivia se reunieron en La Paz para acordar un comunicado de apoyo a la nacionalización, con el siguiente mensaje: “Repsol no somos todos”. El texto fue suscrito por sólo 12 de las 25 ONG españolas presentes en el país. ¿Por qué tanta cautela? ¿Peligraban acaso las subvenciones de las ONG? ¿Tanta influencia tiene Repsol YPF?

“Socios y no patrones”. Esas palabras utilizó el Gobierno boliviano para explicar la filosofía de la ‘nacionalización’. Diálogo y negociación sin confiscación. El Gobierno español expresó, sin embargo, su más honda preocupación, y las presiones no se hicieron esperar. Apelaron a la “seguridad jurídica” de las empresas y amenazaron con congelar los fondos de cooperación. La Vicepresidenta Fernández de la Vega viajó de urgencia a La Paz a finales de julio, y prometió la cancelación de la deuda bilateral por un importe de 100 millones de euros. La noche que expiraba el plazo de negociación con Repsol YPF, el Secretario de Exteriores aterrizó en La Paz para apoyar personalmente a la compañía. Se cerró un acuerdo. Unos días después, Rodríguez Zapatero prometió a Morales, durante la Cumbre Iberoamericana de Montevideo, el envío de 700 ambulancias a Bolivia. La promesa costaba 10 millones €. En un sonado artículo, Soliz Rada, ex-Ministro boliviano de Hidrocarburos, situó el episodio en la tradición mendicante de los gobiernos bolivianos: “Es obvio que el pedido de obsequios y donativos adormece psicológicamente la posición nacional (...) El intercambio de oro por espejitos con el que se inició el coloniaje hispano parece continuar ahora con el trueque de ambulancias por ventajosos contratos para Repsol”.

Los resultados económicos de la ‘nacionalización’ no han podido ser mejores. La **renta petrolera** se multiplicó por tres en apenas dos años, al pasar de 539 millones de dólares en 2004 a 1.634 en 2006 (del 6,1% al 14,7% del PIB). Algunos analistas bolivianos, críticos con el proceso, han advertido del peligro de convertir la ‘nacionalización’ en una mera reforma tributaria. ¿En qué se está invirtiendo realmente la renta petrolera? ¿En inversión social? ¿Productiva? ¿Desarrollo local? ¿Quién administra los dividendos del gas? ¿El Estado? ¿Los municipios y prefecturas? En definitiva, ¿ha cambiado el IDH el patrón de inversión pública? ¿Ha servido para algo?

“El Bono Juancito Pinto viene de la *Madre Tierra*, de la plata que ahora comenzamos a recuperar”. Con estas palabras pronunciadas en un coliseo educativo en noviembre de 2006, Evo Morales ligó los ingresos del IDH al bono educativo para combatir la deserción escolar. Una ayuda de 200 bolivianos (25 dólares) para todos los alumnos de primaria de escuelas fiscales (públicas). Obviamente se trata de un acto político del MAS para cultivar su propia base electoral, pero responde rigurosamente a la voluntad popular: nacionalizar con derechos y beneficios sociales. Si nos fijamos en las calles de El Alto, las pintadas dicen ahora: “Nacionalización = Bono Juancito Pinto”, “IDH es de todos”, “Renta Dignidad”, “¡Viva Bolivia con Gas!”.

Los críticos al Gobierno del MAS opinan que la ‘nacionalización’ se quedó en una reforma tributaria y en una mera “repartija” de los dividendos del gas. ¿Qué ha pasado con la promesa de la industrialización? ¿Y el fomento de la microproducción? Todavía es pronto para valorar la política industrial del Gobierno, ya que las inversiones industriales requieren de tiempos largos para madurar, pero la gente no percibe en la calle frutos palpables en términos de empleos. Las iniciativas gubernamentales de

promover polos petroquímicos se han encontrado, de hecho, con numerosos obstáculos, como la búsqueda de socios fiables, el diseño de fórmulas de financiación o las propias irregularidades administrativas en YPF. Los intereses políticos en torno al reparto del IDH han añadido más dificultades al proceso. En resumen, el desarrollo del aparato productivo y la industrialización del gas son desafíos plenamente vigentes. De su resolución positiva depende que la población boliviana excluida pueda ejercer, a mediano plazo, sus derechos económicos, sociales y culturales.

En el Norte los movimientos sociales y ecologistas defienden las energías renovables. De forma creciente, el petróleo es sinónimo de destrucción ambiental, guerras, explotación, patrones no sostenibles de consumo y cambio climático. Sin embargo, sería injusto declarar ahora el petróleo como una fuente *apestada* de energía, *urbi et orbi*. Países pobres como Bolivia han encontrado en él un camino para desarrollarse y romper la dependencia externa. ¿Hasta qué punto los hidrocarburos ofrecen una vía sostenible de desarrollo para los bolivianos? ¿Cuántos años de industria petrolera tienen por delante? El asunto es complejo, polémico, y está abierto a **debate**. Sin duda, el calentamiento global es un problema apremiante que no admite excusas ni dilaciones, ¿pero de quién es la... *responsabilidad social*? ¿No son también los sindicatos del Norte cómplices de los abusos que comenten las transnacionales en el Sur? ¿Por qué se callan en las juntas de accionistas? A nadie se le escapa que los países pobres tienen derecho a industrializar sus recursos naturales. Faltaría más que no lo pudieran hacer. El reclamo de un mundo sostenible debe medir por diferente rasero a países ricos y pobres. Frente al lenguaje de la *responsabilidad* es necesario también conjugar el tiempo de la solidaridad y los *derechos*.