



Argelia: ¿retorno al nacionalismo energético?

Aurèlia Mañé Estrada *

Tema: Este ARI plantea si los cambios anunciados en la política energética argelina tendrán repercusiones para las empresas españolas.

Resumen: Hasta 1986, la política energética argelina se basó en una legislación “nacionalista”. Desde esa fecha, la legislación se hizo más aperturista. Ello ha llevado a un nuevo tipo de alianzas integradas, como las que se están desarrollando con las empresas españolas. La Ley 05-07 parecía querer promover este tipo de alianzas. Sin embargo, los cambios anunciados en el verano de 2006 hacen temer un retroceso en la política internacionalizadora argelina. En el corto plazo estos cambios no tendrán mayores efectos en las empresas españolas, pero son un aviso para que España defina, ante el reto de un espacio energético europeo, una política energética clara.

Análisis: Hasta mediados de los años ochenta del pasado siglo, los determinantes de la política energética argelina fueron fundamentalmente internos. La legitimación política del régimen requería el máximo de ingresos públicos para ser redistribuidos a la población y la política de rápida industrialización del país requería el máximo posible de financiación en divisas para “quemar etapas” en la edificación del continente industrial. La coyuntura en la escena energética internacional favorecía lo anterior, puesto que en los años setenta y primeros ochenta, esta coyuntura venía marcada por la fuerte expansión del petróleo crudo como fuente de energía primaria –especialmente en EEUU, Europa y Japón– por un predominio de los *Estados productores* en el *upstream* petrolero y por una tendencia al alza de los precios del crudo.

* G.A.T.E. (Universidad de Barcelona)

Tabla 1. Aspectos relevantes de las sucesivas Leyes sobre hidrocarburos

	Previo a 1986	Ley 86-14	Ley 91-24	Ley 05-07	Julio 2006 (aprobado Septiembre)
Tipo de acuerdos permitidos	Monopolio Joint Ventures	Monopolio Acuerdos de Producción Compartida Acuerdos de Riesgo Compartido Joint Ventures	Monopolio APC, ARC, JV	Fin del monopolio Todo tipo de acuerdo o concesión	No concesión, lo que significa volver a la situación Ley 91-24
Acuerdos permitidos en:	Nuevos yacimientos petróleo	Nuevos yacimientos petróleo	Nuevos yacimientos de gas Todos yacimientos de petróleo	Todos los ámbitos	
SONATRACH	Operador único	Participación mínima del 51%	Participación mínima del 51%	Participación opcional. Franja entre 20%-30%	Participación 51%. Volver a la situación Ley 91-24
Aprueban los acuerdos	Consejo de ministros. Negociado con la SONATRACH	Consejo de ministros. Negociado con la SONATRACH	Consejo de ministros. Negociado con la SONATRACH	ALNAFT, Autoridad de regulación	
Transporte y óleo-gasoductos	SONATRACH derechos exclusivos	SONATRACH derechos exclusivos	Transporte de SONATRACH, pero autoriza financiación extranjera	Fin de la exclusividad SONATRACH	
Arbitraje	Local	Local	Internacional	Internacional	
Fiscalidad (*)		Reducción de regalías (tasa entre 10% y 20%) e impuestos sobre resultados (red. máxima 42%), y beneficio del petróleo en los APC en función del "factor K" (**)		Impuestos fijados en el Título VII (tasa de superficie, regalía, tasa sobre ventas (TPR), impuesto sobre resultados (ICR) y sobre activos fijos)	Mantener anterior + impuesto sobre beneficios extraordinarios, entre 5% y 50% si barni de petróleo > US\$30

(*) La información aquí proporcionada debe tomarse con cautela, puesto que varía según la fuente consultada.

(**) Factor K es el término fijado en las subastas de adjudicación de contratos. Junto con otros dos factores, determina el porcentaje de "beneficios" que va a los consorcios extranjeros en los APC.

Fuente: elaboración propia a partir de las sucesivas leyes de hidrocarburos, *Petroleum Economist*, marzo 2005 y agosto 2006).

Ante la situación descrita, los dos pilares de la política energética argelina fueron:

- (1) Establecer una legislación de hidrocarburos (véase la Tabla 1) que se podría calificar de *nacionalista*, en el sentido de que sus principales propósitos eran controlar la extracción de hidrocarburos y lograr que la máxima porción de renta posible del subsuelo fuera nacional.
- (2) Establecer una política de alianzas en el marco de la escena petrolera internacional – en este caso, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)– con el fin de lograr el máximo ingreso posible de sus exportaciones para su nación.

Los efectos de los dos primeros *shocks del petróleo* conducen a que a mediados de los años ochenta la tendencia petrolera internacional cambie de rumbo y se entre en una escena energética internacional caracterizada por una lenta, pero progresiva, sustitución del petróleo en beneficio del gas, por un fuerte descenso de los precios del crudo –tanto en términos nominales como reales– y, por último, por una pérdida de peso de los *Estados productores* en la escena petrolera internacional, al darse las condiciones para que los grandes conglomerados energéticos –transnacionales y privados– inicien de nuevo el camino hacia la reverticalización “universal” del sector (control global de la extracción, transporte, producción y comercialización de bienes energéticos).

Política y hechos energéticos actuales

Las consecuencias de estos cambios en un país petrolero-rentista como Argelia no se hacen esperar. Desde 1986, la legislación de hidrocarburos ha venido marcada por la necesidad de adaptarse a la nueva situación. Ese año se promulga una nueva Ley de Hidrocarburos (véase la Tabla 1) que abre la puerta a nuevos tipos de contratos con los inversores extranjeros y les reduce la fiscalidad. Ésta todavía es una reforma tibia ya que, por una parte, refleja la necesidad de financiación del régimen pero, por otra, sigue limitando la actividad de los inversores extranjeros. Éstos quedan excluidos de los yacimientos de petróleo que Sonatrach ya está explotando y comercializando, así como de todos los yacimientos de gas y toda la actividad relacionada con el transporte y comercialización de los hidrocarburos (el *downstream* petrolero), monopolio de Sonatrach.

En 1991 se modificó la Ley de Hidrocarburos (véase la Tabla 1). Esta vez, además de una nueva reducción de la fiscalidad, se abre la posibilidad a que los inversores extranjeros operen en aquellos yacimientos que Sonatrach ya estaba explotando y en los de gas.

Esta nueva legislación y la escena energética internacional cambiante modifican sustancialmente el panorama energético argelino finisecular. Hay cuatro motivos para ello:

- (1) Argelia cada vez es menos un país petrolero. Como se observa en la Tabla 2, el peso de su producción y exportación de gas ha aumentado considerablemente e, incluso, supera a la de petróleo crudo. Por ello, es más un país gasista que petrolero.

Tabla 2. Evolución de la producción y exportación de petróleo crudo y gas Argelino

	1980	1990	2000	2004
Producción energía primaria (MTEP)	70.587	107.309	153.224	170.646
<i>Petróleo crudo (%)</i>	80,32	54,23	42,06	47,91
<i>Gas (%)</i>	19,57	45,72	57,88	52,04
Exportaciones (MTEP)	56.344	83.978	124.125	136.891
<i>Petróleo crudo (%)</i>	77,50	41,20	33,08	44,12
<i>Gas (%)</i>	12,26	40,53	54,96	47,99
<i>Exportaciones/Producción (%)</i>	79,82	78,26	81,01	80,22

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM) argelino.

(2) Argelia ya no es lo que entendíamos por *país exportador*. Como se observa en la Tabla 3, la presencia de las compañías extranjeras en la extracción de hidrocarburos comercializables es cada vez mayor. Esta creciente participación imposibilita la "fidelidad" de Argelia a las cuotas de la OPEP.

Tabla 3. Porcentaje de producción de petróleo crudo y gas de SONATRACH y de los contratos con compañías extranjeras

(%)		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Petróleo crudo	Sonatrach	80,55	78,80	69,88	59,13	55,43	52,82
	Asociación	19,45	21,20	30,12	40,87	44,57	47,18
Gas natural (no seco de Hasi R'Mel)	Sonatrach	91,49	91,62	91,33	90,97	85,90	81,88
	Asociación	8,51	8,38	8,67	9,03	14,10	18,12
GPL	Sonatrach	84,14	85,19	84,04	82,77	76,70	75,14
	Asociación	15,86	14,81	15,96	17,23	23,30	24,86

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM) argelino.

(3) Argelia no debería tener intereses antagónicos con los principales consumidores de gas argelino, puesto que por costes y proximidad, especialmente en el caso de España e Italia, formamos parte del mismo *espacio geo-energético* –cuestión distinta es como se reparten los beneficios–. Esto se constata con la creciente presencia del gas argelino en nuestro suministro energético (véase la Tabla 4) e integración de su red de gasoductos en la europea. Por ejemplo, el futuro gasoducto MEDGAZ es un proyecto prioritario de la Unión Europea en la red Trans-Energética Europea (TEN).

Tabla 4. Contratos de transporte de gas con compañías extranjeras

Contratos con:	Rutas actuales			Rutas futuras	
	Trans-Med (Enrico Mattei) ¹	GME (Duran Farrell) ²	GNL	MEDGAZ ³	GALSI ⁴
ETAP (Túnez)	0,35				
Geoplin (Eslovenia)	0,4				
ENI/GP (Italia)	19,5		1,8		
Enel Spa (Italia)	6				
Gas Natural (España)		9	3,8		
Transgas (Portugal)		2,5			
GDF (Francia)			10,2		
Distrigaz (Belgica)			4,5		
Botas (Turquía)			4		
Depa (Grecia)			0,7		
Endesa (España)			1		
Cepsa (España)			0,85		
Iberdrola (España)			1	1,6 (*)	
Statoil			1		
Distigas (EUA)			1,3		
Duke Energy (EUA)			1		
Cifras en 10 ⁹ m ³ gas	26,25	11,5	31,15	8-10	8-10
% empresas españolas	22,86	78,26	21,35		

(*) Firma diciembre 2005.

(1) Participan Sonatrach, ENI, ETAP.

(2) Participan Sonatrach, Gas Natural, EMPL y Metragaz (Sagane).

(3) Participan Sonatrach, Cepsa, GDF, BP, Endesa, ENI, TotalFinaElf, Iberdrola.

(4) Participan Sonatrach, Enel power, Edison, EOS, Wintershell, Progremsa, SFIRS.

Fuente: Sonatrach (información disponible 2006).

(4) Sonatrach ya no es sólo el instrumento para lograr el máximo de renta nacional del petróleo, es una empresa cada vez más comercial e internacional que pretende captar mercado y presencia internacional en toda la cadena gasística. En concreto, estos cambios han transformado la relación que las empresas energéticas extranjeras tenían con Sonatrach. En el caso español, por el peso que tiene en nuestras empresas el transporte de gas desde Argelia, estos cambios se han traducido en una creciente integración microeconómica hispano-argelina, que se puede observar en la Tabla 5.

Tabla 5. Actividades conjuntas de SONATRACH y empresas energéticas españolas

	Proyectos con empresas españolas en Argelia		SONATRACH en "España"
	<i>Upstream</i> (*)	<i>Midstream</i>	<i>Downstream</i>
Repsol YPF	16 Bloques 1 Proyecto integrado de GNL (48% Repsol YPF y 32% Gas Natural)		
Gas Natural	1 Bloque (con Repsol YPF) 1 Proyecto integrado de GNL (48% Repsol YPF y 32% Gas Natural)		
CEPSA	3 Bloques	Valoración petrolera <i>stream</i> (SONACEP) Gasoducto MEDGAZ	Cogeneración (GEPESA) Cepsa Gas Comercializadora
Unión Fenosa			Proyecto Reganosa de GNL
Endesa		Gasoducto MEDGAZ	Proyecto Reganosa de GNL
Iberdrola		Gasoducto MEDGAZ	Cogeneración (Sagunto-Bizkaia)
Firmado acuerdo cooperación		Gasoducto MEDGAZ	
BASF Tarragona			Fabricación de Propileno (Propanchem SA)

(*) Cito bloques sin distinguir exploración y desarrollo ni petróleo y gas, en los que las empresas españolas tienen participación, aunque sea bajo forma de consorcio internacional.

Fuente: Sonatrach, Repsol YPF, CEPSA y Gas Natural, Iberdrola (información páginas web) y Economist Intelligence Unit (2005).

De la Tabla 5 se deriva:

- Cada vez hay más empresas interesadas en el *upstream* en Argelia. RepsolYPF, con presencia en yacimientos de petróleo y de gas, sigue siendo el principal agente español en exploración y desarrollo, pero en los últimos años se han sumado a estas actividades otras empresas más especializadas en el *mid* y *downstream*. Esta nueva presencia se centra en la extracción de gas.
- Las alianzas o acuerdos entre las empresas españolas y Sonatrach ya no se limitan sólo a una fase de la cadena gasística, sino que empiezan a ser integrados (proyectos que van desde la extracción, transporte, producción y comercialización en el país de destino). Este es un tipo de colaboración que ya existía entre BP y Sonatrach para el caso del gas de In-Salah, pero que hasta la firma del proyecto de Gassi Touil no se había producido con empresas españolas. En el futuro esta podría ser también la forma en que al menos CEPSA e Iberdrola se planteen su futura colaboración con Sonatrach.
- Exceptuando, por ahora, a Repsol YPF, uno de los sectores en los que más se ha invertido y en el que está más consolidada la presencia de empresas españolas es en el *midstream*. Esta idea ya quedaba corroborada con la información de la Tabla 3. De hecho, la función de empresas como Gas Natural y CEPSA, en el contexto europeo, es la de ser intermediarias mediterráneas entre el gas argelino y los compradores europeos.
- Además de los proyectos integrados, las empresas españolas están abiertas a colaboraciones con Sonatrach del tipo "gas de Argelia a cambio de participación en el segmento final español generador o comercializador de electricidad". Por ahora, estos proyectos no son la norma, pero podrían formar parte de un nuevo tipo de colaboración.

Significado de la Ley 05-07

Esta Ley culmina la transición descrita, desde una política petrolera nacionalista activa en el seno de la OPEP a la actual política internacionalizadora empresarial-gasística. Su aspecto más relevante es que modifica la función de Sonatrach, como también modifica las relaciones entre el Estado y esta compañía nacional. Como puede derivarse de la Tabla 1, esta ley tiene las siguientes consecuencias:

- (a) Separa al Estado, en tanto que propietario de las riquezas del subsuelo del país, de Sonatrach, como empresa nacional. Con ello, *de facto*, el Estado renuncia a la gestión directa del sector de los hidrocarburos y, con ello, renuncia también a la disciplina de la OPEP.
- (b) Otorga las funciones de gestión y regulación del sector a dos agencias *independientes*, la “Agencia para la valorización de los recursos del sector de los hidrocarburos” (ALNAFT) y la “Autoridad de regulación de los hidrocarburos”.
- (c) Convierte a Sonatrach en una empresa comercial “a secas”, limitando su participación en los consorcios internacionales.
- (d) Deja de constreñir la actuación de las empresas extranjeras y convierte los hidrocarburos argelinos en una mera mercancía exportable sujeta a regulación internacional.
- (e) *De facto* incorpora el régimen de concesiones, ya que desaparece el monopolio estatal y no obliga a que las empresas extranjeras extraigan y exporten en asociación con Sonatrach.
- (f) Fiscalmente opta por un régimen más centrado en la producción que en los beneficios y modifica el régimen “fiscal” (el *factor k* de la anterior legislación) de los acuerdos con consorcios extranjeros.

Por ello, esta Ley, en caso de aplicarse, llevaría a lo siguiente:

- (a) Acabaría con la posibilidad de gestionar Sonatrach en perfecta sintonía con el criterio político y público de recaudar (vía rentas de propiedad o fiscalidad) el máximo de la renta –“ricardiana”– nacional.
- (b) Internacionalizaría todavía más el sector gasista argelino y lo integraría en *espacios geo-energéticos* más amplios, como podría ser el paneuropeo (espacio Mediterráneo, Unión Europea, Noruega y Rusia).

Es decir, sería el fin definitivo del sistema anterior. Por ello, desde que esta Ley se propusiera en 2001, pasaron cuatro años hasta que el Parlamento la aprobara en abril de 2005.

Cambios recientes

Ante el panorama descrito en este análisis, en los meses de julio y agosto de 2006 han ocurrido dos hechos que han llevado a algunos analistas a pronosticar que en Argelia se podía retornar al sistema anterior.

El 5 de julio de 2006, el presidente Bouteflika anunció que en la actual coyuntura petrolera de precios del crudo muy elevados y visto que los objetivos de producción de petróleo de 2 millones de barriles/día y de 85.000 millones de metros cúbicos/año están a punto de cumplirse, presentaba modificaciones a la Ley 05-07.

Estas modificaciones, como se puede ver en la Tabla 1, tienen los siguientes efectos sobre la Ley:

- (a) No modifican el nuevo sistema regulatorio-institucional ni limitan las actividades en las que los agentes extranjeros pueden invertir.
- (b) Mantienen, en términos de la legislación anterior –Ley 86-14 y 91-24–, el porcentaje de participación que Sonatrach ha de tener en los acuerdos con empresas extranjeras, lo que acaba con cualquier posibilidad de concesión.
- (c) Modifican parcialmente la fiscalidad anterior al introducir un impuesto sobre beneficios extraordinarios en caso de que el precio del barril de petróleo supere los 30 dólares. Además, aunque las informaciones no son claras, podría también establecerse un cambio en el tipo del ICR.

Semanas después, ya en agosto, el ministro de Energía argelino, en su visita a Moscú y después de casi un año de conversaciones, firmó un protocolo de colaboración entre Sonatrach y las rusas Gazprom y Lukoil.

Ambos hechos se han considerado como parte de una misma estrategia nacionalista. Sin embargo, con la información actual esta hipótesis no es evidente, ya que una y otra medida parecen motivadas por dos realidades distintas.

La modificación de la ley puede interpretarse en una clave más político-nacional. En un momento de rumores sobre la salud y la sucesión de Bouteflika, su anuncio de modificaciones de una Ley altamente impopular y que ha enfrentado a los ya enfrentados “clanes” argelinos, durante más de cuatro años, podría interpretarse como un movimiento de Bouteflika para recabar apoyos internos. No parece casual que este anuncio se produjera el 5 de julio –fecha de celebración de la Independencia argelina–. Por otra parte, los actuales precios del crudo y los beneficios de las empresas del sector favorecen discursos –como históricamente ocurre cada vez que éstos aumentan– que reclaman un mejor reparto –entre las empresas y el Estado– de la renta del subsuelo.

Por el contrario, el anuncio de colaboración entre Sonatrach y Gazprom parece una respuesta más de estrategia empresarial que política al cambio en el principal “mercado” comprador del gas argelino: la anunciada unificación y liberalización del mercado eléctrico-gasista de la UE. Esta perspectiva afecta a Sonatrach como empresa por dos motivos:

- (a) Porque la existencia de un mercado de gas y electricidad europeo constreñirá la actuación de una empresa geográficamente poco diversificada como Sonatrach. Ésta se verá cautiva de un cártel comprador que le suprime *las cuotas de destino* y le dificultará futuras alianzas con empresas de otras zonas como Asia y EEUU.
- (b) Porque los movimientos de fusiones y alianzas en las empresas europeas, observados en los últimos meses (piénsense en Endesa, Gas Natural, E.on, Suez, Gas de France, etc) en la UE, que de una forma u otra cuajarán, hacen peligrar el margen de autonomía empresarial de una empresa relativamente pequeña y poco diversificada como Sonatrach.

Conclusiones: La política energética argelina ha evolucionado considerablemente desde los años setenta. Hasta 1986, su legislación fue “nacionalista” con el objetivo de lograr el máximo de renta petrolífera nacional. Desde esa fecha, por las dificultades que padecieron los países productores en una coyuntura petrolera internacional no favorable y por el cambio de demanda de petróleo a gas, la legislación se hizo más aperturista.

En el año 2000, el sector de los hidrocarburos argelino es más gasista que petrolero y la estrategia empresarial de Sonatrach cada vez es menos política y más “económico-comercial”. Ello ha llevado a un nuevo tipo de alianzas microeconómicas integradas, como las hispano-argelinas. La nueva Ley 05-07 parecía querer fomentar este tipo de alianzas, pero en 2006 los recientes acontecimientos en la política energética argelina hacen temer que Bouteflika frene la ya iniciada internacionalización de los hidrocarburos argelinos.

Es cierto que el cambio propuesto a la Ley 05-07 tiene reminiscencias petrolero-nacionalistas, pero en las condiciones actuales –véase el apartado de hechos y políticas actuales– pocos son los “nuevos” riesgos y bastantes los cambios a favor –véase el apartado sobre la Ley 05-07– de una mayor internacionalización del petróleo y el gas argelino. De hecho, el impuesto sobre beneficios extraordinarios propuesto, en caso de aplicarse, puede afectar al porcentaje, aunque no al volumen, de beneficios de las empresas, pero no hay ninguna razón para pensar que esto es el primer paso para frenar el rumbo aperturista e internacionalizador de las últimas décadas. Por ello, el anuncio hecho por Bouteflika en julio de 2006 y aprobado en septiembre no parece preocupante, ni para las alianzas empresariales hispano-argelinas ni para la seguridad energética nacional.

El aspecto de alianzas empresariales entre Gazprom y Sonatrach es más difícil de analizar, ya que hay más incógnitas que respuestas. Pero sí que parece fruto de una respuesta de dos de las principales “suministradoras” europeas de gas ante la perspectiva del futuro “mercado europeo”. En este sentido, todavía se han de esperar las respuestas de todos los agentes implicados: fusiones y alianzas empresariales entre las empresas de la UE con y entre los “suministradores” de la UE. Como tampoco se ha de olvidar aquellos que llevan años invirtiendo en el *upstream* argelino y con los que quieren entrar en este mercado, como las empresas estadounidenses que en la actualidad son las mayores inversoras en el *upstream* argelino. Baste como ejemplo mencionar que en 2005, Andarko, Burlington y Amerada Hess realizaron el 40% de la inversión extranjera directa en los ámbitos de la exploración y el desarrollo, mientras que el porcentaje de inversión del conjunto de empresas europeas fue inferior a 15.

Desde este punto de vista, no es adecuado analizar el reciente acuerdo con Gazprom como resultado de un renovado nacionalismo-rentista argelino. Más bien parece una estrategia de mercado a largo plazo. Desde este enfoque, los puntos relevante para el análisis político son, por este orden:

- (a) ¿Cómo quiere España que sean sus empresas energéticas en el contexto europeo?
- (b) ¿Qué relación piensa establecer el sector energético de la UE con Gazprom y Sonatrach?
- (c) ¿Cómo se desarrollará la colaboración entre estas empresas?

Después de ello, al menos, sabremos si las estrategias de las empresas españolas pueden ser o no coincidentes con las de Sonatrach y cuánto nos afecta la política energética argelina.

Con el grado actual de información y acuerdos actuales, todavía es pronto para hacer diagnósticos, pero mientras el panorama se clarifica, España debería aprovechar el aviso de cambio que sus suministradores –Sonatrach y Gazprom– le han dado para clarificar sus objetivos de política energética. En términos de seguridad energética esto es mucho más importante que el establecimiento en Argelia de un nuevo impuesto sobre beneficios extraordinarios para las empresas del sector.

Resumiendo, el aviso de modificación de la Ley 05-07 sí que es de sesgo nacionalista, pero no excesivamente preocupante; el acuerdo de colaboración entre la empresa argelina y las rusas forma parte de una estrategia de mercado a largo plazo, respuesta de los cambios que se avecinan en la UE. Por ello, se le ha de dedicar más atención, ya que por suponer un cambio en las alianzas del actual *espacio geo-energético* paneuropeo podría condicionar tanto el futuro de la seguridad energética de España como el rumbo de la actividad comercial de sus empresas.

Aurèlia Mañé Estrada
G.A.T.E. (Universidad de Barcelona)