



SELECCIÓN DE EMPRESAS PARA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS CASO: BOLIVIA



Introducción

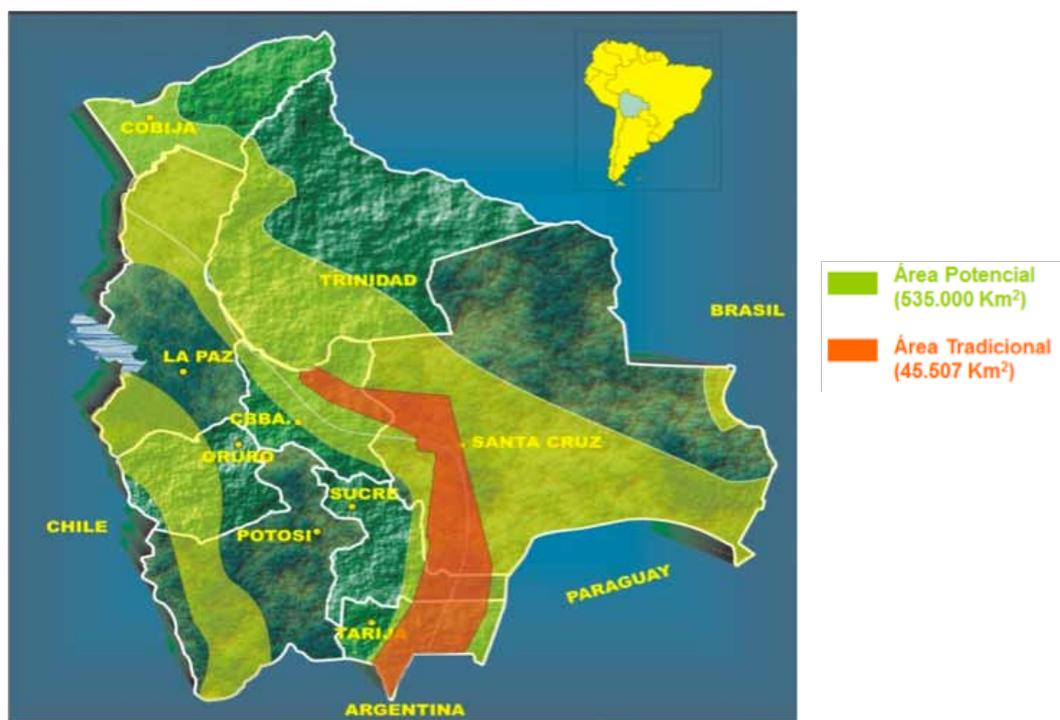
SELECCIÓN DE EMPRESAS PARA SUSCRIBIR UN CONTRATO

El boletín presenta, inicialmente, una explicación de las áreas hidrocarburíferas las cuales, una vez definidas, son puestas a disposición de YPFB para que ejecute actividades de exploración y explotación, a través de su Gerencia de Exploración o por medio de la suscripción de contratos con empresas privadas, públicas o mixtas.

Posteriormente, de acuerdo con la normativa existente, se da una explicación de cómo se seleccionan a las empresas públicas, privadas o mixtas con las cuales YPFB suscribirá un contrato, adicionando las experiencias que se han tenido por cada tipo de modalidad de selección. Finalmente, se presenta una propuesta sobre los retos a seguir en esta temática específica.

ÁREAS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN

Durante su historia, Bolivia ha logrado importantes descubrimientos de hidrocarburos, los mismos que permitieron estructurar un mapa geológico del país que muestra grandes potencialidades en cuanto a reservas hidrocarburíferas. Así, las diferentes normas en materia de hidrocarburos establecieron la necesidad de que el territorio boliviano sea dividido en parcelas¹ que conformarían las diferentes áreas de interés hidrocarburífero, en las cuales YPFB debe ejecutar actividades de exploración y explotación, por sí misma o a través de contratos.



Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía

1. Parcela, según el concepto de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, es la unidad de medida de las áreas de exploración y explotación de hidrocarburos. Planimétricamente, corresponde a un cuadrado de 5.000 metros de lado y a una superficie total de 2.500 hectáreas. Sus vértices superficiales están determinadas mediante coordenadas de la Proyección Universal y Transversal de Mercator (UTM), referidos al Sistema Geodésico Internacional WGS. Cada parcela está identificada por el número de la Carta Geográfica Nacional y por un sistema matricial de cuadrículas petroleras establecido por el Ministerio de Hidrocarburos.

Las diferentes áreas hidrocarburíferas en Bolivia pueden estar situadas en una zona tradicional o una zona no tradicional, esta variación depende de la cantidad de información con la que se cuente sobre la existencia de hidrocarburos en dichas zonas (cuando se cuenta con alguna información o demasiada se cataloga como un área dentro de zona tradicional y cuando no se tiene ningún indicio de información se la cataloga como un área en zona no tradicional).

Adicionalmente, según la norma sobre delimitación de áreas (Decreto Supremo N° 28366) YPFB es la institución encargada de mantener un mapa actualizado con las áreas de exploración y explotación petrolera, mediante registros computarizados, en los que se muestre el estado de las áreas (libres, reservadas, adjudicadas, etc.).

A través de decretos supremos emitidos por el Poder Ejecutivo, se conocen las diferentes áreas; posteriormente, pueden ser actualizadas, fruto de una incorporación de nuevas áreas o el cambio de estatus de una área que pase de estar en zona no tradicional a zona tradicional, al contar con mayor información.

ÁREAS DE INTERES HIDROCARBURÍFERO

La Ley de Hidrocarburos N° 3058, de 17 de mayo de 2005, habilita a YPFB a participar de las actividades de exploración, explotación, comercialización, almacenaje, distribución e industrialización de hidrocarburos en Bolivia y para realizar las actividades de exploración y explotación define dos tipos de áreas:

- Unas áreas reservadas para YPFB
- Otras áreas libres para ser licitadas por el Ministerio de Hidrocarburos

Posteriormente, el 1 de mayo de 2006, se emitió el Decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos por medio del cual el Estado, a través de YPFB, recuperó la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los recursos hidrocarburíferos. Por tanto, a partir de ese momento, todas las áreas de exploración y explotación en Bolivia pasaron a posesión de YPFB y sólo pueden ser operadas y licitadas por la empresa estatal, quedando sin efecto la licitación de áreas por parte del Ministerio.

En ese sentido, diferentes decretos supremos, como el 29130, 29226, 676 y 1203 reservan, de manera progresiva, diferentes cantidades de áreas para YPFB, siendo la última norma el Decreto Supremo N° 2549, de octubre de 2015, que reserva 99 áreas para realizar actividades de exploración y explotación; dichas actividades pueden ser ejercidas por YPFB bajo dos modalidades:

- a) YPFB, de manera directa, mediante proyectos de exploración y explotación aprobados por su Directorio sobre la base de viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto.
- b) YPFB, a través de la suscripción de contratos bajo el régimen de prestación de servicios con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianos o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen actividades de exploración y explotación de hidrocarburos a cambio de una retribución o pago por su servicios.

¿CÓMO SELECCIONA YPFB A LAS EMPRESAS PARA SUSCRIBIR UN CONTRATO? (MODALIDAD B DE LA NORMA)

Inicialmente, el Decreto Supremo N° 29130, de fecha 13 de mayo de 2007, “Reglamento de Áreas Reservadas a favor de YPFB”, contenía las premisas sobre la ejecución de las actividades de exploración y explotación, la conformación de Sociedades de Economía Mixta (SAM), los aspectos para los convenios de estudio y selección de socios y la reversión de áreas reservadas a favor de YPFB. Posteriormente, esta norma fue modificada por el Decreto Supremo N° 459, y, en esencia, la mayoría de las premisas de las actividades de exploración y explotación fueron trasladadas a una resolución ministerial².

De esta manera, se emitió la Resolución Ministerial N° 089/2010, de 25 de marzo de 2010, la cual fue modificada tres veces consecutivas. La última versión de esta Resolución (Resolución Ministerial N° 262-11) establece que YPFB podrá proceder a la selección de empresas si éstas cumplen una de las siguientes condiciones:

a) Que sean empresas que se encuentren dentro del alcance y el marco de acuerdos o convenios de cooperación energética en el sector hidrocarburífero, suscritos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Estado de origen de las empresas.

Los acuerdos de cooperación se realizan a través de las cancillerías de los Estados que tienen interés en suscribir un acuerdo que beneficie a ambos países. En una primera instancia se elabora una carta de intenciones sobre los rubros/proyectos que desean ser cooperados y, posteriormente, luego de varias reuniones, se concreta un acuerdo con la rúbrica de los presidentes de Estado o representante del Poder Ejecutivo.

Por tanto, aquellas empresas cuyo Estado cuente con un acuerdo de cooperación energética con Bolivia estarían habilitadas de manera inmediata para suscribir un contrato con YPFB para la exploración y explotación de hidrocarburos. En este caso, la norma no prevé realizar un análisis económico-financiero, legal y técnico que indique que dichas empresas posean la capacidad necesaria para llevar a cabo estas actividades, que en caso de incumplirlas y tener que resarcir el contrato se retarda la ejecución de dichas actividades con un gran perjuicio para el desarrollo de Bolivia.

Actualmente, en el área energética se cuenta con acuerdos de cooperación energética con Venezuela, Ecuador, Irán y Rusia, entre otros. Como fruto de estos acuerdos han ingresado al país las empresas PDVSA de Venezuela y la empresa GP Exploración y Producción Bolivia SL, sucursal de la empresa Rusa Gazprom; ambas empresas cuentan con un contrato suscrito con YPFB para la exploración y explotación de áreas hidrocarburíferas.

b) Que las empresas hubieran suscrito un convenio de estudio para evaluar el potencial hidrocarburífero en un área reservada a favor de YPFB y que los resultados de dicho estudio, reflejados en el informe final, sean favorables para el Directorio de YPFB con base en criterios técnicos, económicos y financieros del proyecto.

En este caso, la empresa privada solicita a YPFB suscribir un convenio de estudio para una determinada área. A través del mismo, la empresa se compromete a evaluar, durante un año, el potencial hidrocarburífero de dicha área y seleccionar el área para ejecutar actividades de exploración. Todos los costos de evaluación corren por cuenta de la empresa privada.

2. La resolución ministerial es una norma que aprueba un ministro y que está vinculada a las políticas del sector que tiene a su cargo; en este caso, emitida por el Ministro de Hidrocarburos y Energía.

El Presidente de YPFB es el encargado de suscribir estos contratos, previa evaluación técnica, económica-financiera y legal de la o las empresas interesadas; además de la presentación de una boleta de garantía a favor de YPFB de \$us 250.000 que respalde el cumplimiento del convenio de estudio.

Una vez finalizado el estudio, la empresa privada debe presentar un informe final cuyo contenido mínimo está establecido en norma. Este informe es evaluado por el equipo técnico de YPFB y puesto a consideración del Directorio para definir la posibilidad de la suscripción de un contrato con la empresa u empresas que suscribieron los convenios de estudio.

Petrobras Bolivia ha suscrito un convenio de estudio para las áreas de Astillero, Sunchal y San Telmo, el año 2011. De acuerdo a norma, el informe tendría que haber sido entregado el 2012; según la audiencia pública del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, de 2014, estos contratos estarían listos para la autorización y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, los cuales, a la fecha, aún no han sido aprobados.

Desde el 2011 se han suscrito más de 20 convenios de estudio y, excepto los citados en el párrafo precedente, la gran mayoría no han podido ser consolidados en un contrato. En el caso del área Huacareta, el convenio de estudio fue realizado por la empresa Pluspetrol Bolivia, el 2011, y el contrato fue suscrito por la empresa BG Bolivia, el año 2015.

Esta modalidad –si bien puede constituir un incentivo para las empresas ya que se les permite contar con información sobre las áreas antes de comprometerse a realizar actividades de exploración y explotación a través de un contrato– para el país no hace sino dilatar la suscripción de un contrato e inicio de actividades de exploración. En este estudio que hace la empresa no se adelanta ningún tipo de actividad exploratoria y se toma un año para evaluar, de manera superficial, un área; y luego, hasta la suscripción de un contrato, pueden pasar hasta más de cinco años antes del inicio de una actividad exploratoria.

c) Que las empresas hayan ganado una licitación pública internacional para participar en actividades de exploración y explotación en áreas reservadas para YPFB, bajo procedimiento aprobado por el Directorio de la empresa estatal.

La modalidad de licitación es una de las más transparentes en cuanto a la selección de empresas se refiere, ya que se fomenta una competencia a través de la cual las empresas petroleras deben presentar las mejores propuestas para lograr adjudicarse algún área de contrato; sin embargo, desde la nacionalización, a la fecha no se ha desarrollado ningún proceso de licitación de áreas y se desconoce si existiría algún procedimiento aprobado por el Directorio de YPFB.

No obstante, los parámetros generales para una licitación son preceptos importantes que hacen a la política de hidrocarburos, por tanto, por un tema de atribuciones y transparencia, deberían ser establecidos a través de una ley o decreto supremo presentado por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y no así por una resolución del Directorio de YPFB, que no son de conocimiento público.



d) Empresas donde YPFB cuente con una participación accionaria mayoritaria

Este requisito habilita a las empresas YPFB Chaco, YPFB Andina y Petroandina SAM a adjudicarse áreas de manera directa y a pasar a la suscripción de un contrato.

De esta manera, el año 2012, el Directorio de YPFB, en mérito a los informes técnicos presentados por la Empresa Subsidiaria YPFB Chaco S.A., en el que se expresan las grandes potencialidades en las áreas Dorado Oeste, Isarsama y San Miguel, aprobó los proyectos exploratorios y los términos y condiciones del Contrato de Servicios Petroleros para la Exploración y Explotación de Áreas Reservadas a favor de YPFB para las Áreas Dorado Oeste, Isarsama y San Miguel, a suscribirse con la Empresa Subsidiaria YPFB Chaco S.A. Dichos contratos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional durante la gestión 2014.

PROPUESTA DE RETOS A SEGUIR

Las premisas para seleccionar a las empresas que suscribirán un contrato con YPFB para ejecutar actividades de exploración y explotación son de vital importancia para atraer la inversión. Una empresa que desee invertir en Bolivia requiere conocer los requisitos que deben cumplir para optar por algún área con potencial hidrocarburífero; sin embargo, el hecho de que estas se encuentren en una Resolución Ministerial y que además la norma haya sufrido varios cambios no es una buena señal para la seguridad jurídica, ante la posibilidad de nuevas modificaciones o incluso ser sustituida cuando exista un relevo del Ministro o de Gobierno.

Además, la Ley de Hidrocarburos vigente no responde al ordenamiento definido para el sector hidrocarburos establecido en la Constitución Política del Estado, por lo que es imperante la elaboración y promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos que, entre otros temas, provea la siguiente información:

1. Ejecución de actividades de E&E por YPFB en áreas reservadas

Se deben definir los siguientes lineamientos:

- a)** En qué áreas y cómo realizará YPFB las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos por sí misma.
- b)** Las premisas para la aprobación de proyectos por parte de su Directorio.
- c)** La norma aplicable a sus operaciones y el tratamiento de las subsidiarias.
- d)** Los tipos de contratos petroleros que puede suscribir y los lineamientos sobre los aspectos que se pueden negociar en el contrato.
- e)** Establecer los criterios para la selección de empresas petroleras con las cuales asociarse y las cualidades mínimas que éstas deben cumplir (capacidades técnicas, económicas, y ambientales).

Para todos los anteriores puntos se debe incluir el tema de consulta previa, fiscalización por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y analizar si serán similares para áreas en zona tradicional, zona no tradicional y áreas protegidas.



2. Definir las premisas para la licitación de áreas por parte de YPFB

Es imperante que la ley determine el cronograma anual para la nominación y licitación de áreas con potencial hidrocarburífero, el procedimiento para la nominación y la definición del proceso de contratación de servicios (pliego de condiciones de la licitación, comisión de calificación, presentación de ofertas, adjudicación, firma del contrato).

Asimismo, debido a la urgencia de actividad exploratoria por la que atraviesa el sector hidrocarburos, y considerando el largo plazo que ha tomado para algunas empresas culminar la fase exploratoria y contar con resultados concretos (el caso YPFB Petroandina SAM es emblemático), es necesario que se establezcan plazos para el desarrollo de la fase de exploración identificando hitos concretos para cada actividad. Una vez vencidos esos plazos, las empresas deberían estar obligadas a devolver el área para que YPFB pueda adjudicarla nuevamente.

3. Definición de la posibilidad de las empresas y YPFB para analizar la información existente

En este punto, la ley debe fijar qué las empresas podrían realizar el reprocesamiento de la información de las áreas a ser licitadas, la posibilidad de acceder a reconocimiento superficial y la obligación de YPFB para realizar trabajos de reconocimiento para generar información que enriquezca el conocimiento sobre las áreas de interés hidrocarburífero.

4. Obligaciones en los contratos de exploración y explotación que suscribe YPFB

La nueva normativa sectorial deberá establecer obligaciones como la reposición de las reservas consumidas por área de contrato, orientadas a promover la actividad exploratoria. Este aspecto debería ser considerado al momento de evaluar la capacidad técnica de las empresas con las que se asocia YPFB.

En la nueva ley, también se deben establecer plazos para el proceso de negociación de un contrato de exploración y explotación de hidrocarburos, desde la adjudicación de un área, la evaluación del directorio de YPFB, el proceso mismo de negociación y, finalmente, el proceso de aprobación. Este aspecto debe dar mayor celeridad en el debate y aprobación de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Asamblea Legislativa Plurinacional, a fin de promover la sostenibilidad del sector.

CONCLUSIONES

- Las actuales normas en materia de selección de empresas para la suscripción de contratos de exploración y explotación con YPFB no están acordes con la Constitución Política del Estado y han sufrido muchas modificaciones, lo que ha generado inseguridad jurídica.
- El país requiere una nueva Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos para garantizar seguridad jurídica y facilitar el flujo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, caracterizadas por ser de largo plazo.
- La nueva ley deberá establecer los mecanismos para la selección de empresas con las que YPFB puede asociarse para desarrollar las diferentes actividades hidrocarburíferas; así como los requisitos claros en materia técnica, financiera y ambiental con que deben contar las empresas que suscriban contratos con YPFB.

www.jubileobolivia.org.bo



Director: Juan Carlos Núñez
Elaboración: Sandra Sánchez
Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870
Telefax: (591-2) 2125177 – 2311074
E-mail: fundajub@entelnet.bo
Casilla: 5870 La Paz-Bolivia
Febrero 2016

Suscríbese en línea enviando un correo a:
jubileobolivia-subscribe@yahooroups.com



Fundacion Jubileo



@JubileoBolivia

Con apoyo de:

