

India



La política energética a merced de intereses privados

Prayas Energy Group

La aplicación de la nueva Ley Eléctrica cobra empuje y augura unas consecuencias graves y duraderas para la economía nacional y la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Asimismo, la noticia de que se va a retomar el proyecto Dabhol de la tristemente famosa corporación Enron genera aun más preocupación, ya que los contribuyentes indios acabarían pagando en exceso por un proyecto 'de segunda mano' que no rendiría cuentas ante ninguna de las instituciones democráticas del país.

Este artículo presenta una panorámica general de los últimos acontecimientos acaecidos en el sector eléctrico indio. En los últimos dos o tres años, el sector de la energía en India ha sufrido cambios trascendentales a un ritmo muy rápido. Estos cambios se dejarán sentir durante largo tiempo no sólo en este sector concreto, sino también en el conjunto de la economía y la sociedad. En estas páginas se cubren dos cuestiones clave: (a) la nueva legislación nacional y sus repercusiones institucionales, sociales y económicas; y (b) la constante polémica sobre el proyecto Dabhol. El estudio de los hechos va acompañado de un breve análisis de los principales aspectos económicos del proyecto de Enron y de los principales aspectos políticos de la nueva ley.

La nueva Ley Eléctrica

La historia de la nueva Ley Eléctrica comienza en el año 2000, cuando el ministro de Energía inició el borrador de un nuevo proyecto de ley integral con miras a actualizar la legislación del sector en consonancia con las 'reformas económicas'. El asesor designado por el gobierno elaboró muchas versiones del proyecto de ley, que se presentó ante el Parlamento en agosto de 2001. El Comité Parlamentario Permanente sobre Energía estudió la pro-

puesta y sugirió algunas modificaciones. La cámara baja del Parlamento (*Lok Sabha*) aprobó el proyecto de ley sin enmiendas a principios de abril de 2003. En la cámara alta del Parlamento (*Rajyasabha*) se recomendaron muchas enmiendas, pero éstas quedaron pendientes y el texto se aprobó a fines de abril de 2004. Tras la pertinente aprobación presidencial, el proyecto de ley entró en vigor el 10 de junio de 2003 con el nombre de Ley Eléctrica de 2003 (véase cuadro).

La Ley Eléctrica en resumen

La Ley Eléctrica de 2003 es un documento más de 100 páginas y 185 artículos divididos en 18 secciones. Antes de su aprobación, la industria del suministro eléctrico en India se regía por tres leyes: la Ley Eléctrica India de 1910, la Ley de Suministro Eléctrico de 1948 y la Ley de Comisiones de Regulación Eléctrica de 1998. La Ley Eléctrica de 2003 sustituye a las anteriores y armoniza las disposiciones legales mediante una nueva legislación integral, que se corresponde con las exigencias de otros asuntos objeto de reforma, como el comercio y la competencia. Las principales características de la Ley Eléctrica son las siguientes:

1. Se pone fin al sistema de licencias para la generación eléctrica. Ya no se necesita una autorización de organismos gubernamentales, como la Dirección Central de Electricidad (DCE), para generar energía térmica. Esta autorización sólo se requiere para grandes proyectos y para proyectos hidroeléctricos interestaduales.
 2. Un grupo o sociedad puede construir centrales de generación cautiva para cubrir su propia demanda sin necesidad de obtener el permiso de la empresa pública o del gobierno locales. Las centrales cautivas pueden estar situadas lejos del punto de consumo.
 3. La empresa pública de transmisión en los ámbitos central y estatal seguirá responsabilizándose de coordinar la planificación de la red de transmisión. Estas empresas o los gobiernos estatales se encargarían del envío de la carga (programación de centrales, mantenimiento, etcétera).
 4. Las empresas privadas pueden construir líneas de transmisión para uso cautivo o común.
 5. Toda estación generadora dispondrá de 'acceso abierto' al sistema de transmisión a cambio de una cuota, sujeta a la oferta de capacidad. Este cliente deberá pagar una cuota (denominada costes de porte) a la empresa pública de transmisión y abonar otros gastos al 'centro de envío de carga'. Los consumidores a granel, incluidas las empresas de distribución, pueden aprovecharse del 'acceso abierto' adquiriendo la energía vehiculada. Los grandes consumidores deberán pagar un recargo para cubrir los subsidios cruzados, excepto en el caso de centrales de generación cautiva. Las comisiones de regulación (CR) estatales pueden permitir un 'acceso abierto' a la distribución en fases, y pueden cobrar un recargo a los usuarios que adquieran energía mediante dicho acceso abierto. Esto se utilizará para cubrir los subsidios cruzados en la zona.
 6. Los licenciarios de distribución pueden dedicarse también a la generación y las empresas generadoras pueden obtener licencias de distribución. La comisión de regulación (CR) puede otorgar varias licencias en el área de la distribución.
 7. En el caso de zonas rurales y remotas, se permiten 'sistemas autónomos' de generación y distribución. También se contempla que *panchayats* (agencias de autogobierno local), usuarios, asociaciones, cooperativas o concesiones gestionen la distribución local, sin necesidad de una licencia.
 8. El comercio de electricidad se reconoce como una actividad que se puede desempeñar tras recibir la debida autorización de la CR correspondiente. Las CR emitirán licencias y fijarán topes sobre los márgenes comerciales. Los licenciarios de distribución y los gobiernos estatales no necesitan licencias para esta actividad.
 9. Una vez concedido el 'acceso abierto', los consumidores pueden entablar una relación comercial directa con una empresa generadora o un operador eléctrico. En tal caso, el precio de la energía no estaría regulado, pero sí los costes de transmisión (portes) y el recargo.
 10. Los gobiernos de los estados pueden disolver las Juntas Eléctricas Estadales (JEE) y crear empresas. Como mínimo, la actividad de transmisión debe estar separada de la JEE. Todos los estados deberían establecer comisiones de regulación (CR).
 11. Se creará un 'tribunal de apelación' para tramitar las apelaciones contra las decisiones de la Comisión Central de Regulación Eléctrica (CCRE) y de la Comisión de Regulación Eléctrica Estatal (CREE).
 12. La nueva ley incorpora disposiciones muy estrictas sobre el robo de electricidad.
 13. Las tarifas se fijarán siguiendo principios comerciales para alentar la competencia y la eficiencia. Se sugiere una formulación de tarifas plurianual con una eliminación gradual de los subsidios. En unos años, debería alcanzarse la plena medición del consumo eléctrico de todos los consumidores. La tarifa horaria (que cambia en función de la hora del día) se introducirá por etapas.
- El gobierno central establecerá varias políticas específicas, como la política eléctrica nacional, la política tarifaria, la política nacional sobre sistemas autónomos para zonas rurales, y la política nacional sobre electrificación y distribución local en zonas rurales. La DCE preparará el Plan Eléctrico Nacional.

Panorámica general sobre las consecuencias de la Ley Eléctrica

Aún es pronto para hablar de las consecuencias de la Ley Eléctrica, ya que éstas también dependerán del carácter de las políticas adoptadas con respecto a ella, que aún están en proceso de preparación. No obstante, sí podemos avanzar algunos aspectos clave del posible impacto que tendrá la ley durante la próxima década:

1. Ingreso de más actores (principalmente privados,



algunos públicos) en los ámbitos de generación, transmisión, venta y distribución.

2. Aumento de la generación cautiva, especialmente por parte de grupos de industrias para cubrir sus necesidades energéticas. Muchos consumidores a granel abandonarán las empresas públicas de distribución.
3. Se cerrarán muchos contratos entre generadores y consumidores a granel (tanto privados como públicos) que no estarán sujetos a ninguna inspección pública.
4. La tarifa se modificará ligeramente para reflejar los costes del servicio. Los subsidios cruzados se recortarán y acabarán desapareciendo. Puede que los gobiernos estatales ofrezcan subsidios por anticipado si desean reducir la tarifa de algunos consumidores.
5. El gobierno central desempeñará un papel fundamental en la formulación de políticas para el sector.
6. La ley acabará con la existencia de las Juntas Eléctricas Estadales (JEE), integradas verticalmente.
7. El sector eléctrico ganará en complejidad con la entrada de muchos más actores y contratos. Grupos de generación cautiva, empresas privadas de distribución, licenciatarios de transmisión y operadores eléctricos serán algunos de esos nuevos actores en escena. La planificación, la regulación y el funcionamiento de los sistemas eléctricos serán más complicados, con 'acceso abierto', tarifas de transmisión y distribución, múltiples contratos de 'proveedor-vendedor-consumidor', y muchos sistemas dispersos.
8. Muchas empresas públicas estatales sufrirán un deterioro económico ya que, con el tiempo, acabarán abasteciendo sólo a consumidores pequeños y rurales.

En lugar de analizar artículos determinados de la ley y sus repercusiones sociales y económicas, nos centraremos en algunas consecuencias más generales. Se teme que esta nueva legislación dé lugar a un nuevo proceso de fragmentación de la economía y la sociedad indias en cuatro segmentos distintos.

El primer segmento, que abarcaría a la gran industria, sería el más privilegiado. El segundo segmento, el de los consumidores urbanos, podría caer preso de un monopolio regulado (propiedad de una empresa privada o del gobierno), mientras que el tercer segmento, el de los consumidores rurales, sería el más perjudicado por los cambios introducidos con la nueva ley. El cuarto segmento está compuesto por todos aquellos que, hasta el momento, nunca han tenido acceso a electricidad, que es casi la

mitad de la población del país. Como siempre, se anuncian varios programas para ayudar a estos grupos, que son los más pobres entre los pobres. Pero no será fácil aplicarlos con eficacia.

Grandes consumidores industriales: grandes beneficios

La gran industria se ha mostrado reacia a pagar los costes no recuperables del sector eléctrico. Estos costes se corresponden a grandes pérdidas en la transmisión y distribución (del 40 al 50 por ciento en la mayoría de estados), subsidios cruzados para consumidores agrícolas y el alto precio de los malos contratos con proveedores de energía independientes (PEI). La Ley Eléctrica alivia considerablemente la carga de estos costes sobre las grandes industrias, ya que les permite acceder a una generación eléctrica de bajo coste o a la capacidad existente que sobra en cualquier lugar del país. Además, la ley también ofrece una vía de escape para que la industria se desentienda por completo de estos costes gracias a una definición poco precisa del término 'central eléctrica cautiva'.

La disposición relacionada con el acceso abierto y el comercio de energía facilitará este proceso y conducirá a la rápida huida de estos clientes, que son los que más pagan, de las empresas de distribución locales. En consecuencia, a no ser que intervengan los gobiernos estatales, deberán ser los pequeños consumidores (pequeña industria, pequeños comerciantes, consumidores residenciales y campesinos) los que carguen con los grandes costes que acarrea la histórica falta de eficiencia. Los pequeños consumidores residenciales y los consumidores agrícolas, sobre todo, verán cómo sus tarifas aumentan de forma inaudita (del 100 al 400 por ciento) en un breve período de entre cinco a siete años.

Puede que resulte imposible, tanto desde el punto de vista práctico como político, imponer esos aumentos tarifarios a los pequeños consumidores. Por lo tanto, los gobiernos estatales deberían subvencionar a estos consumidores con sus propios presupuestos. Incluso en un estado como Maharashtra, esta subvención podría alcanzar entre 25 y 30 mil millones de rupias (entre 570 y 680 millones de dólares estadounidenses) anuales. Este cambio podría afectar muy gravemente al gasto social y el desarrollo de los gobiernos estatales, que quizá no puedan asumir a tiempo el pago de estos subsidios debido a su lastimosa situación económica. Así, esto podría desembocar en la suspensión de subvenciones o servicios en las zonas rurales que generen pérdidas. Es difícil saber

cómo asimilará la población rural todo esto, sobre todo, con el trasfondo de las promesas realizadas por planificadores y políticos, y las expectativas generadas.

Consumidores urbanos: presos de monopolios privados

El sector privado está mostrando interés por hacerse con la distribución de la electricidad en varias zonas urbanas. En el momento en que se reorganicen las juntas eléctricas, los gobiernos estatales podrían decidir ofrecer estas 'cerezas', tan atractivas económicamente, a actores privados privilegiados. Aunque se habla mucho de competencia, los pequeños consumidores de esas zonas quedarán presos de las empresas de distribución de su zona. Tampoco tendrán otra salida en el futuro más inmediato. Estos consumidores deberán enfrentarse a todos los problemas relacionados con el monopolio regulado (y privado). Los dos aspectos clave que habrá que vigilar en interés de estos consumidores serán el ritmo de disminución de las pérdidas de transmisión y distribución, y la prudencia económica de las nuevas inversiones (en la generación y distribución de electricidad). Aunque hace ya cuatro años que funcionan las comisiones de regulación eléctrica (CR), deben mejorar aún su sistema de rendición de cuentas. El sector privado acabará teniendo mayor influencia sobre los reguladores que el público. Es posible que, engañando y marginando a las comisiones reguladoras, estas empresas de distribución creen 'mini-Enrons'.

La difícil situación de los consumidores rurales

Los consumidores rurales, en cambio, seguirán dependiendo de las empresas públicas. Estos consumidores están dispersos geográficamente y tienen menores niveles de consumo y capacidad de pago. Por lo tanto, también será menor la rentabilidad potencial de las zonas rurales. Esto significa que los consumidores de las zonas rurales serán los menos atractivos para cualquier entidad. Ninguna empresa privada entrará en estas zonas, que deberán ser abastecidas por organismos públicos poco predisuestos a ello. Además, los sistemas de equipamiento y las redes eléctricas en las zonas rurales ya están sobrecargados y en malas condiciones. Para que estos sistemas fueran eficientes, habría que destinarles una inversión considerable. En una situación en que la rentabilidad potencial es baja y las necesidades de inversión son altas, es muy poco probable que lleguen nuevas inversiones comerciales. Dado que será muy difícil con-

seguir las inversiones necesarias de fuentes públicas, los sistemas rurales se deteriorarán aún más. La mayoría de los consumidores rurales se convertirán así en víctimas de un círculo vicioso: baja rentabilidad = bajo potencial inversor = baja eficiencia del sistema = bajo potencial de rentabilidad.

El cuarto segmento es el de los 'no consumidores', es decir la población que no está conectada a la red eléctrica. Cabe albergar pocas esperanzas de que los miembros de este grupo –formado por las capas más desfavorecidas de la sociedad– reciban la electricidad que necesitan para cubrir sus necesidades básicas con la nueva Ley Eléctrica. Esto se explica por tres factores: (a) desaparición de los subsidios cruzados, (b) situación económica precaria de los gobiernos estatales, y (c) poca eficiencia y moral baja en los organismos del sector público.

En otras palabras, esta 'cuatri-segregación' de la sociedad generará islotes de prosperidad y superávit energético en un océano de carencia eléctrica. Esta nueva segregación social, además, traerá consecuencias graves y duraderas para el futuro del país en general. Puede que acentúe aún más el abismo eléctrico y económico entre los ricos y los pobres, a no ser que los gobiernos estatales y central tomen y apliquen medidas concretas.

La política de las reformas eléctricas

La Ley Eléctrica ha generado polémica desde el principio. Los trabajadores del sector eléctrico de todo el país celebraron una huelga el 7 de abril de 2003, el día en que se presentó el proyecto de ley ante el Parlamento. Se han realizado numerosos seminarios, reuniones y artículos de prensa con diversas posturas ante la ley. En general, la nueva ley ha sido bien recibida entre los círculos industriales, mientras que los sindicatos, las asociaciones de consumidores y las empresas estatales se han mostrado críticos ante muchos de sus puntos. Esta ley marca la culminación de una serie de pasos por los que el gobierno federal ha tomado el mando en la formulación de leyes del sector eléctrico (frente a los gobiernos estatales, que se encargaban de ella anteriormente).

El acontecimiento político más importante que tuvo lugar en el período posterior a la aprobación de la ley fue el de las elecciones generales, celebradas en abril-mayo de 2004, y los consecuentes cambios en el gobierno central de India. La Alianza Democrática Nacional (ADN), de centro derecha, perdió las elecciones, y la Alianza Progresista Unida (APU), encabezada por el Partido del Congreso, de 'centro izquierda', asumió el poder en mayo



de 2004. La supervivencia del nuevo gobierno de la APU depende muy directamente del apoyo de los partidos de izquierda y, por lo tanto, se esperaba que se revisaran muchas de las políticas iniciadas por la ADN. El Programa Mínimo Común (PMC) del nuevo gobierno, emitido el 29 de mayo de 2004, incluye el siguiente párrafo:

A la luz de las inquietudes expresadas por una serie de estados, se emprenderá una revisión de la Ley Eléctrica de 2003. La fecha obligatoria para disolver y sustituir las juntas eléctricas estatales, fijada para el 10 de junio de 2004, se ampliará. El gobierno de la APU reitera asimismo su compromiso con otorgar un mayor papel a la generación privada de electricidad y, lo que es más importante, su distribución.

Sin embargo, el alcance de la propuesta de revisión de la Ley Eléctrica no se hizo demasiado explícito. Los partidos de izquierda exigían que se introdujeran varias modificaciones. Subrayaban la necesidad de introducir precios diferenciales para distintos sectores y se oponían al principio de una tarifa basada en los costes. En una aparición posterior, el nuevo ministro de Energía arguyó que no era necesario revisar la ley. Afirmó que, entre sus principales prioridades, estaban la electrificación rural y las reformas del sector energético. Según la Ley Eléctrica, las JEE debían disolverse el 9 de junio de 2004. No obstante, el ministro de Energía anunció un nuevo calendario para disolver las juntas eléctricas y corporatizar las nuevas entidades en siete estados. A Himachal, Meghalaya y Bengala Occidental se les concedió una prórroga de un año, y a Maharashtra, Punjab y Chhattisgarh, seis meses. Assam dispuso de dos meses adicionales para acabar de disolver su JEE.

Para sorpresa de muchos, el ministro de Energía declaraba ante el Parlamento, el 18 de agosto de 2004, que *“la revisión de la Ley Eléctrica de 2003 ha finalizado y ya no quedan elementos pendientes de consideración”*. Respondiendo a las preguntas de los diputados sobre la posibilidad de revisar la ley, el ministro señaló que incluso el Programa Mínimo Común sólo se refería al aplazamiento de la fecha obligatoria para reorganizar las juntas eléctricas. En sus propias palabras:

Ya hemos revisado la ley. Aquellos estados que solicitaron una prórroga para reorganizar la junta eléctrica, la han obtenido. Trece estados deseaban contar con una

prórroga de entre dos y doce meses desde junio de 2004. No hay ningún otro punto concreto que deba revisarse en virtud del PMC. Si surgen problemas durante la puesta en práctica de la ley, los estudiaremos.

Destacó que esta legislación era fruto de casi tres años de consultas en todo el país (dos años antes de la introducción del proyecto de ley y un año ante el Comité Permanente del Parlamento). *“El comité también mantuvo un proceso consultivo con diversos agentes de todo el país y elaboró una serie de recomendaciones, la mayoría de las cuales se aceptó. La Ley Eléctrica es un ‘nuevo trato’ y deberíamos aplicarlo con amplitud de miras”*, declaró ante los diputados.

El Comité de Coordinación Nacional de Empleados e Ingenieros del Sector Eléctrico representa a trabajadores del sector de todo el país. El Comité exigía que se introdujeran enmiendas importantes a la Ley Eléctrica, y que se mantuviera la estructura, integrada verticalmente, de las JEE. También requería que se fortaleciera la AEC y se mejorara el funcionamiento de las comisiones de regulación. Solicitó además que se aclarara la definición de ‘cautivo’, que los proyectos hidroeléctricos se mantengan al margen del sector privado, que se ponga fin al acceso abierto ‘ilimitado’, que se elimine la disposición que contempla licencias de distribución paralelas, y que se detenga la mercantilización de los organismos de propiedad pública. El Comité presentó un memorando sobre la nueva ley ante el Primer Ministro. Rápidamente, el ministro de Energía escribió una respuesta al memorando en que refutaba, punto por punto, todos los argumentos y justificaba sus propias acciones.

Para comprender por qué no se consiguió revisar la Ley Eléctrica, es importante tener en cuenta el papel del movimiento obrero. El movimiento sindical en el sector eléctrico indio está dominado por dos federaciones obreras, el Centro de Sindicatos Indios y el Congreso Sindical Panindio, afiliadas a los dos partidos comunistas del país. Estos sindicatos habían planteado una dura resistencia a la nueva ley aprobada en 2003 por el gobierno de derechas del ADN. El Partido del Congreso, entonces en la oposición, había refrendado la aprobación de la ley, pues había sido el pionero de las reformas económicas orientadas al mercado en el país. Las elecciones de abril de 2004 vieron la aparición de un nuevo gobierno nacional encabezado por el Partido del Congreso, que contaba con el apoyo (externo) de estos partidos de izquierda. El apoyo de la izquierda es fundamental para la permanen-

cia del nuevo gobierno. Se esperaba que, jugando con esta ventaja, los partidos de izquierda podrían obligar al gobierno a revisar y anular, si no la ley entera, sí al menos muchas de las disposiciones de la nueva Ley Eléctrica. Los sindicatos del sector energético confiaban en que podrían usar su influencia económica y organizativa sobre los partidos de izquierda para que la ley se revocara.

Este exceso de confianza supuso el abandono de la acción opositora. Los sindicatos decidieron basarse principalmente en la política parlamentaria y presionar al nuevo gobierno para que derogara la ley. Hay dos aspectos clave de la legislación que han provocado la resistencia de varios sectores. Por una parte, existía preocupación sobre las repercusiones de la ley para los consumidores y los ‘no consumidores’, sobre todo de los grupos más pobres de la sociedad. Por otra parte, se temía por los intereses de los empleados y los sindicatos.

Los sindicatos prometieron apoyar los intereses de los consumidores y los ciudadanos. Sin embargo, poco a poco, se fueron dando cuenta de que, a pesar de sus debilidades, el gobierno no estaba dispuesto a estudiar seriamente la revisión de la ley. Esto podría explicarse por la presión de los intereses personales a quienes beneficiará la nueva legislación, que siguieron teniendo una fuerte influencia sobre el nuevo gobierno del Partido del Congreso. O puede que por el firme compromiso ideológico del nuevo Primer Ministro y el ministro de Economía con las reformas económicas orientadas al mercado.

Además, los partidos de izquierda tenían entre manos muchos otros asuntos importantes para los que buscaban una respuesta favorable del nuevo gobierno. Y, de algún modo, les resultó más fácil convencer al nuevo gobierno de éstos (y otros) asuntos que conseguir una revisión de la Ley Eléctrica, por no hablar de su derogación. Al final, la agenda de los sindicatos del sector eléctrico se suavizó, y pasó de exigir la revocación o revisión de la ley a demandar que se prorrogara la fecha límite para la aplicación de algunas de sus disposiciones, como la de la disolución de las empresas estatales, que afectaba directamente a la propia supervivencia de algunos sindicatos. Los sindicatos consiguieron que se ampliara este plazo. Sin embargo, muchos gobiernos estatales dirigidos por el Partido del Congreso, como el de Maharashtra, ignoraron la prórroga y siguieron adelante con los planes previstos. Los sindicatos del estado o sus federaciones en el ámbito nacional tuvieron que aceptar este amargo trago.

El proyecto de energía de Enron, conocido como Empresa Eléctrica de Dabhol (EED) ha vuelto a acaparar la atención de los medios; ésta vez, con la noticia de que se reanudaba. Las iniciativas emprendidas para revivir el proyecto están envueltas en el secretismo. Todo este misterio hace que sea imposible presentar una crítica detallada sobre la nueva fórmula. No obstante, hay numerosos factores –las dimensiones del acuerdo, los antecedentes del gobierno en este asunto, y la total falta de transparencia– que requieren un análisis minucioso de diversas cuestiones. Puesto que nuestro espacio es limitado, en este capítulo nos atendremos a examinar: (a) el contexto del proyecto, (b) la trampa que representa este tipo de acuerdos con empresas transnacionales, y (c) el coste del paquete para recuperar el proyecto.

El contexto de un proyecto tristemente famoso

La Empresa Eléctrica de Dabhol (EED) fue promovida por la Enron Corporation, junto con otras dos multinacionales estadounidenses: GE y Bechtel. Surgió a raíz de un convenio de adquisición de energía (PPA, *power purchasing agreement*) entre la EED y la empresa eléctrica estatal de Maharashtra (MSEB), y se firmó originalmente en 1993. El PPA hizo dos cosas muy dañinas: (a) impuso tarifas elevadas a los consumidores, ya que garantizaba a Enron una rentabilidad asegurada de gran magnitud; y (b) preparó una trampa legal perfecta para la empresa y los gobiernos indios, que les imposibilitaba romper el acuerdo sin pagar unas multas exorbitantes. Tras las elecciones estatales de 1995 y el consecuente ascenso al poder de los partidos de la oposición, el gobierno del estado anuló el PPA. Sin embargo, muy pronto, el nuevo gobierno volvió a negociar el acuerdo con unas condicionalidades que aun peores que las previstas en contrato original.

El proyecto comenzó sus operaciones en 1999 y, poco después, el coste por unidad eléctrica se disparó a 7,5 rupias indias (cerca de 20 céntimos de dólar), provocando una gran indignación pública. La empresa del gobierno estatal (MSEB) decidió rescindir el PPA a mediados de 2001, lo que llevó al cierre de la central. Pasados unos meses, estalló el escándalo de Enron en Estados Unidos y la empresa se liquidó. En 2004, el supuesto patrimonio de Enron en la EED (una participación del 65 por ciento en el proyecto, con una capacidad de 2.189 MW) fue adquirido posteriormente por GE y Bechtel, por la suma irri-



soria de 20 millones de dólares.

Desde que se cerró la central, el gobierno de Maharashtra adoptó la estrategia de dejar el asunto en manos del gobierno central. Las instituciones financieras indias y el gobierno de Delhi emprendieron varios pasos para reanudar el proyecto. Pero GE y Bechtel bloquearon continuamente todas estas iniciativas al exigir unos altísimos pagos anticipados. De este modo, chantajearon a los gobiernos y a los ciudadanos indios, amenazando con recurrir a las disposiciones punitivas del PPA.

Cuando el nuevo gobierno central subió al poder, en mayo de 2004, las iniciativas para reanudar el proyecto tomaron un impulso renovado. Se designó un Grupo de Ministros para elaborar y supervisar la ejecución del paquete para restablecer el proyecto. En estos momentos, se rumorea que el acuerdo está prácticamente cerrado. Al parecer, el gobierno de India, entidades crediticias extranjeras y una corporación estadounidense (una sociedad de inversiones) han acordado las condiciones del contrato. No obstante, apenas hay información oficial pública sobre este supuesto acuerdo.

La trampa de los arbitrajes internacionales

Una de las cuestiones más intrigantes, no revelada durante toda la saga de Enron, es cómo las multinacionales se aprovechan de los tratados y los arbitrajes internacionales, incidiendo en las debilidades y los puntos vulnerables de los gobiernos de países en desarrollo. Las dos multinacionales estadounidenses (GE y Bechtel) han emprendido más de seis procedimientos arbitrales en distintos países, en virtud de diferentes disposiciones legales, contra una única acción: la ‘rescisión’ del contrato por parte de la MSEB.

Enron, GE y Bechtel contaban con un seguro sobre riesgos ‘políticos’ de OPIC, una agencia estatal de Estados Unidos que se dedica a promover las inversiones de empresas estadounidenses en el extranjero. Cuando el proyecto se suspendió, las transnacionales acudieron a OPIC, afirmando que el gobierno de India se había apropiado de sus bienes. Tras ciertos trámites, OPIC pagó a ambas empresas una indemnización por valor de 57 millones de dólares. Ahora OPIC está recuperando ese dinero del gobierno indio. Cabe destacar que las agencias indias –aunque son partes implicadas– ni siquiera tienen acceso a las peticiones del arbitraje OPIC-GE (+Bechtel); y por supuesto, tampoco han tenido la posibilidad de exponer su caso. Por otra parte, el patrimonio de Enron, en la bancarrota, fue adquirido finalmente por GE, pero

a través de su filial holandesa. La filial de GE en los Países Bajos se apresuró a iniciar un arbitraje internacional contra el gobierno de India en virtud de un tratado binacional de protección de inversiones. Parecería que se eligió a esta filial de GE (y no la de cualquier otro país) porque el tratado entre India y los Países Bajos convenía más a la estrategia de la empresa. Las multinacionales también están denunciando la expropiación de bienes por parte del gobierno de India de acuerdo con otro tratado binacional firmado por India y Mauricio, a través de sus filiales en éste último país. En este caso, aducen que la derogación del contrato se produjo por motivos ‘políticos’.

Este proceso ilustra el hecho de que las agencias gubernamentales de los países ‘en desarrollo’ no tienen la agilidad funcional ni la preparación táctica y estratégica necesarias para hacer frente a las artimañas de las multinacionales. Carecen de personal experimentado; carecen de coordinación entre distintos departamentos; sus asesores cambian con frecuencia; y los dirigentes políticos subestiman la complejidad de los asuntos tratados. A menudo, estas agencias no consiguen encontrar profesionales y abogados competentes para defender sus casos en los procesos arbitrales, ya que las grandes corporaciones ‘se reservan’ a esos abogados pagándoles jugosos honorarios. Con frecuencia, todas estas lagunas salen muy caras. Por ejemplo, las declaraciones de los ministros –a menudo ajenos a la gravedad y naturaleza de los procesos arbitrales– realizadas por conveniencia de política nacional pueden ser utilizadas por las multinacionales contra los gobiernos, provocando graves daños.

Mientras el proyecto se mantiene en pie, las grandes empresas siguen desplumando a los consumidores y los contribuyentes del país. Pero cuando el proyecto se derrumba, bajo la pesada carga de los predatorios flujos de ganancias, las grandes empresas se lanzan al remate final. Empiezan a interponer demandas ante los organismos internacionales de arbitraje y utilizan tratados bilaterales e internacionales para presionar a los gobiernos y dirigentes del país ‘víctima’. Los dirigentes políticos son demasiado vulnerables al chantaje y, para salvar su propia piel, acuerdan aún otro trato secreto que otorga enormes beneficios a estas empresas como regalo de despedida.

Los costes reales del nuevo proyecto

Aunque no hay información disponible sobre el acuerdo que se firmará en breve, se están filtrando aquí y allí algunos detalles de éste. Según los datos con que contamos, el

coste de capital ‘negociado’ del proyecto asciende a unos 2.300 millones de dólares, que incluyen lo siguiente: (a) pago de 580 millones de dólares a GE y Bechtel, (b) saldar o comprar 750 millones en concepto de deuda externa, (c) la deuda india ya contraída por valor de 850 millones, (d) y otros costes que ascienden a 150 millones en concepto de mantenimiento de los bienes y de intereses durante la construcción.

Además, el gobierno indio ofrecerá ventajas fiscales como, por ejemplo, exención del pago de varios impuestos sobre las importaciones de equipamiento y gas natural licuado (GNL), y suspensión de las cuotas arancelarias de Dabhol (unos 74 millones de dólares). Los gobiernos, también sufrirán la pérdida del patrimonio de MSEB en la EED, valorado en 193 millones de dólares. Y aún está la pérdida de los intereses de las instituciones financieras indias. Así, el coste total ‘negociado’ del proyecto le cuesta a los gobiernos indios 2.570 millones de dólares, sin contar los intereses sacrificados por las instituciones financieras indias.

Para colmo, se dice que el gobierno indio ha reconocido que hay posibles pasivos derivados de reclamaciones pendientes contra Dabhol por parte de proveedores de GNL y de la empresa petrolera por un valor de 450 millones de dólares. Es probable que el contrato de suministro de GNL se conceda a estas empresas para que retiren sus reclamaciones. Estos costes habrían resultado superiores si el gobierno indio se hubiera tenido que hacer cargo de: (a) el patrimonio de Enron de 553 millones de dólares, que se redujo a un coste de compra de 20 millones, y (b) los intereses no percibidos por las instituciones financieras internacionales.

Incluso si sólo se tiene en cuenta el coste total ‘negociado’ (2.570 millones de dólares) que deberá pagar el gobierno indio por este proyecto ‘de segunda mano’ –pues ya tiene cuatro años de antigüedad– éste resulta en torno al 30 por ciento más caro que el coste de capital total de un proyecto ‘nuevo’ equivalente (excluyendo el posible coste superior del suministro de GNL). Éste es el precio que están pagando los ciudadanos y los contribuyentes indios por la tremenda metedura de pata de los dirigentes políticos del país.

Con todo este proceso, el gobierno indio está resolviendo una de las mayores demandas internacionales contra India. Y al hacerlo, el gobierno no se ha molestado siquiera en seguir la norma clásica de comprobar las cantidades exigidas. Tal inactividad despierta aún más sospechas sobre la forma en que el gobierno está inten-

tando cerrar el acuerdo.

Ante tal panorama, incluso si nos atenemos a los ‘costes’ de 100.000 millones de rupias indias que habrá que reunir para pagar el proyecto, puede que éste no sea viable a menos que se prevean disposiciones sobre subsidios adicionales considerables. Dichos subsidios procederían, probablemente, de deudas a bajo coste y a largo plazo de instituciones financieras públicas, como la Life Insurance Corporation (LIC), que suelen ser tratadas por los políticos indios como cofres de reserva para cubrir todo déficit financiero.

La historia de las reformas en India sugiere aún otra posibilidad. Cuando el proyecto esté saneado y se hayan cerrado nuevos convenios de adquisición de energía (PPA) –a costa del elevado gasto público ya mencionado– el proyecto se convertirá en una mina de oro muy atractiva. Su valor no sólo radica en la actual capacidad generadora y los bienes del proyecto. La ubicación y la estructura del proyecto podrían utilizarse para ampliarlo posteriormente de forma muy rentable. Además, la ubicación, el embarcadero especializado, y las instalaciones de GNL construidas para pleno rendimiento (el doble del necesario para el proyecto actual), y las dimensiones del mismo lo convertirían en un bien estratégico para cualquier empresa energética integrada, ofreciéndole una ventaja incomparable para dominar el mercado. Así, se corre el riesgo de que esta nueva mina de oro, con las cuentas saneadas, pase a estar en el punto de mira de grandes empresas predatorias –nacionales y extranjeras– con el apoyo de la retórica de la privatización y los servicios políticos de siempre.

Conclusión

Si analizamos los cambios introducidos por la nueva ley, el panorama no parece muy prometedor. La aplicación de la ley se está acelerando con la formulación de nuevas políticas. Las implicancias de la nueva ley, examinadas en este artículo, acabarían acarreamo consecuencias graves y duraderas para el sector eléctrico, la economía y la sociedad, especialmente para los consumidores desfavorecidos y marginalizados.

Además, la noticia de que se va a retomar el proyecto Enron/Dabhol tampoco es motivo para respirar con alivio. Según apuntan datos extraoficiales, los contribuyentes indios deberán pagar mucho más por un proyecto ‘de segunda mano’ de lo que lo harían por un proyecto equivalente ‘nuevo’, gracias a los chanchullos de los dirigentes



políticos, que no deben rendir cuentas a nadie, y de sus compinches burócratas. Si los políticos consiguen salirse con la suya, se corre el riesgo de que este proyecto estratégico –tras una limpieza económica y legal realizada a expensas de un tremendo coste público– se ofrezca en bandeja a un agente privado. La cuestión radica entonces en cuáles son los medios de los que dispone la democracia india para poner fin al saqueo político y corporativo.

Nota

Este capítulo está basado en una base de datos y en una serie de informes producidos por Prayas durante los últimos cinco años. Para una lista completa de fuentes de información y otros análisis sobre los temas tratados en este texto, véase el sitio web de Prayas: <<http://www.prayaspune.org>>.