



KAZAJSTÁN: RENTISMO PETROLERO EN EVOLUCIÓN

Enrique Palazuelos¹ y Rafael Fernández²

Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Durante los últimos años el gobierno de Kazajstán ha impuesto la revisión de los acuerdos petroleros que firmó con las compañías transnacionales en los años noventa y que dieron lugar a una dinámica de funcionamiento rentista. La tesis que se defiende en este artículo es que los acuerdos iniciales convirtieron a Kazajstán en un petro-estado. La revisión posterior de esos acuerdos ha hecho que los jugadores nacionales (gobierno y empresa petrolera estatal) amplíen la captación de rentas que genera la dotación petrolera (oil endowment), pero esa revisión no ha servido para que el país adquiera oil empowerment. Es decir, Kazajstán sigue sin disponer de los resortes que permiten controlar la producción y la exportación de petróleo y sin capacidad para garantizar la reproducción ampliada del ciclo del petróleo. Esos resortes y esa capacidad siguen en manos de compañías extranjeras, si bien la presencia de éstas está más diversificada tras la entrada de las grandes empresas chinas y rusas.

Palabras clave: Kazajstán, Asia Central, empresas petroleras, rentismo, maldición de recursos.

Title in English: “Kazakhstan: Evolving Oil Rentierism”.

Abstract:

During the past few years, the government of Kazakhstan has imposed on transnational companies a review of the agreements signed with them in the nineties, which had created a rentierist dynamics. The thesis in this article is that the initial agreements made Kazakhstan a petro-state. The subsequent review of these agreements caused the national players (government and state oil company) to increase the oil endowment, but this has not given oil empowerment to the country. Therefore, Kazakhstan still does not have the instruments to control its oil production and export, nor does it have the ability to guarantee the enlarged reproduction of the oil cycle. Those instruments and ability still remain in the hands of foreign companies, although they are more diversified after the arrival of the Chinese and Russian big companies.

Keywords: Kazakhstan, Central Asia, Oil Companies, Rentierism, Resource Curse.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Enrique Palazuelos es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo de Investigación sobre Economía Política de la Mundialización. Dirección: Departamento de Economía Aplicada I, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. E-mail: epalazue@ccee.ucm.es.

² Rafael Fernández es Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Grupo de Investigación sobre Economía Política de la Mundialización. Dirección: Departamento de Economía Aplicada I, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. E-mail: rafernan@ccee.ucm.es.



1. Introducción

Durante los últimos años, el gobierno de Kazajstán ha decidido revisar los contratos que previamente había firmado con las compañías petroleras transnacionales (TOC) que explotan sus recursos energéticos. No obstante, esa nueva situación no garantiza que los agentes nacionales (gobierno y compañía estatal) dispongan de los resortes necesarios para gestionar esos recursos con suficiente autonomía. La tesis que se defiende en este trabajo es que esa renegociación de los acuerdos ha convertido a Kazajstán en un petro-estado en el que los jugadores nacionales han ampliado la captación de rentas que genera la abundante dotación de petróleo (*oil endowment*), pero siguen careciendo de las condiciones necesarias para controlar la actividad petrolera y garantizar su reproducción ampliada (*oil empowerment*). Para comprender las razones de esta situación deben complementarse dos niveles de análisis. El primero indaga en los factores internos y externos que condicionan las relaciones entre gobierno y las TOC, y que han dado lugar a una dinámica de funcionamiento rentista. El segundo aborda los factores que impiden el empoderamiento del ciclo petrolero.

El trabajo se organiza en cinco apartados. El primero considera las principales tesis que se debaten en la literatura académica sobre los países abundantes en recursos para formular una propuesta metodológica desde la que analizan la situación de los países que renegocian los acuerdos con la TOC. El segundo expone las condiciones que convirtieron a Kazajstán en un enclave petrolero. El tercero analiza los factores de cambio que modificaron las condiciones iniciales, cuyo principal resultado ha sido la mejor posición rentista de la elite dominante. El cuarto apartado explica las limitaciones que siguen impidiendo al gobierno y a la empresa petrolera nacional ejercer el control efectivo sobre el ciclo petrolero. El apartado final expone las conclusiones del trabajo.

2. Planteamiento: Estado, compañías extranjeras y control de los recursos

La literatura sobre los países abundantes en recursos (*resource-abundant countries*) aporta tres enfoques teóricos cuyas tesis se complementan en algunos trabajos mientras que en otros se defienden por separado. La tesis del “estado rentista” (*rentier state*) explica el funcionamiento de los regímenes políticos cuyas economías se basan en los ingresos obtenidos por la exportación de un recurso natural abundante como el petróleo³. La tesis de la “maldición de los recursos” (*resource curse*) sostiene que esos países crecen menos y registran peores resultados económicos que otros países cuyos recursos naturales son mínimos⁴. La tesis de la “enfermedad holandesa” (*Dutch disease*) explica cómo la elevación de los precios internacionales de las materias primas provoca el deterioro de las condiciones monetarias y de las relaciones intersectoriales de las economías que dependen de la exportación de esos productos básicos, acentuando la dependencia de los ingresos generados por la exportación⁵.

³ Mahdavi, H.: “The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran”, en Cook, M. (ed.) (1970): *Studies in the Economic Theory of the Middle East*, Oxford, Oxford University Press; Beblawi, H. y Luciani, G. (ed.) (1987): *The Rentier State*, Londres, Croom Helm.

⁴ Auty, R. M. (ed.) (2001): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford, Oxford University Press; Gelb, A. (1988): *Oil windfalls: blessing or curse?*, Oxford, Oxford University Press.

⁵ Weinthal, E y Luong, P.: “Energy wealth and tax reform in Russia and Kazakhstan”, *Resources Policy*, vol. 27, nº 10 (2001), pp. 215-223.



Las tres tesis aportan numerosos elementos valiosos para explicar el comportamiento de los países abundantes en recursos. Pero, con cierta frecuencia, esa literatura incurre en planteamientos deterministas y unilaterales. Así sucede cuando el análisis asume un carácter estático, de modo que los factores iniciales del país determinan su comportamiento (*rentier, curve, o disense*) posterior. Y también cuando el análisis ignora el protagonismo de las TOC en muchos países de África, América Latina y el Mar Caspio. Frente a esos planteamientos, consideramos que el análisis de los *resource-abundant countries* debe incorporar: 1) los factores de cambio que incorporan dinamismo a la evolución de esos países; y 2) la presencia destacada de las grandes compañías extranjeras como un jugador fundamental que influye en las condiciones iniciales y en los factores de cambio de esos países.

Por esa razón, las categorías de análisis –como rentismo o debilidad institucional– no deben ser estáticas, ni absolutas, sino categorías que se aplican a un tiempo real. De ese modo, la debilidad o fortaleza del Estado y las funciones que desarrolla pueden cambiar cuando se modifican las condiciones internas y exteriores del país. Por eso es relevante la experiencia de Kazajstán, puesto que permite comprender el dinamismo de los factores que condicionan la evolución de un petro-estado y la forma en que cambian las relaciones entre el gobierno y las TOC.

Cuando la elite gobernante del país se halla en una situación de franca debilidad, su capacidad negociadora es mínima y asume una posición subalterna, estando dispuesta a firmar unos acuerdos con las TOC que permitan reforzar su dominio interno en el país. Gracias a esos acuerdos las TOC logran el acceso a la explotación de los recursos del país en condiciones netamente ventajosas (derechos de explotación a largo plazo, escasas obligaciones fiscales, libertad para exportar el crudo extraído, facilidad para retornar los beneficios) y, como contrapartida, el gobierno percibe ciertos pagos (tasas, bonus y otros) de las compañías petroleras. En los *Production Share Agreements* y en las *joint ventures* logran también la cesión de una parte de la producción extraída por las TOC⁶. En esas condiciones, la “paradoja de la abundancia” (*paradox plenty*)⁷ asocia la abundancia del recurso petrolero con el debilitamiento de las estructuras institucionales y el acentuamiento de las divisiones sociales.

Pero tanto los factores internos del país como otros de carácter externo pueden hacer que al cabo de los años se modifiquen los vínculos entre las TOC y la elite nacional por razones de índole diversa. Riches y Weinthal y Luong⁸ explican la nueva situación que se crea cuando las TOC aportan sus capacidades tecnológicas, financieras y organizativas, y con sus primeras inversiones de cierta magnitud convierten al país en un nuevo escenario petrolero. Desde ese momento el gobierno puede incrementar su presión sobre las compañías⁹. Otra situación nueva se crea cuando se produce el relevo del gobierno –sea a través de elecciones o mediante el ejercicio de la violencia–, de modo que puede acceder al poder otra elite que aspira a mejorar los contratos anteriores. Lo mismo puede suceder si se mantiene la elite gobernante pero es capaz de superar sus condiciones de debilidad, incrementando su fuerza

⁶ Sin ignorar la inclusión de corruptelas que en forma de dinero, entrega de armamento u otros favores, reciben con frecuencia las elites negociadoras al amparo de la confidencialidad y el secretismo de los contratos firmados. Shaxson, N. (2008): *Poisoned wells: The Dirty Policies to African Oil*, Londres, Palgrave Macmillan; Ngodi, E. (2005): “Gestion des ressources pétroliers et développement en Afrique”, GODESRIA, Maputo, Mozambique.

⁷ Karl T. (1997): *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, Berkeley, University of California Press.

⁸ Riches, P.: “Perspectives on the political risk system for western multinational oil company investment in Central Asia”, in Cumming, S. (ed.) (2003): *Oil, Transition and Security in Central Asia*, Londres, Routledge; Weinthal y Luong, *op. cit.*

⁹ Kérebel C. y Keppler J. (2009): “La gouvernance mondiale de l’énergie”, París, IFRI.



política y contando con apoyos externos que permitan exigir la revisión de los acuerdos. Surgen entonces dos alternativas posibles.

La primera es que el gobierno y las empresas nacionales aumenten el margen de ingresos (impuestos, royalties, bonus) y otras ventajas procedentes de la cesión del *oil endowment*, pero las decisiones fundamentales sobre la producción y la exportación siguen estando en manos de las compañías extranjeras. La segunda alternativa es que los agentes nacionales pasen a controlar los principales resortes de decisión del ciclo petrolero y asuman el *oil empowerment*, al que se supeditan las compañías extranjeras. Esta alternativa implica que esos agentes toman las decisiones básicas que conciernen al:

- proceso interno: exploración de nuevas reservas, extracción de crudos y elaboración de productos refinados; y
- proceso exterior: rutas de transporte, elección de clientes y condiciones de venta, y posesión de los ingresos que genera la exportación.

Por tanto, el *oil empowerment* requiere que el país disponga de jugadores nacionales relevantes que ejerzan un protagonismo significativo (absoluto o compartido en algún grado con la compañías extranjeras) en el ciclo petrolero. No es suficiente con que el gobierno tenga más fuerza política sino que se precisa que la/s empresa/s nacional/es posea/n la capacidad técnica y financiera para explorar y explotar los recursos nacionales. En consecuencia, el *oil empowerment* exige que se cumplan tres requisitos:

1) *Fuerza política* para lograr una posición negociadora ventajosa. La elite dominante debe controlar los resortes de poder con los que construir un marco institucional estable que garantiza su continuidad. Dicho marco implica la organización del sector petrolero para que desarrolle una actividad que sea consistente con los objetivos del gobierno.

2) *Capacidad tecnológica y financiera*. La/s empresa/s nacional/es deben disponer de la tecnología y de los recursos financieros que las permita realizar adecuadamente las actividades *upstream* y *downstream* implicadas en el ciclo petrolero.

3) *Reproducción ampliada del ciclo petrolero*. La gestión económica de los ingresos debe garantizar la reinversión en el sector de los recursos suficientes para que se acreciente la capacidad extractiva y exportadora, lo cual puede ser compatible con otros destinos, según cuál sea el carácter político-ideológico de la elite y su eficacia gestora.

3. Kazajstán: acuerdos iniciales y emergencia como enclave petrolero

Kazajstán surge como Estado-nación en diciembre de 1991, tras la desintegración de la URSS, sin las instituciones políticas ni el personal dirigente que necesita el funcionamiento básico de un Estado. Éste quedó en mano de una elite de funcionarios regionales, liderados por Nursultan Nazarbayev, sin cohesión interna, ni referencias ideológicas propias, que



pasaron a gobernar a una población sin ningún signo de identidad nacional¹⁰. Su deteriorada economía ocupaba un lugar periférico en la estructura económica soviética, lo mismo que sucedía con sus recursos de petróleo. Más aún, esa situación empeoró en los primeros años de independencia. Entre 1991 y 1995 la producción de crudo se redujo de 570 a 430 mil barriles/días (b/d), extraídos en pequeños campos diseminados, con una tecnología anticuada, y transportados por unas viejas tuberías que seguían vinculadas a las rusas¹¹.

En esas precarias condiciones, entre 1992 y 1997 la elite kazaja negoció con las TOC los acuerdos para explotar los campos con mayores recursos (Tengiz, Karachaganak), para explorar los que tenían mayor potencial futuro (mar Caspio) y para construir las rutas de transporte que condujeran esos crudos hacia la exportación. Agobiado por las urgencias, el gobierno kazajo asumió una función subalterna, conformándose con recibir diversas aportaciones monetarias, amén de corruptelas destinadas al aumento de las fortunas personales de la elite. A medio plazo quedó a la espera de que la explotación de esos campos petrolíferos proporcionara a Kazakhoil (empresa estatal) un cierto volumen de crudo para exportar (según las cuotas de reparto acordadas¹²), a la vez que crecerían los ingresos estatales fruto del incremento de la capacidad extractiva de los diferentes campos y de su destino hacia la exportación.

Así fue como se sentaron las bases para que en el intervalo de 1998 a 2000 Kazajstán irrumpiese como un nuevo escenario petrolero. El comienzo de la actividad extractiva en Karachaganak y Tengiz propició un rápido aumento de la producción de crudo, mientras que la inauguración del Caspian Pipeline Consortium permitió trasladar gran parte de ese crudo hacia la exportación¹³. Todo ello sucedió al tiempo que surgían otras dos coincidencias felices: el precio internacional del crudo comenzó a elevarse (desde menos de 13 dólares/barril en 1998 a más de 28,5 \$/b en 2000) y se descubrieron grandes reservas de crudo en Kashagan.

Súbitamente, en 1999 la producción se elevó en casi cien mil barriles-día, hasta 631 mil b/d, y desde entonces fue registrando record anuales hasta alcanzar 1,6 millones b/d en 2009 (cuadro 1). Tengiz incrementó su extracción hasta acercarse a 450 mil b/d, mientras que Karachaganak lo hizo hasta casi 240 mil b/d, compuestos en su mayoría por gas condensado. Actualmente, ambos campos aportan más del 40% de la producción kazaja.

Con esas cifras, Kazajstán ocupa el lugar 18º entre los países productores, con una cuota del 1,8% mundial. Pero su relevancia petrolera es mayor cuando se consideran sus reservas probadas, evaluadas en casi 40 mil millones de barriles, gracias sobre todo a Kashagan (BP,

¹⁰ Cohen, A. (2008): *Kazakhstan: the road to independence. Energy policy and the birth of a nation*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute; Olcott, M. (2002): *Kazakhstan*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

¹¹ Van der Leeuw, C. (2000): *Oil and gas in the Caucasus and Caspian: A History*, Londres, Palgrave Macmillan; Olcott (2002), *op. cit.*

¹² Para explotar Tengiz se firmó un Production Share Agreement (PSA) por 40 años con una joint venture creada por Chevron (50%), Exxon (25%), Kazakhoil (20%) y la rusa Lukoil el 5%. La explotación de Karachaganak se concedió en régimen de cesión por 40 años, a un consorcio internacional dominado por Agip y British Gas (32,5% cada una), con un 20% para Chevron y un 15% para Lukoil. Cohen, *op. cit.*; Olcott (2002), *op. cit.*

¹³ El CPC podría transportar has 1,3 millones de b/d de crudo desde Tengiz hasta el puerto ruso de Novorossiisk, en el mar Negro, a lo largo de 1.550 kilómetros. La mitad de la propiedad pertenecía a los gobiernos de Rusia (24%), Kazajstán (19%) y Oman (7%), y la otra mitad se repartía entre Chevron (15%), Lukarco (12,5%), Exxon (7,5%), Rosneft-Shell (7,5%), Agip (2%), BG (2%), Oryx (1,75%), y KTO (1,75%).



2009)¹⁴. Según esos datos, Kazajstán posee el 3,2% de las reservas mundiales y ocupa el 9º lugar, por delante de Nigeria y sólo por detrás de los seis grandes de la OPEP, Rusia y Libia.

Como el consumo interno de productos petrolíferos se mantiene en niveles bajos (225-250 mil b/d), el 85% de la producción se destina a la exportación, que ha registrado un aumento similar al de la extracción, incrementándose en casi un millón de b/d entre 1998-2009 hasta situarse en 1,4 millones b/d.

Por lo tanto, merced a las inversiones y a la tecnología de las TOC, Kazajstán se ha convertido en un escenario petrolero con una capacidad extractiva-exportadora de cierto relieve internacional. Sus reservas probadas y las que seguirán descubriéndose harán que esa relevancia se acreciente durante la próxima década.

4. Modificaciones en el nuevo escenario; factores de cambio y resultantes

4.1. Dos factores de cambio: consolidación política y entrada de nuevos socios

a) *La consolidación de un poder oligárquico.* La mejora de la situación económica reforzó a la elite gobernante gracias al incremento del petróleo exportado a unos precios internacionales cada vez más elevados. Entre 2000 y 2007, los ingresos petroleros aumentaron desde 6 a 41,5 mil millones de dólares¹⁵, haciendo posible que el PIB creciera a una tasa media del 10% anual. Los resultados económicos dieron mayor crédito a la gestión del gobierno y afianzaron la imagen “modernizadora” de Nazarbayev. A su vez, las ventas de petróleo favorecieron la extensión del rentismo a través de la actividad presupuestaria.

Los ingresos y los gastos públicos se elevaron con rapidez y el gobierno estuvo dispuesto a compartirlos con los dirigentes locales de las principales regiones del país¹⁶. Además, una parte creciente de los gastos públicos –que pasaron de 4 a 25 mil millones de dólares entre 1999 y 2007– se ha destinado a servicios sociales, viviendas y transporte, así como a la creación de empleo público. Al mismo tiempo, el aumento de las importaciones aportó una mayor oferta de bienes de consumo para la población. Se amplió así la red de relaciones territoriales, sectoriales y sociales que aumentaba la estabilidad en el poder del grupo liderado por Nazarbayev¹⁷. Otro factor que favorece la extensión del rentismo es el reducido volumen de población del país, cifrado en 15,5 millones.

El otro pilar que ha sustentado la consolidación de esa elite al frente del Estado es la construcción de un marco político de carácter autoritario. Una constitución presidencialista otorgó a Nazarbayev las principales atribuciones legislativas y ejecutivas, de modo que los demás órganos políticos quedaron sometidos a las decisiones omnipresentes y omnipotentes del presidente. Ese liderazgo unipersonal se ha prolongado a su familia y al entorno de incondicionales que ocupan los principales resortes del poder económico, el aparato represivo

¹⁴ Además de los 13 mil millones de barriles estimados en Kashagan, son favorables las expectativas de otros campos del Caspio que están sin evaluar. Las mayores reservas probadas onshore están en Tengiz, Karachaganak y Aktobe. Energy Information Administration (2008): “Kazakhstan”, Country Analysis Briefs, EIA.

¹⁵ Gobierno y Political Risk Services (PRS) (2008): *Kazakhstan. Country Report*, PRS Group, Nueva York.

¹⁶ Entre 2003 y 2008 los ingresos locales aumentaron su participación en los ingresos del Estado del 35% al 45% y los gastos lo hicieron del 0% al 53%. PRS, *op. cit.*

¹⁷ Najman, B. *et al.* (2008): *The Economics and Politics of oil in the Caspian Basin*, Londres, Routledge; Makhmutova, M.: “The Budget Process in Caspian Countries. The experience of Kazakhstan and Azerbaijan”, *Problems of Economic Transition*, vol. 50, nº 4 (2007), pp. 24-65.



y los medios de comunicación. Al amparo de un poder opaco, una oligarquía económica, política y social perpetra numerosos actos de abuso, nepotismo y cleptomanía¹⁸.

Sin embargo, al mismo tiempo, ese poder autocrático ha cumplido otras funciones significativas. Ha garantizado la estabilidad de un Estado unitario frente a las tentaciones fraccionales de ciertos grupos económicos y clanes étnicos. Frente a un Parlamento excesivamente fragmentado, surgido de las sucesivas elecciones legislativas, los referendos electorales obtenidos por Nazarbayev como Presidente han jugado una función política estabilizadora. El vértice presidencialista ha sido el elemento vertebrador de un débil entramado de instituciones que años atrás ni siquiera existía y ha permitido un cierto espacio para el ejercicio de las libertades públicas y el debate político, cuyo perímetro queda limitado por los rasgos autoritarios del régimen¹⁹.

Un tercer elemento que ha favorecido a la elite política ha sido su habilidad en las relaciones internacionales. Lo que Nazarbayev denomina “política “multivectorial” consiste en la ampliación de los vínculos exteriores con su entorno regional, con los países árabes, con Estados Unidos y con las potencias occidentales que han ensalzado la imagen modernizadora kazaja como respuesta a la apertura a la inversión extranjera en el petróleo²⁰. Sin embargo, la extensión más determinante de esa política exterior ha sido la llevada a cabo con sus dos grandes vecinos: Rusia y China, ya que la mejora de las relaciones ha cristalizado en la entrada de las grandes empresas petroleras de ambos países en la explotación de los recursos kazajos.

b) *La estrategia de las compañías rusas y chinas.* El gobierno y las empresas petroleras de China –en proceso de reorganización– asistieron de forma contemplativa al acceso de las TOC al petróleo kazajo. Casi lo mismo sucedió en Rusia, si bien sus empresas contaron con la ventaja que suponían sus lazos históricos y su proximidad geográfica a los campos kazajos. Lukoil obtuvo una presencia minoritaria en Karachaganak y Tengiz, mientras que Transneft, Lukoil y Rosneft tenían una participación importante en el CPC.

Años después se produjo la reacción de las compañías rusas y chinas utilizando las principales armas que tenían a su disposición. La fuerza de las rusas residía en: *i*) su gran tamaño y su vinculación con el gobierno de Putin; *ii*) la presión para negociar concesiones en los campos del Caspio que carecen de delimitaciones fronterizas claras entre ambos países; *iii*) el hecho de que la mayoría de las rutas de exportación del crudo kazajo discurran por territorio ruso²¹. Merced a ello, Lukoil obtuvo la explotación de varios campos *onshore* en Karaluduk, Turgai Petroleum y Buzachi (los dos últimos compartidos con la china CNPC) y, con mayor importancia, los derechos para explotar los campos *offshore* de Khvalynskoye, Tsentralnove y Tyub-Karagan; mientras que Rosneft participa en Kurmangazy. En el caso del

¹⁸ Bowyer, A. (2008): *Parliament and Political Parties in Kazakhstan*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute; Djalili, M-R. y Kellner, T.: “Regímenes políticos de Asia Central: crisis de legitimidad, violencia política y perspectivas inciertas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 70-71 (2005), pp. 35-68.

¹⁹ Bowyer, *op. cit.*; Olcott, M. (2009): “A New Direction for U.S. Policy in the Caspian Region”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

²⁰ Weitz, R. (2008): “Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia”, Central Asia-Caucasus Institute, Washington; Kérebel C. y Keppler J. (2009): “La gouvernance mondiale de l’énergie”, París, IFRI.

²¹ Kandiyoti R. (2008): *Pipelines: flowing oil and crude politics*, Londres, Tauris; Torbakov, I.: “The West, Russia, and China in Central Asia: What Kind of Game is Being Played in the Region?”, *Transition Studies Review*, vol. 14, nº 1 (2007), pp. 152-162.



transporte, dos tercios del crudo exportado desde Kazajstán se traslada por oleoductos rusos o por la parte del CPC que pertenece a empresas rusas²².

Por la parte china, su fuerza ha residido en tres aspectos distintos: *i*) su enorme capacidad inversora gracias a los superávits que genera el comercio exterior; *ii*) la fortaleza tecnológica y financiera de sus compañías petroleras; *iii*) la nueva estrategia petrolera para garantizar sus crecientes necesidades importadoras. El primer paso se produjo en 1997 cuando la compañía estatal China National Petroleum Company (CNPC) adquirió el 60% de la empresa que explotaba el campo de Aktobe, porcentaje que elevó al 85% tras una nueva compra en 2003, controlando así el tercer campo petrolífero en importancia entre los que se encuentran activos.

Las compras se aceleraron desde 2005. CNPC adquirió PetroKazajstán, Kumkol South y partes de Turgai Petroleum, Buzachi y Kazgermunai. Después el grupo chino compró la mitad de Karazhambasmunai y a finales de 2009 CNPC se hizo con MangistauMunaiGas, otro de los campos más importantes. Además, a través de PetroKazajstán, CNPC es copropietaria de la refinería de Shymkent y del oleoducto Atasu-Alashankau²³. Igualmente participa en exclusiva o en colaboración con otras empresas en la exploración de varios campos *offshore* cuyas reservas pueden ser cuantiosas, como Darkham y Zhanazhol. Por su parte, Sinopec, otra petrolera china, ha concedido un préstamo para modernizar y ampliar la refinería de Atyrau.

Ante esa creciente presencia china, los círculos políticos y económicos kazajos expresan una doble sensación. De un lado muestran cierta preocupación por el control chino sobre una parte del negocio petrolero kazajo. De otro lado, valoran que las empresas chinas cumplan con las normas ambientales y fiscales del país, que se comporten como buenos socios y sean grandes inversores en el sector del petróleo y en otros²⁴. Aprecian también el trato preferente que China otorga a su país en sus relaciones bilaterales y en la Shanghai Cooperation Organization²⁵.

4.2. Tres resultantes: revisión de los acuerdos, KMG y mayor potencial rentista

Se creó así un nuevo contexto económico y petrolero donde la mayor fuerza política y la posibilidad de contar con las empresas rusas y chinas como nuevos socios petroleros hicieron posible que la oligarquía gobernante se propusiera nuevos objetivos: revisar los acuerdos con las TOC, fortalecer el sector petrolero nacional y obtener mayores rentas procedentes de la producción y la exportación de petróleo.

a) Renegociación de los acuerdos con las TOC. El cambio de actitud comenzó a visualizarse en 2002 cuando el gobierno acusó a Chevron de cometer un delito ambiental en el almacenamiento del azufre extraído junto con el crudo en Tengiz. Fue el comienzo de una

²² Las empresas rusas han utilizado ese predominio para cuestionar la (de por sí dudosa) opción de trasladar crudo a través del Caspio para enlazar con el oleoducto BTC que conecta Bakú con Tbilisi y el puerto turco de Cehyan. También han frenado las negociaciones sobre la nueva ampliación del CPC para forzar que algunos de los socios participen también en la construcción de un oleoducto ruso que atravesase el mar Negro hasta el puerto búlgaro de Burgas.

²³ Olcott, M. (2007): "KazMunaiGaz: Kazakhstan's National Oil and Gas Company", James Baker Institute of Public Policy, Rice University; Raballand, G. y Andréys, A.: "Why should trade between Central Asia and China continue to expand?", *Asia Europe Journal*, vol. 5, nº 2 (2007), pp. 235-252.

²⁴ Peyrouse, S. (2007): *Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute.

²⁵ *Ibid.*; Weitz, *op. cit.*



cadena de tensiones en los principales campos, algunas de las cuales derivaron en conflictos de cierta intensidad motivados por tres cuestiones principales.

- El cumplimiento de la legislación medioambiental. Chevron aceptó el pago de una multa por 600 millones de dólares y en 2007 tuvo que abonar otra multa por ignorar la normativa sobre almacenamiento de sulfuro. También por un motivo ambiental en 2005 se produjo otro conflicto con la canadiense Hurricane, que dio lugar a que esa empresa decidiese vender PetroKazajstán, adquirida después por la china CNPC²⁶.
- La modificación reiterada de la legislación fiscal. El nuevo código aprobado en 2004 alteró los regímenes fiscales aplicados a los dos modelos de contratos PSA y Excess Profit Tax. A la vez, se han introducido nuevos impuestos sobre la explotación de los recursos naturales y sobre la exportación de petróleo, con sucesivas revisiones que dejan abierto su uso discrecional incluso para los contratos PSA que estaban exentos. Igualmente, se aplican a las empresas petroleras nuevas obligaciones de financiar programas sociales en las comunidades locales y otros bonus no previstos al inicio²⁷.
- La imposición de la presencia de la nueva compañía estatal (KMG) en los consorcios empresariales. En 2004 se aprobó una ley sobre los acuerdos PSA, que reemplazaba a la de 1995, donde se establecía que KMG dispondrá del 50% de las acciones en los futuros consorcios y éstos deberán cumplir con un mínimo de contenido local en los bienes y servicios que utilizan. En 2005 BG decidió vender su cuota (16,7%) en Kashagan y el gobierno pretendió que KMG adquiriese esa cuota; ignorando con ello el derecho de tanteo que –según el contrato– tenían las compañías asociadas. Tras un período de negociaciones se alcanzó un acuerdo por el que KMG compraría el 8,3% y las demás compañías del consorcio comprarían el otro 8,3%. La controversia cobró un nuevo vigor cuando en agosto de 2007 el líder del consorcio, Agip, hizo público que las dificultades técnicas obligaban a retrasar otra vez el comienzo de la extracción de crudo en Kashagan. Tras rechazar esa explicación, el gobierno demandó un pago que resarciera al país por los efectos negativos del nuevo atraso y exigió que KMG tuviera más presencia en el consorcio. Tras varios meses en los que se paralizaron las actividades en el campo, en enero de 2008, se alcanzó un acuerdo que recogía las principales exigencias del gobierno²⁸. Sobre todo, se aceptaba que KMG liderase el consorcio y elevase su cuota hasta el 16,81% (abonando 1,8 mil millones de dólares). Ese porcentaje superaba simbólicamente en unas centésimas la cuota (16,66%) de los mayores socios originales: Agip, ExxonMobil, Shell y Total; mientras que ConocoPhillips e Inpex reducían las suyas al 8,28%²⁹.

De ese modo, la revisión de los acuerdos con las TOC ha dado lugar a que se garantice la primacía de las leyes kazajas, aumenten los ingresos obtenidos por el gobierno y se afiance la presencia de KMG en Kashagan. Lo cual ha puesto en cuestión dos principios básicos para los inversores occidentales: la estabilidad de los derechos de propiedad y de las ventajas fiscales adquiridas.

²⁶ Peyrouse, *op. cit.*

²⁷ OECD, 2006; Olcott (2007), *op. cit.*; Najman *et al.*, *op. cit.*

²⁸ La reclamación de 10 mil millones dólares quedó en una cifra entre 3,2 y 5 mil millones según cual fuese el precio internacional del petróleo, en una banda entre 65 y 90 dólares/barril.

²⁹ Campaner, N. y Yenikeeff, S. (2008): “The Kashagan Field: A Test Case for Kazakhstan’s Governance of Its Oil and Gas Sector”, París, IFRI.



b) *Creación de KMG como compañía estatal verticalmente integrada.* El gobierno decidió concentrar en una compañía todas las actividades petroleras que estaban bajo su control. Previamente, en 1997, había convertido el Ministerio de Petróleo y Gas en dos empresas estatales: Kazakhoil y KazTransoil que se ocupaban de la producción y el transporte de petróleo y había privatizado la mayoría de las pequeñas compañías productoras de petróleo. En 2001 fusionó las dos empresas encargadas del transporte de petróleo y gas para crear Transneft Oil and Gas (TOG) y al año siguiente hizo lo mismo con Kazakhoil y TOG para crear la National Company KazMunaiGas (KMG) como empresa nacional que poseía los activos públicos en el ciclo petrolero, incluyendo las participaciones en los consorcios de compañías extranjeras³⁰.

Su filial más importante es KazMunaiGas Exploration Production (KMG-E&P), que se ocupa de las actividades de extracción, distribución interna y exportación de crudos. Surgida en 2004 de la fusión de las dos empresas estatales que explotaban los campos de Uzen y Embai, sólo el 62% de su capital pertenece a KMG ya que el resto se privatizó a través de las bolsas de Almaty y Londres. KMG-E&P es quien posee las cuotas estatales en Kazgermunai (50%) y Karazhamnbasmunai (50%), mientras que las demás participaciones las tiene directamente KMG: Tengiz (20%), PetroKazajstán (33%), Kasahagan (16,88%), Zhambai (50%), Kazakhturkmunai (51%) y otras de menor cuantía.

KMG es la propietaria de la red de transporte (TGO) que distribuye los crudos y derivados en el interior del país, así como del 22% de la propiedad del oleoducto CPC, de la mitad del oleoducto Atasu-Alashankau y de la compañía de buques cisternas que traslada pequeñas cantidades de crudo a través Caspio. También posee las refinerías de Atyrau y Pavlodar y la mitad de Shymkent. Las actividades de comercialización y servicios las lleva a cabo a través de Trade House KMG y de otras filiales menores (KMG, 2009).

c) *Mayor captación de ingresos para desarrollar la economía rentista.* La nueva posición del gobierno ante las TOC y la reorganización del sector nacional han ampliado la captación de rentas petroleras. Por un lado están los royalties y otros derechos por la explotación del subsuelo, sustituidos desde 2008 por Mineral Extraction Tax que grava de un 5% a un 18% la producción (en tramos que van de 5 mil a más 100 mil barriles/día) de las compañías nacionales y extranjeras. A su vez, el VAT grava de forma uniforme (12%) las transacciones interiores, mientras que los derechos de exportación se han convertido desde 2008 en un impuesto que oscila entre el 7% y el 32%, aplicado según cuál sea el precio internacional a partir de 50 \$/b. Por último, las compañías deben pagar una pequeña cuota por la seguridad social de los empleados y un impuesto sobre los beneficios que en los últimos años ha descendido del 30% al 20%. A todo ello se añaden los ingresos por sanciones, bonus y los pagos anticipados de las compañías extranjeras.

Resulta difícil medir el impacto de la presión tributaria sobre las empresas, ya que las medidas experimentan continuos cambios, tanto en los porcentajes aplicados como en las empresas a las que se grava. Con frecuencia, a una disposición general le siguen negociaciones bilaterales de cada empresa con el gobierno, lo que da lugar a acuerdos puntuales y diversos, haciendo que el funcionamiento fiscal sea discrecional. La información que proporcionan el gobierno y las empresas no permite analizar el impacto de las cargas fiscales sobre las compañías extranjeras. Sin embargo, una evidencia de que esas obligaciones no resultan excesivamente gravosas para las TOC (a pesar de los cambios introducidos) la proporciona la estimación sobre el reparto acumulado de los beneficios que obtendrán en

³⁰ Olcott (2007), *op. cit.*; Cohen, *op. cit.*



Karachaganak y Kashagan cuando concluya su explotación. Se calcula que los agentes nacionales (Estado, KMG, comunidades locales) dispondrán del 60% y las TOC del 40% (OCDE, 2006). De ese modo, la parte kazaja tendrá una proporción sensiblemente menor que la que registra la parte nacional en las concesiones de ciertos países de Oriente Medio y de países europeos como Noruega, donde la relación es 80-20%³¹.

Sí se dispone de información para valorar la decisiva importancia que esas cargas tienen en el presupuesto estatal³². Los ingresos obtenidos en el ciclo petrolero han elevado su magnitud relativa desde el 2,2% del PIB en 1999 hasta el 12% en 2008, de modo que han incrementado su presencia en los ingresos públicos totales desde el 18% hasta el 44%³³. De esa manera, tras descontar los gastos públicos –también en ascenso–, el presupuesto estatal arroja en los últimos años un superávit equivalente al 4-6% del PIB. Por tanto, los ingresos petroleros constituyen la base en la que se asienta el rentismo kazajo que ha favorecido la consolidación política de la oligarquía dominante.

No obstante, el carácter más o menos distributivo versus depredador del rentismo practicado por la elite dominante se presta a distintas valoraciones según la posición que se adopte sobre el significado del Fondo Nacional creado en 2001, creado y controlado por Nazarbayev. Dicho fondo recibe la mayoría de los ingresos petroleros, de modo que en los últimos años ha percibido cerca del 40% de los ingresos fiscales, lo que equivale aproximadamente al 10% del PIB anual. En consecuencia, el fondo ha incrementado sus recursos financieros hasta 27,6 mil millones de dólares en 2008, equivalentes al 20% del PIB³⁴.

La situación posterior del Fondo Nacional se ha hecho más laberíntica tras la fusión de Kazyna y Samruk. Kazyna es un segundo fondo (para el Desarrollo Sostenible), creado en 2005 con los recursos del Banco de Desarrollo para llevar a cabo programas de modernización y diversificación de la economía. Samruk es un holding creado en 2006 para integrar a las grandes empresas estatales, con KMG a la cabeza, con el propósito de garantizar la dirección estratégica de la economía. La fusión de ambos (SK), decidida en 2008, implica que el valor de sus activos equivale al 45% PIB y que en adelante será esa entidad la que reciba los dividendos obtenidos por KMG, tanto por sus operaciones propias como por sus derechos en empresas participadas, mientras que el Fondo Nacional seguirá financiándose vía recaudación fiscal. Sin embargo, en 2009 este Fondo transfirió al SK 9 mil millones de dólares, de los cuales 5 eran en préstamo y los otros 4 como inyección de capital, lo cual hace que el Fondo Nacional participe en el capital de SK. Según parece, esos recursos han sido utilizados para hacer frente a la recesión económica y al saneamiento de algunos bancos importantes³⁵.

³¹ Angelier, J-P. (2008): “L’évolution des relations contractuelles dans le domaine pétrolier, Note de Travail 11/2008”, LEPI, CNRS, Grenoble.

³² Makhmutova, *op. cit.*; Najman *et al.*, *op. cit.*; International Monetary Fund (2009): “Kazakhstan”, Country Report 09/300, Washington.

³³ IMF, *op. cit.*

³⁴ Según los datos correspondientes a finales de 2007, el 91% de sus ingresos del fondo provenía del sector del petróleo y el resto era la rentabilidad financiera de los activos (extranjeros) en los que se estaban colocados sus recursos. La contribución del sector petrolero se repartía entre un 62% aportado por el impuesto sobre los beneficios de las empresas nacionales y de los consorcios PSA, un 16% de royalties, un 11% de las compañías extranjeras sujetas al Excess Profit Tax y un 10% de bonus, impuestos sobre la exportación y cuotas del gobierno en los acuerdos PSA. <http://www.minfin.kz>.

³⁵ IMF, *op. cit.*; Olcott (2009), *op. cit.*



5. Rentismo basado en el *oil endowment*, obstáculos para el *oil empowerment*

El apartado anterior revela la dimensión de los cambios habidos y la importancia decisiva que tiene el petróleo en la vida política y económica del país. Esos cambios han permitido un mejor aprovechamiento del “*oil endowment*” por parte de la oligarquía kazaja, pero no han servido para garantizar el control nacional sobre el ciclo petrolero, es decir, para alcanzar el “*oil empowerment*” definido como segunda alternativa en el planteamiento inicial del artículo. Ese *empowerment* depende del cumplimiento de dos requisitos básicos por parte de los jugadores nacionales: el dominio efectivo sobre el proceso productivo y exportador, la capacidad tecnológica y financiera para promover la reproducción ampliada del proceso.

5.1. Limitado control de actividad productiva y exportadora

a) *Proceso interno*: El cuadro 1 recoge la evolución de la producción de las doce empresas que concentran más del 85% de la extracción del crudo en Kazajstán. La clasificación de esas compañías según la propiedad de sus activos y el nivel de producción en 2009 permite establecer la siguiente tipología:

- Seis son exclusivamente extranjeras y aportan unos 600 mil barriles-día, es decir, cerca del 40%. Se trata de: Karachaganak, Aktobemunaigas, Mangistaumunaigas, Turgai Petroleum, Buzachi y Karakudukmunai.
- Cuatro son de propiedad compartida y aportan otros 600 mil barriles-día, de los cuales 440 mil pertenecen a compañías extranjeras y 160 mil a KMG o KMG-E&P. Se trata de: Tengizchevroil (80-20%), Kazgermunai (50-50%), PetroKazajstán (66-33%) y Karazhanbasmunai (50-50%).
- Dos pertenecen a KMG-E&P y aportan menos de 200 mil barriles-día, es decir alrededor del 12% del total: Se trata de Uzenmunaigas y Embamunaigas.
- El 13% restante, unos 225 mil barriles-día, corresponde a medio centenar de empresas privadas, algunas de las cuales cuentan con inversión extranjera. Entre ellas, solo una, Kazakhoil-Aktobe, produce 20 mil b/d y sólo siete más superan los 5 mil b/d³⁶.

Por tanto, la producción de crudo se realiza bajo el indiscutible predominio de las compañías extranjeras. Extraen más del 80% del crudo y, tras descontar las cuotas que los acuerdos asignan a la parte nacional, las compañías extranjeras poseen dos tercios del crudo extraído. La parte restante corresponde a KMG y a las demás empresas nacionales.

³⁶ Energy Intelligence: “Kazakh Crude Oil and Gas Condensate Production”, Nefte Compass” (diciembre 2009), en <http://www.energyintel.com>.



Cuadro 1. Producción de crudo de las principales compañías (ordenadas según su capacidad extractiva en los últimos años): miles de barriles-día³⁷

	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009 ³⁸
Total	836	1.111	1.297	1.426	1.484	1.554	1.607
Tengizchevroil	251	256	272	267	280	350	447
Karachaganak	80	119	207	208	233	252	237
Uzenmunaigas	84	106	132	135	135	132	126
Aktobemunaigas	65	93	117	119	118	117	122
Mangistaumunaigas	88	97	114	115	115	112	115
Kazgermunai	16	31	38	58	61	62	64
Turgai Petroleum	30	56	60	68	70	71	64
PetroKazajstán-Kumkol	73	99	61	74	70	74	62
Embamunaigas		53	56	56	56	56	55
Buzachi	-	-	15	27	32	33	38
Karazahanbasmunai	25	39	45	47	39	45	38
Karakudukmunai	6	7	10	14	20	24	29
Resto	118	155	170	238	255	226	210

En la fase de refino, la mayoría de los 240 mil b/d producidos en las tres plantas existentes pertenecen a KMG. Sin embargo, se trata de un nivel productivo modesto, que utiliza tecnologías anticuadas y aporta derivados (70% fuel residual y diesel) de baja calidad que se destinan a consumos domésticos poco cualificados o se intercambian con algunas regiones fronterizas de Rusia.

En el caso de las reservas probadas, la dotación de los campos onshore se cifra en 15 mil millones de barriles, de los cuales Tengiz alberga unos 9 mil, Karachaganak más de 2 mil y Buzachi y Aktobe más de mil millones cada uno. Por lo que se refiere a las reservas offshore en el Caspio, las de Kashagan superan los 13 mil millones de barriles, mientras que en otros campos las primeras estimaciones son prometedoras pero aún no hay cifras probadas en Darkham, Kurmangazy, Tseltralnove, Nursultan, Istatai, Satpayev, Tyub-Karagan y Abai. De ese modo, sumando las reducidas aportaciones de Emba, Uzen y otros campos, más las cuotas en Tengiz y Kashagan, las reservas que poseen KMG y KMG-E&P son inferiores a 5,5 mil millones de barriles. Por tanto, controlan menos del 20% de las reservas probadas. Además, el mayoritario control de las compañías extranjeras tenderá a mantenerse o incluso a aumentar porque las TOC y las compañías chinas y rusas están adquiriendo la mayor parte de los derechos de exploración en los demás campos del Caspio.

b) Proceso exterior: El reparto del crudo exportado es aún más asimétrico que el de la producción, ya que son KMG-E&P y las pequeñas empresas las que abastecen a las refinerías de Atyrau y Shymkent³⁹. Por ese motivo, las compañías extranjeras concentran el 73% de los 1,3 millones de barriles-día vendidos al exterior en 2008, mientras que las compañías nacionales sólo representan el 27%. Simultáneamente, las rutas por las que se transporta el crudo exportado están controladas por compañías rusas. Sumando la parte de Transneft en el oleoducto Atyrau-Samara y en el CPC, con las cuotas de Lukoil y Rosneft en el CPC, alrededor de dos tercios de las tuberías de exportación están en manos rusas. Otro 9% del

³⁷ Energy Intelligence, *op. cit.*

³⁸ Dato interanual de noviembre/2008 a noviembre/2009.

³⁹ La planta de Pavlodar, situada en el nordeste, se abastece con crudo ruso procedente de Omsk.



CPC corresponde a la TOC y la mitad del oleoducto Atasu-Alashankou pertenece a CNPC. En consecuencia, KMG controla menos del 20% de las rutas del crudo exportado⁴⁰.

La posición minoritaria tanto en la cuantía de la exportación como en las rutas de transporte determina que KMG disponga de un escaso margen para decidir el destino del crudo enviado al exterior. La mayor parte del crudo se traslada desde los puertos rusos de Novorosiisk y Primorsk hacia los países europeos. De forma directa, la Unión Europea concentra la mitad de las ventas de crudo kazajo⁴¹, aunque en realidad la proporción es más alta pues otro 30% del crudo es adquirido por Rusia, por parte de compañías que después lo venden en la UE y otros países europeos. El otro destino cada vez más relevante es China, que actualmente recibe un 14% del crudo exportado desde Kazajstán.

Por lo tanto, resulta evidente que KMG y los demás organismos kazajos ejercen un reducido control sobre el ciclo petrolero. Los principales resortes de decisión y los beneficios que ello reporta están en manos de compañías extranjeras. De un lado, Chevron ocupa posee casi el 17% de la producción y el 20% la exportación; mientras que Agip, BG y otras TOC controlan de forma conjunta porcentajes ligeramente inferiores. De otro lado, CNPC y otras empresas china poseen el 23% de la extracción y el 26% de la exportación, en tanto que Lukoil y otras empresas rusas disponen del 8% y 9%, respectivamente, además de ejercer el control mayoritario sobre el transporte.

La balanza por cuenta corriente muestra una de las principales consecuencias del dominio extranjero en la exportación de petróleo (cuadro 2). Entre 2003 y 2008, los ingresos por la venta de petróleo se elevaron desde 7 a 41,5 mil millones de dólares. Pero al mismo tiempo la salida de rentas por inversiones directas (debidas al petróleo) aumentó de 1,4 a 16,6 mil millones de dólares. También lo hicieron los pagos por servicios, una parte de los cuales son actividades vinculadas a las TOC que prestan empresas como Halliburton y Raytheon, así como diversos servicios de telecomunicación y finanzas. Y lo mismo sucede con una parte de las importaciones, en lo que concierne a bienes de equipos e insumos adquiridos por las TOC.

De esa manera, los ingresos por la venta de crudo se incrementaron en 34,5 mil millones, pero los pagos de rentas por inversiones en petróleo aumentaron en 15 mil millones y otros pagos por bienes y servicios lo hicieron en no menos de 5 mil millones. En consecuencia, el incremento neto de ingresos que aportó el petróleo fue inferior a 15 millones de dólares; una cifra relevante, pero significativamente menor que la expresada por el dato de exportaciones⁴².

⁴⁰ Kandiyoti, *op. cit.*; Tsereteli, M. (2008): *Economic and Energy Security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute. CPC transporta la mitad del crudo exportado, procedente de Tengiz y una parte de Karachaganak, mientras que Atyrau-Samara transporta otro tercio que procede de Karachaganak, Aktobe y otros campos del noroeste. Atasu-Alashankou transporta menos de 200 mil b/d (13%) y el resto son intercambios con Rusia (Orenburg) e Irán (refinería de Neka) que estos países compensan con crudos para exportar desde la frontera ruso-europea y desde el Golfo Pérsico; además de una pequeña cantidad de crudo trasladado por barco hasta Bakú.

⁴¹ Las compras de la UE han crecido con rapidez entre 2000 y 2007, pasando de 200 a 700 mil barriles/día, convirtiendo a Kazajstán en el sexto proveedor de la UE.

⁴² Arysranberov, K.: "Quality of Kazakhstan's Economic Policy and Balance of Payments", *Problems of Economic Transition*, vol. 51, nº 10 (2009), pp. 63-77.

Cuadro 2. Balanza por cuenta corriente de Kazajistán: Miles de millones de dólares⁴³

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁴⁴
Exportaciones	13,2	20,6	28,3	38,4	48,4	72,0	43,2
- Petróleo y gas condensado	7,0	11,4	17,4	23,6	28,1	41,5	24,4
Importaciones	9,6	13,8	18,0	24,1	33,3	38,5	29,0
Balanza de Bienes	3,7	6,8	10,3	14,6	15,1	35,5	14,2
Balanza de Servicios	-2,0	-3,1	-5,3	-5,9	-8,1	-6,6	-5,0
Balanza de Rentas	-1,7	-2,9	-5,7	-9,5	-13,1	-18,9	-10,5
- De inversión extranjera directa	-1,4	-2,4	-4,6	-7,7	-11,3	-16,6	-6,8
Transferencias corrientes	-0,2	-0,5	-0,4	-1,2	-2,2	-1,0	-1,0
Balanza por Cuenta Corriente	-0,3	0,3	-1,1	-2,0	-8,2	7,0	-2,3
% PIB	-0,9	0,8	-1,8	-2,5	-7,8	5,1	-2,1

5.2. Los agentes nacionales no garantizan la reproducción ampliada del sector

La posición minoritaria de KMG y de las pequeñas empresas en la actividad productiva y exportadora revela su incapacidad técnica y económica para garantizar la reproducción ampliada del ciclo petrolero. Carecen de la tecnología y de los recursos financieros que se necesitan para: *i*) explotar los principales campos *onshore*, *ii*) explorar y explotar los campos del Caspio, *iii*) dotar a sus refinerías de una mayor capacidad de procesamiento de crudos que aporte productos más elaborados; *iv*) construir oleoductos y otras rutas que transporten el crudo hacia la exportación.

Esa incapacidad tecnológico-financiera obedece a la conjunción de problemas histórico-estructurales con otros más recientes. De un lado, el subdesarrollo heredado de la época soviética somete a la economía kazaja al funcionamiento típico de una economía primario-exportadora. De otro lado, la transición postsoviética ha sido conducida por una elite política ocupada principalmente de su propia consolidación en el poder. El boom petrolero ha permitido que mejore la situación socio-económica, que se extienda el rentismo y que se reorganice el sector petrolero, pero no sin que se hayan sentado las bases para comenzar la transformación estructural de la economía. Durante la última década se han desplegado dos procesos simultáneos:

a) La economía ha profundizado su dependencia del petróleo. Actualmente, la producción de petróleo y gas aporta el 45% del valor de la industria, lo que equivale al 20% del PIB; y si se añaden otras actividades mineras (carbón, uranio, metales) la cuota se acerca al 25% del PIB. No obstante, su incidencia económica es aún más alta si se tiene en cuenta que una parte de los servicios (transporte, finanzas) se relaciona también con esas tareas extractivas. En la exportación, el petróleo aporta el 60% de los ingresos y si se suman los otros minerales el porcentaje se sitúa en el 85%, lo que representa más del 40% del PIB. Un peso tan abrumador del petróleo hace que la economía dependa de las oscilaciones de su precio internacional y que cuando éste es más favorable la economía sufra las tensiones asociadas con la “*Dutch disease*” que son la antesala del brusco empeoramiento que padece cuando se acaba la

⁴³ IMF, *op. cit.*

⁴⁴ Previsión del IMF.



bonanza exterior⁴⁵. Mientras tanto, la capacidad tecnológica es mínima y el país sigue careciendo de las ramas industriales y de los servicios vinculados al desarrollo económico.

b) *El funcionamiento rentista no ha impulsado al sector petrolero.* Los crecientes ingresos en manos de la oligarquía y de las elites locales han tenido diversos destinos, convenientes unos y espurios o depredadores otros. Entre los primeros destaca la ampliación de los gastos públicos dirigidos a finalidades económicas, sociales y administrativas, realizadas con diferentes dosis de eficiencia y, por tanto dando lugar a dispares resultados productivos y distributivos e institucionales⁴⁶. Sin embargo, la parte de los ingresos que se ha reinvertido en el sector petrolero ha sido exigua. Más bien al contrario, los ingresos de KMG-E&P y KMG han redundado en aportaciones fiscales para el gobierno y de sus cifras de beneficios más del 40% han sido impuestos pagados al Estado. El resto del beneficio de KMG-E&P se distribuye entre un porcentaje menor dirigido a reinversión y el reparto de dividendo (61-39%) entre KMG y sus accionistas privados. En el caso de KMG la mayor parte del beneficio después de impuesto se entrega al Samruk que es el poseedor de sus acciones.

Por tanto, el funcionamiento de KMG y de su filial y las exigencias fiscales determinan que el margen de reinversión en el sector petrolero sea pequeño. La vía más importante por la que se ha ampliado su presencia ha sido a través de la compra de paquetes de acciones (Kargermunai, Karazahanbasmunai, Kashagan), o bien la exigencia a ciertas compañías extranjeras para que cedan una parte de las acciones cuando compren una empresa, como fue el caso de CNPC con PetroKazakhstan. En el primer caso, aunque la información es imprecisa, parece que la compra de acciones se ha realizado en parte con recursos que previamente había aportado KMG al Estado y en otra parte (probablemente mayor) se ha recurrido a préstamos obtenidos en el exterior. Ese es uno de los motivos, ciertamente no el único, por los que la deuda externa del país ha crecido con celeridad entre 2003 y 2008, pasando de 23 a 109 mil millones de dólares, lo que supone alrededor del 80% del PIB.

Esa adquisición de propiedad otorga derechos sobre la parte que corresponde a la producción y a los beneficios de las compañías participadas. Pero no reporta ningún avance significativo en la capacidad tecnológica y financiera de KMG, o de KMG-E&P, porque ambas siguen al margen de las actividades prospectivas y extractivas que se realizan en los principales campos. Por tanto, no tienen oportunidad de dotarse de equipos avanzados, ni de asimilar los conocimientos técnicos y organizativos que emplean las empresas extranjeras. Si las empresas nacionales no avanzan en esa capacitación técnica y financiera, el sector petrolero necesita reproducir su dependencia exterior y se hacen imprescindibles los acuerdos que otorgan a las compañías occidentales, rusas o chinas el desarrollo de la mayoría de las actividades *upstream* y *downstream*.

⁴⁵ Además de las tensiones creadas por la apreciación real de la moneda, cierto alza de la inflación, aumento rápido de las importaciones y del endeudamiento externo, la desaceleración del crecimiento en 2008 (3,2%) y el retroceso de 2009 se han visto agravados por las consecuencias de las burbujas especulativas desatadas en torno al sector financiero y a la construcción, vinculados con las grandes obras comprometidas en la construcción de Astana como nueva capital. Akimov, A. y Dollery, B.: "Financial System Reform in Kazakhstan from 1993 to 2006 and Its Socioeconomic Effects", *Emerging Markets Finance & Trade*, vol. 44, nº 3 (2008), pp. 81-97; Arysranberov, K.: "Quality of Kazakhstan's Economic Policy and Balance of Payments", *Problems of Economic Transition*, vol. 51, nº 10 (2009), pp. 63-77.

⁴⁶ Olcott (2009), *op. cit.*; Akimov y Dollery, *op. cit.*; Arysranberov, *op. cit.*



6. Conclusiones

1. La experiencia de Kazajstán muestra el carácter reversible de los acuerdos firmados por las TOC con gobiernos extremadamente débiles que asumen una posición subalterna en las negociaciones. La entrada de las TOC hizo posible que Kazajstán se convirtiera en un escenario petrolero de cierta relevancia. Pero, al mismo tiempo, la modificación de las condiciones internas y externas hizo posible que el gobierno impusiera la revisión de aquellos acuerdos. Por tanto, la experiencia kazaja muestra la necesidad de que el análisis de los petro-estados rentistas sea dinámico para tener en cuenta cómo se modifican los márgenes de maniobra del gobierno y sus relaciones con las compañías transnacionales, las cuales ejercen una presencia decisiva sobre la economía y el petróleo del país.
2. En el caso kazajo, los efectos económico-rentistas del boom petrolero y el proceso político interno han favorecido la consolidación de una oligarquía nacional. Y, a la vez, las nuevas estrategias de las empresas chinas y rusas han hecho que esa elite pueda diversificar sus socios extranjeros.
3. La consolidación del poder político y la posibilidad de elegir nuevos socios han sido factores de cambio que han dotado al gobierno de capacidad para revisar los acuerdos con las TOC. Ello le ha reportado mayores ingresos y la creciente presencia de KMG en diversas empresas conjuntas, aprovechando en mayor medida su *oil endowment*.
4. No obstante, el control del ciclo petrolero sigue en manos de las compañías extranjeras y los jugadores nacionales ocupan una posición minoritaria. El uso rentista de los ingresos no ha modificado la debilidad tecnológica y financiera de la KMG y KMG-E&P, que siguen sin capacidad de garantizar la reproducción ampliada del sector. Sin *oil empowerment*, el control mayoritario del ciclo corresponde a Chevron, CNPC, Lukoil y otras compañías extranjeras.
5. Kazajstán seguirá acrecentando su posición como escenario petrolero internacional durante la próxima década. En ese horizonte, Tengiz y Karachaganak alcanzarán sus picos de producción, con 700 y 500 mil b/d respectivamente, mientras que Kashagan iniciará su producción alcanzando en una primera fase un nivel de 400-500 mil b/d, y otros campos, como Kumangazy, estarán en condiciones de ratificar lo que por ahora son estimaciones incipientes. De ese modo, en 2020 Kazajstán podría más que duplicar su capacidad exportadora actual, situándola por encima de 3 millones b/d⁴⁷.
6. Ese escenario aportará mayores ingresos rentistas, aunque su cuantía dependerá de la evolución del precio internacional. Sin embargo, el aumento de los ingresos (mayor provecho del *oil endowment*) no implica que los jugadores nacionales avancen en el *oil empowerment*. Para que eso ocurra se necesitan dos condiciones: que KMG-E&P participe en la extracción de crudos en los principales campos *onshore* y *offshore* en el mar Caspio⁴⁸; y que se reinvierta una proporción mayor de las rentas petroleras en el fortalecimiento de KMG y de sus filiales.

⁴⁷ Tsereteli, *op. cit.*

⁴⁸ Desde finales de 2009 diversas noticias atribuyen al gobierno la decisión de que KMG adquiriera un 10% de las acciones del consorcio de Karachaganak, que podría ser adquirido a Agip o a BG por mil millones de dólares. Otras posibilidades de vinculación estarían en los campos de Kumangazy, o en Kashagan, ya que KMG ha quedado como líder del consorcio.



7. Es previsible que se produzcan nuevas negociaciones con las compañías extranjeras, bien sea para lograr esa participación productiva directa de la compañía nacional, o bien para ampliar el potencial rentista. El gobierno cuenta con dos bazas principales: la diversidad de socios con los que llegar a acuerdos y la necesidad que tienen las TOC de ampliar, o por lo menos mantener, su limitado porcentaje de las reservas mundiales. El conjunto de TOC solo posee el 10% de esas reservas y comparte con diversas compañías nacionales otro 7%, dentro del cual están los acuerdos con Kazajstán⁴⁹, mientras que las compañías rusas tienen un 6% y las chinas apenas el 1,5%. Por ese motivo, todas las compañías involucradas en el petróleo kazajo tienen necesidad de garantizar su presencia en ese país, del mismo modo que los jugadores kazajos necesitan contar con las compañías extranjeras.

⁴⁹ Jaffe, A. y Solingo, R. (2007): "The International Oil Companies", James Baker Institute of Public Policy, Rice University.