

breves cindes 3

Bolivia y Brasil: Relaciones Densas y Tensas

Gonzalo Chavez A.

Maio de 2008



CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Bolivia y Brasil: Relaciones Densas y Tensas*

Gonzalo Chavez A.**

En la historia diplomática contemporánea de América Latina, las relaciones entre Bolivia y Brasil fueron distantes pero amigables hasta 1996, cuando se firma del Acuerdo de Integración económica, que incluía el contrato de compra – venta de gas natural. Inclusive se podría afirmar que existía una mutua indiferencia entre ambos países aún que por razones diferentes. Del lado boliviano, tres motivos explican el distanciamiento relativo con su vecino. 1) Los principales socios comerciales eran Argentina, Estados Unidos y los países de la Región Andina, por lo tanto no existían intereses económicos concretos con Brasil; 2) el eje central de la diplomacia boliviana siempre fue la recuperación de un acceso soberano al océano Pacífico, por lo que las prioridades estratégicas eran lejanas al accionar de la diplomacia brasileña; y 3) existía cierta desconfianza sobre las intenciones hegemónicas de Brasil en la región. De lado brasileño, hasta los años noventa había prevalecido una estrategia diplomática que le daba la espalda a Sudamérica. Las prioridades comerciales y estratégicas de la economía más grande del continente estaban volcadas a los Estados Unidos y Europa.

Bajo la administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso, la política exterior brasileña registra una inflexión y busca una mayor aproximación política y comercial con América Latina. En este marco se firma el Acuerdo de Integración, entre los Presidentes Cardoso y Hugo Banzer de Bolivia. A partir de este momento, las relaciones bilaterales se tornan más amplias y densas. La agenda de intereses y problemas comunes se diversifica de manera significativa,

* Texto elaborado em Novembro de 2007

** Es economista. Director de la Escuela de la Producción y la Competitividad de la Universidad Católica Boliviana. gchavez@mpd.ucb.edu.bo

pero siempre girando en torno a la integración energética, en especial en el sector de gas natural.

La nacionalización del sector hidrocarbúrico boliviano en mayo del 2006 introdujo elementos de tensión a la relación bilateral, que se manifestaron de diversas maneras pero que fueron sorteados por la diplomacia de ambos países, aún que los efectos económicos y políticos no se ven con claridad. Puede darse tanto un mayor enfriamiento en las relaciones, como una superación de las dificultades de la coyuntura en base a un relanzamiento de la integración económica y energética.

Para analizar las relaciones bilaterales densas y tensas entre Bolivia y Brasil a partir del proceso de nacionalización nos concentraremos en dos temas 1) el curso que siguió la integración energética, y 2) los desafíos de complementariedad tanto comercial como económica. Hacen parte también de la agenda bilateral, temas complejos como las migraciones, el narcotráfico, y otros aspectos específicos de dos países que comparten la frontera más larga del Continente. En esta oportunidad no trataremos estos temas.

La Integración Energética

El tema de la integración energética bilateral tiene sus antecedentes en el Tratado de Roboré de 1938. Desde esta época, Bolivia y Brasil han buscado implementar un negocio de compra y venta de gas natural de manera intermitente. En diversas oportunidades firmaron acuerdos, que incluían el tema de la integración energética, que no prosperaron. Es sólo a partir del acuerdo firmado en 1996 que el negocio del gas natural se hace realidad. La construcción del gasoducto Bolivia – Brasil costó más de 2 mil millones de dólares (1,580 en el tramo brasileño y 435 millones de dólares). Es una obra de infraestructura de 3,069 kilómetros, constituyéndose una de las más grandes de América Latina. Este fue paso firme rumbo a la mayor complementariedad energética bilateral.

A partir del año 2000, Bolivia empieza a exportar gas natural al Brasil. Paralelamente, comienza las negociaciones entre ambos países para avanzar en una mayor integración comercial y económica que incluya la venta de electricidad producida por gas natural boliviano y el aprovechamiento de los ríos fronterizos para una producción conjunta de hidroelectricidad.

No obstante de los esfuerzos diplomáticos de ampliar la agenda bilateral, la integración energética se redujo a la compra y venta de gas natural. El negocio fue creando una mutua dependencia para las dos economías. En el caso boliviano, en el año 2006, el total de exportaciones de gas natural al Brasil representaban casi 40 por ciento del total de ventas al exterior¹. Bajo estas circunstancias, los ingresos del Estado Boliviano dependen fuertemente de las exportaciones de gas natural, así mismo, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) depende del negocio petrolero, por lo menos en 2 puntos porcentuales.

En el caso brasileño, en el año 2006, el gas boliviano representaba el 35.6% del total del consumo de gas natural doméstico. Así mismo, el 92,1% de las importaciones brasileñas de energía provienen de Bolivia². Buena parte del parque industrial más importante de Brasil, ubicado en Sao Paulo, consume el energético del vecino. En esta situación de dependencia, modificaciones en los precios del gas natural boliviano tienen efectos importantes en la economía nacional.

En el período 2000-2006, se densifican las relaciones energéticas entre Bolivia y Brasil y se hacen esfuerzos por ampliar sus niveles de complementariedad comercial y económica en diferentes sectores. Las relaciones diplomáticas se estrechan creando un clima de confianza que prometía ampliarse en el largo plazo. En este contexto, Brasil planificaba aumentar sus niveles de importación a 60 millones de metros cúbicos/día.

¹En años anteriores, cuando el sector minero estaba con una producción muy baja, las ventas de gas natural llegaron a representar más del 50% de las exportaciones bolivianas.

²Agencia Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

El contrato en vigencia entre ambos países establecía un techo de 30 millones de metros cúbicos/día. En este marco de integración energética, la empresa brasileña Petrobras comenzó a jugar un papel muy importante en el desarrollo del sector de hidrocarburos en Bolivia, participando en varias actividades de la cadena productiva petrolera y gasífera³.

La amplia participación de Petrobras en el sector energético se enmarcaba en un modelo de desarrollo económico implementado en Bolivia, a mediados de los años ochenta, que apostaba a una economía de mercado abierta al exterior y las inversiones extranjeras directas. Partidos políticos de izquierda y grupos nacionalistas habían sido muy críticos del proceso de apertura de la economía boliviana y del rol de las empresas transnacionales, especialmente en el sector hidrocarburos considerado estratégico.

Con la llegada al poder del presidente Evo Morales, y a partir de la nacionalización del sector de hidrocarburos, se produjo una inflexión importante en el proceso de integración energética entre Bolivia y Brasil. La política interna y externa boliviana estuvo orientada a la defensa de los recursos naturales en general y del gas natural en especial. Se partía de la idea de que se debía renegociar los contratos con las empresas transnacionales, buscando una mayor participación de Estado Boliviano en la renta gasífera. Los ingresos que dejaban para Bolivia, las empresas petroleras, eran insuficientes⁴. Según el discurso oficial, el gobierno buscaba socios y no patrones.

³Petrobrás Bolivia S.A. actúa en operaciones de exploración, producción y comercialización de hidrocarburos. Petrobrás Bolivia Transporte S.A. es propietaria y operadora del gasoducto GASAM. Además, la empresa brasileña tiene participación en Transierra que opera varios gasoductos en Bolivia.

⁴Existe una gran polémica sobre cuanto pagaban las empresas petroleras antes de cambio de la Ley de Hidrocarburos del 2005. Grupos nacionalistas y de izquierda sostenían que las empresas transnacionales sólo pagaban el 18 % del total de renta petrolera (11 % en las regalías para los departamentos productores, 1 % de regalías compensatorias para Beni y Pando y 6 % de impuesto nacional). Otras tendencias políticas sostenían que el pago total al Estado Boliviano llegaba, en realidad, a un promedio de 40 %, en el período 1998 - 2005. Para esta discusión ver Medinaceli (2007).

Dada la importante presencia de Petrobras en el sector energético boliviano, la nacionalización afectó, en términos financieros y simbólicos⁵, a los intereses brasileños. A partir de esta medida, las relaciones entre Bolivia y Brasil además de ser más densas, adquieren un carácter tenso.

La política externa brasileña vinculada al tema energético en Bolivia fue más reactiva que pro-activa. Por lo que no sorprende, que una primera reacción, frente a la nacionalización boliviana, fue de sorpresa. No obstante que la medida había sido ampliamente difundida en el debate electoral que precedió a la elección de Evo Morales. Previa a la nacionalización, existía la hipótesis de que Brasil tendría algún trato diferenciado dada la proximidad ideológica entre los líderes de ambos países.

La nacionalización del gas natural en Bolivia también mostró que la política exterior brasileña se movía a través de tres instancias: el Itamaratí que seguía una línea más dura y de corte institucional. Las acciones de Petrobras que decían defender intereses empresariales y comerciales concretos, y una diplomacia presidencial directa, basada en una sintonía ideológica, que se traducían en acciones de Marco Aurelio García, principal asesor de relaciones internacionales del Presidente Lula. En las negociaciones bilaterales, prevalecieron las ideas defendidas por la diplomacia presidencial directa.

La política externa tri-céfala creó confusión, tanto en la opinión pública boliviana como brasileña. Críticos de la diplomacia del presidente Lula señalaron que su accionar internacional carecía de objetivos concretos que defiendan el interés nacional. En defensa, la posición oficial del gobierno brasileño era que comprendía el proceso de nacionalización boliviano, dada la afinidad ideológica que existía entre ambos países y que se debía apostar a una relación de largo plazo. Esta posición se mantuvo tanto en la renegociación de los precios de venta de gas natural, que aumentaron ligeramente, como en el proceso de recompra de

⁵Tal vez elemento simbólico mas polémico fue la ocupación, por parte de militares bolivianos, de las instalaciones de Petrobrás.

las refinerías por parte del Estado boliviano, por las cuales pagó 112 millones de dólares a Petrobras.

Del lado boliviano, en diversas oportunidades también se apeló a la identidad ideológica para pedir apoyo al gobierno brasileño en la medida de la nacionalización. En muchas ocasiones, el Presidente Evo Morales afirmó que el líder brasileño era una especie de hermano mayor del cuál debería aprender mucho. Además ambos tenían un origen social y una escuela político-sindical parecida, lo que los aproximaba más aún. Estas afirmaciones y la historia en común alentaron, probablemente, la percepción de que Petrobrás no sería tocada por la nacionalización boliviana.

Sin embargo, grupos más radicales, dentro y fuera del gobierno, reavivaron el síndrome de desconfianza con relación al Brasil como potencia regional. En este contexto resurgieron, en el debate boliviano, conceptos de los años setentas como sub-imperialismo o geopolítica de las fronteras vivas.

Además de la nacionalización, un histórico desconocimiento mutuo de las realidades económicas, políticas, culturales y sociales reforzó ciertos estereotipos entre ambas naciones que enrareció la relación. Si en el pasado inmediato, la densidad de las relaciones entre Bolivia y Brasil pasaba por mecanismos de integración energética, a partir de la llegada al poder del presidente Evo Morales, las relaciones se tornan tensas debido a la disputa del control tanto del sector hidrocarburos como de sus rentas, y al impacto de imagen que tuvo la nacionalización sobre el liderazgo que buscan proyectar el Brasil en la región.

En una perspectiva más amplia, la nacionalización boliviana colocó nuevos desafíos al alicaído proceso de integración de la región. Cabe recordar que tanto el Mercosur como las Comunidad Andina atraviesan por crisis profundas. La agresiva diplomacia de los petrodólares de Venezuela, y la estrecha alianza de los Presidentes Morales y Chavez, también coadyuvaron a complejizar los problemas en el Continente. Si bien estamos frente a un reverdecer de proyectos

políticos de izquierda en Sudamérica que permitirían, en teoría, una mayor complementariedad política, en la práctica, el surgimiento de nacionalismos energéticos dificultan el relanzamiento de un nuevo tipo de integración deseando por los líderes de la región.

Así mismo, el episodio de la nacionalización en Bolivia ha reavivado viejos dilemas de política exterior en Brasil. Buscar una mayor aproximación e integración en América Latina comprometiéndose más con el desarrollo de la región en el largo plazo, o volver a una postura de cierto distanciamiento con el vecindario y priorizar una integración más selectiva con los países desarrollados y las economías emergentes del sudeste asiático⁶.

En términos energéticos, Brasil ha vuelto a priorizar las políticas de autoabastecimiento y diversificación de fuentes de provisión de energía, en esa dirección, en el corto plazo, avanzan los proyectos de LNG y en un mediano plazo, se apuesta al desarrollo de los biocombustibles. A su vez, Bolivia busca la consolidación de su proceso de nacionalización, intentando recuperar la confianza de los inversionistas externos con las nuevas reglas de juego que ha creado para el sector petrolero. Uno de los desafíos centrales de la política energética internacional es aumentar los niveles de inversión que son fundamentales para ampliar mercados para el gas natural. Propiciar un crecimiento económico sostenible de la economía boliviana también depende de que las reformas en sector hidrocarburos funcionen.

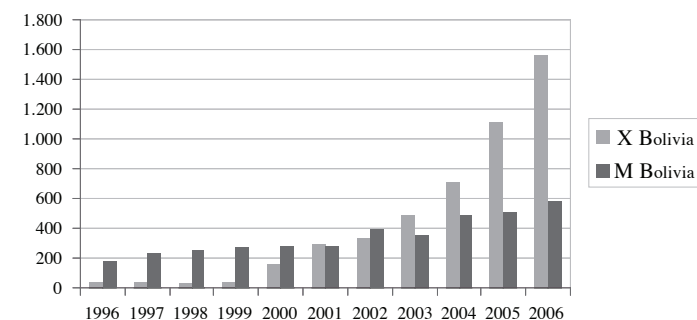
⁶Para una amplia discusión sobre los dilemas de política externa brasileña ver el documento Força Tarefa. www.cindesbrasil.org.

Comercio e Inversiones

En términos económicos y comerciales, las relaciones se vuelven densas sólo a partir del contrato de venta de gas natural, porque hasta el 2000 las importaciones de Bolivia sobrepasaban los 250 millones de dólares, en cuanto las ventas al Brasil apenas llegaban a 30 millones de dólares. Había un claro balance a favor del Brasil. Los niveles de inversión directa entre ambos países eran muy bajos. Los intereses comerciales, en términos relativos, eran muy pequeños y probablemente su influencia económica se circunscribía a regiones fronterizas. A partir del año 2000, las exportaciones bolivianas se incrementan significativamente hasta llegar a 1,561 millones de dólares en el 2006. Las importaciones se doblaron desde el mismo periodo, pero no revirtieron el amplio superávit boliviano. Un ítem que creció de manera importante en la relación económica fue el servicio de construcción. Empresas brasileñas están involucradas en la construcción de infraestructuras en Bolivia, especialmente carreteras. En el Gráfico 1 se muestra la evolución de la balanza comercial bilateral.

Cabe recordar, que las exportaciones de gas natural al mercado brasileño representan el 40 por ciento del total de ventas internacionales. Además, cerca al 80 por ciento del total de exportaciones bolivianas son recursos naturales, minera-

**Gráfico 1. Comercio Bolivia-Brasil
(En Millones de Dólares)**

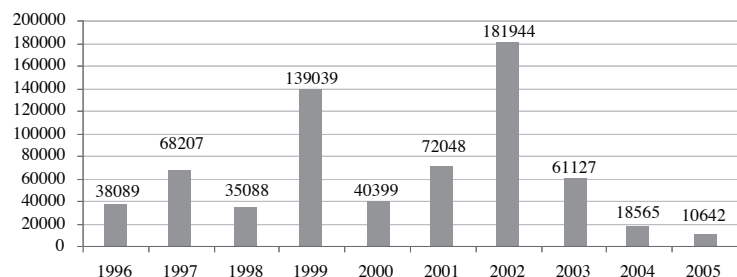


Fuente: INE 2006

les, soya y obviamente, gas natural. Esta fuerte dependencia de la economía de productos primarios, la hace muy vulnerable a choques externos negativos, sea por cambios en los precios o pérdidas de mercados.

Asociada a la integración energética, las inversiones directas brasileñas aumentaron de manera importantes a partir de 1999 hasta el año 2003. Según Petrobras, la empresa, junto a sus socios, invirtió más de 1,600 millones de dólares. El Instituto Nacional de Estadísticas registra cifras menores, como se verifica en el Gráfico 2. Las diferencias se puede deber a la forma como se apropia ciertas inversiones a las partidas de las cuentas nacionales. Después de la nacionalización, las inversiones brasileñas se redujeron drásticamente. No existen registros de inversiones bolivianas en Brasil.

**Gráfico 2. Inversión Brasileña En Bolivia
(En Mil Dólares)**



Fuente: INE 2006

Un nuevo tema económico-político en las relaciones bilaterales, que a adquirido relevancia en los últimos años, es el narcotráfico. Según diversas declaraciones del gobierno norteamericano, la droga boliviana ya no estaría llegando a los mercados del Norte, su destino ahora sería el mercado brasileño y europeo. Dada la enorme frontera que comparten ambos países, la economía ligada al narcotráfico es intensa, incluye un circuito de precursores químicos, lavado de dinero, contrabando de automóviles y drogas.

El tema del narcotráfico, no obstante el incremento significativo de la violencia urbana en grandes capitales como Sao Paulo y Río de Janeiro, que de alguna manera está vinculada al tráfico de drogas, siempre tuvo un tratamiento marginal en la agenda bilateral. Este es un tema que se ha hecho más denso y complejo entre ambos países y que tiene un potencial de ser otro elemento de tensión en las relaciones bilaterales.

Conclusiones

En un periodo de menos de 10 años, las relaciones bilaterales entre Bolivia y Brasil pasaron por cambios significativos. De lo parecía un prometedor proceso de integración energético que se ampliaría a otras áreas diplomáticas y comerciales, se pasó aún distanciamiento político alimentado por la supremacía de intereses nacionales en ambos países. En el caso boliviano, la política interna y externa, comenzó a girar en torno de la recuperación, para el Estado boliviano, del control de los recursos naturales, en especial, el gas natural. A su vez Brasil, reforzó su política de auto-abastecimiento y seguridad energética, diversificando las fuentes de provisión de gas natural y otros combustibles. En estas circunstancias, las relaciones bilaterales se tornaron más densas pero al mismo tiempo se volvieron más tensas.

Bibliografía

Cindes (2007). Força Tarefa, Mimeo, Brasil.

Instituto Nacional de Estadística (2006). Cuentas Nacionales, Bolivia.

Medinaceli, Mauricio. (2007) La Nacionalización del Nuevo Milenio. Cuando el precio fue un aliado, Ed. Fundemos, La Paz, Bolivia