

NATURGASSEN ER VÅR!

- En analyse av nasjonaliseringen av hydrokarbonsektoren i
Bolivia

Hege Bakke Sørreime

Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

September 2007

Takk

Med denne oppgaven har jeg hatt anledning til å dra på eventyr. Først til Argentina og Buenos Aires for å lære spansk, og deretter til Bolivia, for å lære landet og petroleumssektoren å kjenne. Jeg møtte utrolig mange fantastiske mennesker, og opplevde veldig mye på kort tid. Jeg har kjørt i regjeringsbiler i Bolivias administrative hovedstad La Paz med fire sikkerhetsvakter, og jeg har ventet på å få møte den lokale lederen for MAS i Cochabamba sammen med ayamarakvinner som har solgt meg rosiner og fortalt meg om sine rettigheter. Jeg har møtt sterke kvinner som ikke kommer til orde, og sterke menn som har gitt opp håpet for det landet de bor i. Jeg har blitt overrasket over informasjonsstrømmene i Bolivia, hvor avisen leses opp på torget og hver lov som blir vedtatt blir utgitt i små brosjyrer som "alle" vil ha et eksemplar av. Jeg vil rette en stor takk til alle som lot seg intervju, og som delte med sine erfaringer og på andre måter hjalp meg gjennom feltarbeidet, ikke minst tolkene mine. Jeg vil dessuten takke instituttet for støtte til feltarbeidet, som bidro til å gjøre feltarbeidet mulig.

Hjemme i Norge har jeg også fått god hjelp. Både NORAD og PETRAD har vært svært imøtekomende, og en ekstra stor takk til Ellinor Melbye i PETRAD er på sin plass. Hun gav meg fri tilgang til PETRADs åtteukerskurs i Stavanger, slik at jeg høsten 2005 var flere ganger på kurs ved Oljedirektoratet og fikk forelesninger om hvordan administrere oppstrømssektoren i utviklingsland. Ikke bare lærte jeg om olje – og gassektoren med de beste lærerne som finnes i Norge (blant dem Al-Kasim), men jeg traff også mennesker som jobbet med petroleumsadministrasjon i en rekke utviklingsland som for eksempel Bolivia, Vietnam og Madagaskar. På denne måten fikk jeg også deres syn på petroleumsressursforvaltning og fant mange gode diskusjonspartnere.

Min veileder Hege M. Knutsen har vært enestående, og har fulgt opp med oppmuntringer, raske tilbakemeldinger og gode råd – også når jeg har vært Buenos Aires, Bolivia og den siste tiden i New York. Min veilederskrekk er kurerert, og jeg er evig takknemlig for all god hjelp.

Øyvind: Dette hadde ikke gått uten deg. Takk for din tålmodighet og forståelse for at jeg brukte to av de tre månedene vi har sammen i år til å sitte foran *macen* og skrive ferdig oppgaven. Takk for all god hjelp med alt det tekniske, med å holde orden i kaoset mitt, for middag på bordet – og for toleransen for at naturgass og Bolivia også har blitt samtaleemne på tur til Prekestolen, på terrassen i Byåsen, i Tidesmauet, på Hvaler, og på Haukelifjell.

Takk til Siri, Øyvind og Øyvind som har lest korrektur, og til Uffe og Thomas, som tålmodig har forklart hvordan valutamarkeder og andre økonomiske finurligheter fungerer.

Oslo 31.8.2007

Hege B. Sørreime

INNHOLDSFORTEGNELSE:

KAPITTEL 1	5
NASJONALISERINGEN AV NATURGASSEN I BOLIVIA	5
Hydrokarbonsektoren i Bolivia og problemstillinger for denne oppgaven.....	9
Hvorfor skrive masteroppgave om Bolivias hydrokarbonsektor?	12
Analyse – og tankeredsaker.....	13
KAPITTEL 2: ANALYSERAMME	16
TILNÆRMINGER TIL FORVALTNING AV PETROLEUMSRESSURSER	16
1. TILNÆRMINGEN NATURRESSURSENEES FORBANNELSE	16
1.1 Naturressursenes rolle for økonomisk utvikling – en langvarig debatt.....	16
1.2 Naturressursenes forbannelse: Stagnerende økonomisk vekst	20
1.3 Hollandsk syke (Dutch Disease).....	21
1.4 Korrupsjon.....	22
1.5 Rentesøking (Rent Seeking).....	25
2. KRITIKK AV TILNÆRMINGEN NATURRESSURSENEES FORBANNELSE	28
2.1 Nyliberal kritikk av tilnærmingen naturressursenes forbannelse	29
2.2 Kontekstuell kritikk av tilnærmingen naturressursenes forbannelse.....	31
3. NYLIBERAL TILNÆRMING FOR PETROLEUMSRESSURSFORVALTNING	32
3.1 Et godt investeringsklima.....	32
3.2 Kritikk av den nyliberale tilnærmingen	35
4. KONTEKSTUELL TILNÆRMING TIL PETROLEUMSRESSURSFORVALTNING.....	36
4.1 Ingen eksport av norsk modell.....	36
4.2 Naturressursbasen	39
4.3 Petroleumsmarkedet	40
4.4 Virksomhetskapasitet	40
4.5 Nasjonalt eierskap?.....	42
5. MAKT: HVORDAN PÅVIRKE HYDROKARBONPOLITIKKEN?	43
6. SOSIALE BEVEGELSER OG PROTESTER	45
7. OPPSUMMERING	47
KAPITTEL 3: METODE	49
1. VALG AV METODE: MENING OG PROSESS.....	49
2. DOKUMENTANALYSER OG TEKST	52
3. INTERVJUER: ETIKK, MAKT, UTVELGELSE OG KATEGORISERINGER	54
Valg av informanter og gyldighet.....	54
Intervjuer i Norge: Olje for utvikling og PETRAD	54
Intervjuer i Bolivia.....	56
Intervju med representanter fra oljeselskaper	57
Sosiale bevegelser og urbefolkningsperspektiv	57
Metodiske vanskeligheter knyttet til pålitelighet: Språk og bruk av tolk.....	59
Utforming av intervjuguider, valg av sted og transkriberingsprosessen	61
Forskningsetikk.....	62
Informert samtykke og forhandlinger	62
Konfidensialitet, anonymitet, troverdighet og etterprøvningsbarhet	65
Konsekvenser av å delta i forskningsprosjekt.....	66
4. MENINGSMETTETHET OG GYLDIGHET	67
5. OPPSUMMERING: OG HVA KAN SÅ DISSE INTERVJUENE OG TEKSTANALYSENE BRUKES TIL?.....	68
KAPITTEL 4: FRA KAPITALISERING TIL NASJONALISERING	69
1. KAPITALISERING AV PETROLEUMSSEKTOREN	71

1.1 Endringer i det institusjonelle rammeverket	71
– tilrettelegging for kapitalisering av hydrokarbonsektoren	72
1.2 Lån og påvirkning fra Verdensbanken	74
1.3 Ny petroleumslov 1	77
1.4 Kapitalisering og en nyliberal tilnærming til petroleumsressursforvaltning	78
2. GASSKRIG: GJENNOMSLAG FOR ENDRINGER I PETROLEUMSFORVALTNINGEN	81
2.1 Sosiale bevegelser i Bolivia og veiblokader	81
2.2 Gasskrigen	82
3. REFERENDUM 18. JULI 2004	84
4. NY LOV OM HYDROKARBONER - 2	86
5. NASJONALISERINGEN AV PETROLEUMSSEKTOREN 1. MAI 2006:	89
HERÓES DE CHACO	89
6. OPPSUMMERING	92
KAPITTEL 5: NATURGASSEN ER VÅR!	93
1. FRA MOTSTANDS – TIL MAINSTREAM POLITIKK	94
2. INNHOLDET I NASJONALISERINGEN	98
2.1 Hvordan forstå nasjonalisering?	98
2.2 Nasjonal kontroll er lik nasjonalisering?	101
3. NASJONALISERING: EN NY FORVALTNINGSMODEL?	106
3.1 Petroleumsmarkedet	107
3.2 Virksomhetskapasitet og forhandlinger	109
3.3 Rollefordeling – rolleforvirring?	112
3.4 Virksomhetskapasitet, investeringsklima og politisk ustabilitet	113
3.5 Rentesøkende aktiviteter og korrupsjon	120
4. NASJONALISERING AV BOLIVIAS HYDROKARBONSEKTOR– HVEM BESTEMMER?	124
KAPITTEL 6: AVSLUTNING	131
REFERANSELISTE:	139
VEDLEGG 1: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE 1: ISABEL ORTEGA	143
VEDLEGG 2: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE 2: VICTOR H. SAINZ	145
VEDLEGG 3: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE 3: INTERVJU MED GASTÓN BILDER, CHACO	147
VEDLEGG 4: LISTE OVER FORKORTELSER	150

Kapittel 1

Nasjonaliseringen av naturgassen i Bolivia

Olje – og gass forbindes gjerne med store rikdommer, og kan potensielt medvirke sterkt til økonomisk og sosial utvikling (Al-Kasim 2006, Verdensbanken 2005, NORAD 2007).¹ Vårt eget *Statens pensjonsfond - Utland* illustrerer dette: Ved utgangen av andre kvartal 2007 bestod fondet av ufattelige 1939 milliarder kroner,² og bare i 2006 gav fondet en avkastning på 336 milliarder kroner.³ Fondet forvaltes på en slik måte at det skal bidra til en stabil nasjonal økonomi og økonomisk trygghet for den norske befolkningen – også for de kommende generasjonene.⁴ På denne måten omformes oljen og gassen til velferd for hele befolkningen.⁵

Petroleum spiller, og kommer til å spille, en svært viktig økonomisk rolle i en rekke utviklingsland som for eksempel Nigeria, Vietnam, Venezuela og Bolivia. Men i følge Utviklingsminister Erik Solheim har svært mange land med store olje- og energiresurser problemer med å få brukt ressursene på en måte som tjener landets befolkning. Solheim har argumentert for at naturressursrike land ofte er korrupte, har flere borgerkriger og styringsproblemer, og at de ikke makter å gjøre selve hovedoppgaven, som han definerer som: *Å omdanne hver eneste dråpe olje som hentes opp fra undergrunnen til veier, helsestell og utdanning* (Norsk sokkel nr.3 2006). De teoretiske forklaringene på hvorfor det er vanskelig å omdanne petroleumsrikdom til økt velferd for befolkningen spriker fra påstander om *naturressursenes forbannelse*, via hollandsk syke (*Dutch Disease*) og svak statlig styring til for høy grad av statlig intervensjon og reguleringer, høy korrupsjonsrate, rentesøkende aktiviteter (*rent-seeking*) og økt risiko for væpnede konflikter (Sachs & Warner 1997, Verdensbanken 2005, Lederman & Maloney 2006, Stiglitz 2006, *Transparency International* 2006). I tillegg assosieres olje – og gass gjerne med miljødeleggelse og forurensning. I følge WWF fører leting og utvinning av olje og

¹ NORAD. Mars 2007. Oil for Development. http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3556
Nedlastet 11.4.2007.

² Norges Bank. http://www.norges-bank.no/Pages/Section_247.aspx Nedlastet 28.8.2007.

³ Norges Bank. <http://www.norges-bank.no/petroleumsfondet/tall/> Nedlastet 9.4.2007.

⁴ Inst. S. Nr 228 (2006 – 2007). <http://www.stortinget.no/inns/2006/200607-228-001.html>

⁵ Hovedmål i olje – og gasspolitikken. St. tingsmelding nr 39 (1999-2000)

gass til store utslipp til luft, vann, land og sjøbunn og kan dessuten føre til endringer i naturens balanse. Utviklingsland med svak miljølovgivning er ekstra utsatte for miljødegraderinger som følge av olje- og gassutvinning.⁶

Denne oppgaven handler om Bolivias olje – og gasspolitikk og kampen om å definere hvordan denne hydrokarbonpolitikken skal være slik at naturgassen kan komme bolivianere flest til gode. I en landrapport utgitt av IMF i juli 2006 skriver IMF at det på tross av dyptgående økonomiske reformer de siste tiårene, oppnåelse av makroøkonomisk stabilitet og stor ekspansjon i hydrokarbonsektoren, har Bolivia kun oppnådd en moderat fattigdomsreduksjon (IMF 2006). Den økonomiske ulikheten har vært vedvarende høy, og de store naturgassforekomstene har så langt ikke ført til noen merkbar velstandsøkning for den bolivianske befolkningen. Sett med norske øyne kan det virke paradoksalt at Bolivia er et av de fattigste landene i Latin Amerika, med et bruttonasjonalprodukt *per capita* på 940 amerikanske dollar, og hvor to tredeler av befolkningen lever i fattigdom (definert som under 2 US\$ dagen).⁷ Den store verdiskapningen i petroleumssektoren står i sterk kontrast til dette. IMF (2007:6) har anslått Bolivias hydrokarbonreserver til å være verdt rundt 30 milliarder US\$.

I løpet av 1980 – og 1990-tallet gjennomførte Bolivia en rekke strukturelle reformer, etter råd fra IMF og Verdensbanken (Verdensbanken 2005, IMF 2006). Økonomien i Bolivia, som lenge hadde vært plaget av høy inflasjonsrate, stabiliserte seg i løpet av 1980-årene og førte til økonomisk vekst på 1990-tallet. I perioden 1994-98 opplevde den bolivianske økonomien en årlig vekst på 4,5%. De direkte utenlandsinvesteringene ble i all hovedsak kanalisert til de kapitalintensive sektorene, deriblant naturgassektoren og mer spesifikt til en planlagt gassledning som skulle legges gjennom Chile. Den økonomiske oppturen førte til økt sysselsetting og minkende grad av fattigdom (Verdensbanken 2005).

⁶ WWF. Miljøkonsekvenser av petroleumsvirksomhet. http://www.wwf.no/om_wwf/dette_jobber_med/hav_og_kyst/utfordringer/olje_og_gass/miljokonsekvenser_av_petroleumsvirksomhet/index.cfm. Nedlastet 4.6.2007.

⁷ US. State Department. Background note: Bolivia. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35751.htm>. Nedlastet 12.5.2007.

Men i perioden etter 1998 ble den bolivianske økonomien i følge Verdensbanken (2005) utsatt for en rekke eksterne og interne sjokk. Av de eksterne sjokkene var det særlig devalueringen av valutaen i Argentina og Brasil som hadde innvirkning på den bolivianske økonomien. Av interne sjokk var utryddelsen av kokayrking og uventet høye kostnader knyttet til en pensjonsreform, utslagsgivende og medvirket til økonomisk stagnasjon. Og mens Verdensbanken kunne forklare dette nettopp som økonomiske sjokk og ikke noe som skyldtes den økonomiske politikken i seg selv, ble dette av store deler av den bolivianske befolkningen tolket som feilslått politikk, noe som igjen førte til sosial uro og høy grad av politisk ustabilitet (Verdensbanken 2005, Kohl & Farthing 2006). Denne misnøyen eskalerte til den såkalte Gasskrigen i 2003, hvor rundt 70 mennesker mistet livet og hvor daværende president Carlos Mesa ble tvunget til å gå av. De sosiale bevegelsene demonstrerte med dette nok en gang sin styrke, slik de også gjorde under Vannkrigen i 2000 (Kohl & Farthing 2006). De sosiale bevegelsene satte agendaen, og de kortlevde bolivianske regjeringene ble i følge Verdensbanken (2005) tvunget til å følge opp kravene og handle på bakgrunn av den sosiale uroen. Bare i perioden 1997 og fram til Evo Morales ble valgt til president i desember 2005 hadde Bolivia fem regjeringer og like mange forskjellige presidenter.

I *Bolivia Poverty Assessment* (2005:11) skriver Verdensbanken at man på bakgrunn av de sosioøkonomiske trendene per 2005 ikke kunne regne med en høyere økonomisk vekst enn 1,6% i perioden 2000-2010. I følge banken ville dette resultatet ha vært helt annerledes dersom Bolivia hadde fortsatt med å følge anbefalingene fra Verdensbanken gjennom hele 1990-tallet og på 2000-tallet. En vekst på 4,5% hadde da vært et realistisk mål, men dette ville avhenge av at Bolivia oppnådde større investeringer og høyere produktivitet enn det landet hadde hatt de siste årene. En vekst av denne karakter ville, i følge Verdensbanken, øke inntektene og redusere fattigdommen i Bolivia, slik at man i løpet av de neste 20 årene ville kunne halvere fattigdommen (Verdensbanken 2005:11). Disse prognosene tilfredsstiller imidlertid ikke Tusenårsmålenes hovedmålsetning, nemlig å halvere fattigdommen innen 2015, og de sosiale bevegelsene i Bolivia har heller ikke vist den samme tålmodigheten som Verdensbanken. På denne måten har Verdensbankens *policy*anbefalinger møtt massiv motstand i landet hvor ”Død over

nyliberalismen” er et vanlig slagord (Kohl 2006). For mens Verdensbanken og IMF har argumentert for at den nyliberale politikken ville føre til høyere økonomisk vekst i Bolivia, har de bolivianske myndighetene og de sosiale bevegelsene overfor de samme institusjonene argumentert for at privatiseringene kun har gjort de utenlandske oljeselskapene rikere, mens bolivianere ikke har fått del i denne rikdommen. Bolivianerne ble snytt for sin egen rikdom, en rikdom som i utgangspunktet tilhørte, og derfor burde tilfalle, alle bolivianere.

Og mens noen, som for eksempel Misjonsalliansen og Strømmestiftelsen, har vært opptatte av virkemidler som mikrokreditt for å bedre situasjonen for fattige bolivianere, har særlig de sosiale bevegelsene i Bolivia og den inneværende bolivianske regjeringen funnet en løsning og det som mange håper vil være en magisk kur for en skakkjørt økonomi: Nasjonalisere hydrokarbonsektoren – eller å *renasjonalisere* hydrokarbonsektoren – ved ta tilbake fra oljeselskapene det som de mener rettmessig er deres rikdom. Victor Sainz, som arbeidet for de bolivianske myndighetene, har skrevet i en artikkel at det bolivianske folket *vet* at landets økonomiske redning både for nåværende og kommende generasjoner er å industrialisere naturgassen. Nasjonaliseringen av hydrokarbonsektoren er slik han ser det *en nasjonal nødvendighet* (Sainz 2005).

Nasjonaliseringen har også fått støtte fra aktører utenfor Bolivia, blant annet Stiglitz, tidligere Verdensbankøkonom, som har argumentert for at Bolivia har blitt rundstjålet av oljeselskapene (Stiglitz i Klassekampen 27. mai 2006). Utviklingsminister Erik Solheim har også vist et stort engasjement for den bolivianske gasspolitikken og gitt sin støtte til den bolivianske regjeringen: *Det er helt klart at Bolivia har blitt voldtatt av utenlandske selskaper. At Bolivia ønsker en større del av oljekaka selv, er helt naturlig* (Solheim til Olf 17. august 2006). Det at selskapene hadde utnyttet situasjonen i Bolivia og fått tak i en uforholdsmessig stor del av rikdommen fra Bolivias petroleumsressurser, er et syn som flere av mine informanter, i Norge som i Bolivia, har sagt seg enige i.

Hydrokarbonsektoren i Bolivia og problemstillinger for denne oppgaven

Hydrokarboner er en fellesbetegnelse på olje – og gass, som dannes ved at plante – og dyrerester utsettes for høyt trykk og høye temperaturer gjennom millioner av år. I disse prosessene binder ett karbonatom seg til fire hydrogenatomer og danner metan (CH₄). Når karbonatomet så tilføres varme og reagerer med oksygen, frigjøres energi. Flere karbonatomer kan slå seg sammen og danne mer komplekse hydrokarboner, noe som også fører til større energimengde. I denne oppgaven brukes betegnelsene *petroleum*; *hydrokarboner*; og *olje – og gass* synonymt.

Bolivias hydrokarbonreserver består i all hovedsak av naturgass. Naturgass er en fargeløs, brennbar gass som man kan finne i metamorfe (gjennomtrengelige) bergarter i jordskorpen. Naturgass har flere anvendelsesområder: Den kan brukes som råstoff i andre produksjonsprosesser, ved å utnytte energien for å fremstille andre produkter, eller den kan utnyttes direkte til oppvarming og matlaging, til industriformål, til transport og til å lage elektrisitet i et gasskraftverk.⁸ Mens mesteparten av verdens naturgassreserver befinner seg i tidligere Sovjetunionen (underkant av 40%) og rundt 33% er lokalisert i Midt-Østen,⁹ har Bolivia de nest største naturgassforekomstene i Sør-Amerika, etter Venezuela.¹⁰ På verdensbasis har nye gassfunn siden 1970 ført til en jevn økning i verdens gassreserver, men siden 1994/ 95 har produksjonen vært større enn nye funn, og reservene er blitt noe redusert. Totalt i hele verden er det forventet at gassressursene med dagens forbruk og teknologi vil vare i 60 år.¹¹

I Bolivia har området Tarija den høyeste forekomsten av naturgass, med hele 85% av Bolivias påviste naturgassreserver, etterfulgt av Santa Cruz (10.6%) og Cochabamba (2.5%). Størrelsen på Bolivias påviste naturgassreserver ble av *Energy Information Administration* anslått til å være 24,0 trillioner standard kubikkføtter per dag (SCFD). *Kubikkfot* er standard måleenheten for gass. En standard kubikkfot per dag tilsvarer 0,028

⁸ Enova SF. Naturgass. <http://www.enova.no/?itemid=101> Nedlastet 12.7.2007.

⁹ Enova. Naturgass. <http://www.enova.no/?itemid=101> Nedlastet 10.4.2007.

¹⁰ World Bank. September 2006. Bolivia Country Brief. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BOLIVIA> Nedlastet 17.11.2007

¹¹ Enova. Naturgass. <http://www.enova.no/?itemid=101> Nedlastet 10.4.2007.

kubikkmeter per dag, eller 10 standard kubikkmeter per år.¹² Anslaget ble gjort i 2006, mens YPF gav et noe høyere tall i 2005.¹³ Det å beregne størrelsen på en naturressursbase innebærer imidlertid alltid usikkerhet, og estimater bør derfor ikke betraktes som absolutter (Al-Kasim 2006).

Hydrokarbonenes rolle i den bolivianske økonomien har variert siden man begynte jakten på hydrokarboner allerede i 1919 (Victor Sainz, intervju i La Paz mai 2006). I 2004 fikk den bolivianske staten inn US\$ 440 millioner i skatter fra sektoren, noe som utgjorde fem prosent av Bolivias bruttonasjonalprodukt (Verdensbanken 2005:22). Til sammenligning utgjorde petroleumsinntektene rundt 15 prosent av det norske bruttonasjonalproduktet på 1990-tallet.¹⁴ Hydrokarbonsektoren i Bolivia har også vært organisert på ulike måter og har bestått av alt fra statlige monopoler til privat sektor deltakelse. Den bolivianske staten har tidligere nasjonalisert olje – og gass sektoren to ganger: *Standard Oil* i 1937 og *Gulf Oil* i 1967 (Verdensbanken 2005:30). Første mai 2006 ble sektoren nok en gang nasjonalisert, da Bolivias president Evo Morales *renasjonaliserte* Bolivias hydrokarbonsektor ved å erklære at: *Gjennom den historiske kampen har folket tilkjempet seg, på bekostning av sitt blod, retten til at vår petroleumsrikdom tilbakeføres til bolivianske hender og brukes til det beste for landet* (Lov nummer 28701, artikkel 1).¹⁵

Morales forsikret overfor de nasjonale og transnasjonale oljeselskapene som opererer i Bolivia etter at han ble innsatt som president 22. januar 2006 at det ikke var snakk om ekspropriasjoner av eiendommene, slik *Standard Oil* opplevde det i 1937. Dette var et løfte han holdt også da sektoren ble nasjonalisert et halvt år senere. Samtidig ble utplasseringen av militære ved Bolivias 56 utenlandskeide raffineri 1. mai 2006 av utenlandske observatører opplevd som et sterkt virkemiddel og mulig pressmiddel fra de

¹² EnergiLink. <http://www.energilink.no/leksikon/kubikkfot.aspx> Nedlastet 12.8.2007.

¹³ Energy Information Administration. 2006. <http://www.eia.doe.gov/cabs/Bolivia/NaturalGas.html> Nedlastet 23.5.2007.

¹⁴ Teknisk museum. Det norske oljeeventyret. http://www.tekniskmuseum.no/no/utstillingene/Jakten_oljen/historie.htm Nedlastet 13.3.2007.

¹⁵ Den spanske originalversjonen: *Qué, en históricas jornadas de lucha, el pueblo ha conquistado a costa de su sangre, el derecho de que nuestra riqueza hidrocarburifera vuelva a manos de la nación y sea utilizada en beneficio del país.*

bolivianske myndighetenes side.¹⁶ På denne måten ble det sådd tvil om hva som egentlig foregikk i tiden da nasjonaliseringen ble erklært, og ikke minst hva nasjonaliseringen på lengre sikt ville innebære. På bakgrunn av dette er den første problemstillingen denne oppgaven skal svare på:

1. Hva er Bolivias hydrokarbonpolitikk?

Med dette refereres det til lover, forskrifter, skattepolitikk, kontrakter og overordnede politiske prioriteringer og målsetninger. Nasjonaliseringen blir satt i sammenheng med utviklingen av sektoren og det bolivianske samfunnet de siste ti årene (1996-2006), samt diskutert i lys av ulike teoretiske tilnærminger til hvordan forvalte petroleumsressurser. Forvaltning av petroleumsressurser handler om valg knyttet til hvordan organisere sektoren tatt innenfor visse rammebetingelser som man i politikktutformingsprosessene bare i noen grad kan påvirke (for eksempel størrelsen på ressursbasen). Disse valgene blir ikke tatt i et sosialt eller politisk vakuum, men er en del av samfunnsdebatten og det som oppfattes som den sosiale, økonomiske og politiske virkeligheten eller virkelighetene (representasjonene).

Organiseringen av hydrokarbonsektoren handler i stor grad om fordeling av goder, og kan i egenskap av dette bli svært politisert, slik det har blitt i Bolivia. Valgene som da blir tatt innenfor de gjeldende rammebetingelsene blir på denne måten politiske valg, hvor aktørene i sektoren kan ha ulike oppfatninger om hva som er den beste veien å gå for å oppnå ønsket resultat. Den andre problemstillingen som denne oppgaven skal svare på er derfor:

2. Hva slags gjennomslagskraft har de ulike interessegruppene i utformingen av Bolivias hydrokarbonpolitikk?

¹⁶ Utenriksdepartementet. Oversiktsrapport Bolivia, juli 2006.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/Oversiktsrapport-Bolivia-juli-2006.html?id=439696> Sist oppdatert 24.5.2007.

Med *ulike interessegrupper* menes det her først og fremst nasjonale - og utenlandske oljeselskaper, sosiale bevegelser og Verdensbanken. Dette avgrenses og begrunnes nærmere i metodekapittelet. Jeg adresserer dette ved å analysere hva nasjonaliseringen innebærer ved å se på hvordan viktige aktører i den bolivianske hydrokarbonsektoren perseptuerer og fremstiller nasjonaliseringen. Denne andre problemstillingen handler om innflytelse, eller makt: Problemstillingen er opptatt av kampen hvor aktørene søker å la sin tolkning av virkeligheten bli den dominerende, samt effektene av denne kampen som i denne sammenhengen spesifikt handler om hvordan dagens hydrokarbonpolitikk reflekterer hvilke aktørers interesser – og i hvilken grad. Ved å fokusere på gjennomslagskraften vil jeg også her vise til utviklingen de siste ti årene hvor ulike aktører har oppnådd varierende grad av innflytelse. Avslutningsvis skal jeg også si noe om dilemmaene som særlig de bolivianske myndighetene står overfor.

Hvorfor skrive masteroppgave om Bolivias hydrokarbonsektor?

Det har skjedd store endringer i Bolivia de siste årene, noe som også har gjort at den internasjonale oppmerksomheten rundt Bolivia har økt. Landet har gått fra å være best-i-klassen til å følge rådene fra IMF og Verdensbanken til å kaste seg på det som i Europa karakteriseres som den venstreradikale bølgen i Latin Amerika (Verdensbanken 2005, IMF 2006, Kohl & Farthing 2006). De sosiale bevegelsene i Bolivia har vist at de kan samle seg om felles mål, som da de i 2000 kastet ut vann – og sanitærselskapet, *Agua del Tunari*, datterselskap av *Bechtel*, fra Bolivia og krevde en slutt på Verdensbankens nyliberale politikk (Petras & Veltmeyer 2005, Kohl & Farthing 2006). Evo Morales figurerer i aviser og TV-kanaler sammen med Venezuelas Hugo Chavez (og tidligere også sammen med Cubas Fidel Castro). Valget av Evo Morales som president 2005 karakteriseres som en demokratisk revolusjon, en seier for urbefolkningsgruppene i Bolivia (El Mundo nr. 53 november 2003). Bolivia og Venezuela viser i følge Helge Ryggvik (Dagbladet 2. januar 2006) *en virkelig vilje til omfordeling av ressursene*, fra en liten rik elite til det store flertallet. Alt dette forteller om et Bolivia som er inne i en endringsfase. Det produseres en rekke forestillinger om Bolivia. Bolivia har ofte blir brukt i en slags ideologisk krigføring og spissformulerte argumenter fra ulike hold. Alt dette gjorde meg nysgjerrig, og med denne oppgaven ønsker jeg å gå bak disse

fremstillingene og forestillingene av prosessene i Bolivia og studere de samme prosessene på en mer nyansert måte.

Også i Norge har interessen for Bolivia økt betraktelig, ikke minst gjennom den sittende regjering (Stoltenberg-2) sitt program *Olje for utvikling* og Erik Solheims sterke engasjement for Bolivia. På regjeringen sine hjemmesider kan man lese at Norge gjennom *Olje for utvikling* ønsker å bidra til at oljen blir en velsignelse – ikke en forbannelse – for utviklingslandene. Så langt er det inngått langsiktige samarbeidsavtaler med Angola, Bolivia, Madagaskar, Mosambik, Nigeria, Sudan, Uganda, Vietnam og Øst-Timor.¹⁷ Fra Bolivia har flere representanter fra myndighetene deltatt på ”8-ukerskurset” for forvaltning av petroleum, som arrangeres av PETRAD i Stavanger.

I Norge er imidlertid kunnskapene om den bolivianske petroleumssektoren relativt begrenset, og vi har tradisjonelt sett ikke hatt verken mange eller nære bilaterale forbindelser med landet. Samarbeidet er nå i ferd med endre karakter, og dermed vil det også være behov for større kunnskaper om den spesifikke bolivianske konteksten.

Analyse – og tankeredsaker

Aktørene i den bolivianske hydrokarbonsektoren oppfatter nasjonaliseringen av sektoren på til dels forskjellige måter – og tillegger den dermed ulik mening. Derfor har jeg i denne oppgaven ikke til hensikt å argumentere for at den ene eller andre representasjonen av den bolivianske hydrokarbonsektoren er den eneste riktige. Dette har også med mitt epistemologiske ståsted å gjøre: Jeg deler poststrukturalismens og diskursanalysens syn på at verden er sosialt konstruert, og at språket er grunnleggende for å skape mening. Jeg er også enig i at måten vi snakker om verden på, og hvordan vi så fremstiller denne, samtidig er med på å skape og forandre den (Jørgensen og Phillips 1999). Jeg skal på bakgrunn av dette derfor, i likhet med det Lilleheil gjorde i sin Hovedfagsoppgave i Samfunnsgeografi fra 2005, bruke disse epistemologiske tankene, som spores til poststrukturalismen og diskursanalyse, som et tankeredskap fremfor et teoretisk

¹⁷ Utenriksdepartementet. Olje for utvikling.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Utviklingssamarbeid/Olje-for-utvikling.html?id=446108>.
Nedlastet 5.5.2007.

rammeverk for analysene. Lilleheil (2005)¹⁸ skrev i sin hovedfagsoppgave at hennes oppgave var inspirert av en idé om at våre begreper om verden er sosialt konstruert, og derfor kan dekonstrueres for å vise hvem sine interesser som ligger til grunn for bestemte verdensoppfattelser. Dette er også et av de viktigste poengene med denne oppgaven. Beslutninger og fremstillinger av forvaltning av petroleumsressurser er politiske. Ulike interessegruppers persepsjoner og representasjoner av virkeligheten er på denne måten avgjørende for defineringen av hvordan den bolivianske hydrokarbonsektoren skal være.

Jeg har i liten grad brukt begreper fra diskursanalysen og diskursteorien. Jørgensen og Phillips (1999:10) har skrevet at *selv om diskursanalyse kan brukes på alle mulige områder, kan den ikke settes inn i en hvilken som helst teoretisk ramme. Det er avgjørende at man ikke bruker diskursanalyse som en analysemetode løsrevet fra det teoretiske og metodologiske grunnlaget*. Videre betegner de diskursanalyse for et teoretisk hele – en pakkelse, hvor pakken for det første inneholder ontologiske og epistemologiske premisser om språkets rolle i den sosiale konstruksjonen av verden. For det andre innebærer den diskursanalytiske pakken teoretiske modeller, mens en tredje komponent er metodologiske retningslinjer for hvordan man griper et forskningsområde an, mens et fjerde element er spesifikke teknikker for språkanalyser. I min oppgave bryter jeg på mange måter med Phillips og Jørgensens anbefalinger. Jeg kommer for det første ikke til å foreta noen språkanalyse, og for det andre kommer jeg heller ikke til å forholde meg til diskursteorier som for eksempel Laclau og Mauffe. Men jeg baserer oppgaven på en forståelse av språkets meningskonstituerende rolle. Her støtter jeg meg også til Neumann (2001), som argumenterer for at det viktigste i en diskursanalyse er hvorledes og hvorfor ting fremtrer slik som de gjør. Dermed stilles de epistemologiske spørsmålene – hvordan vi kan ha kunnskaper om verden, i forgrunnen, mens det ontologiske trengs noe lengre i bakgrunnen.

¹⁸ Jeg lener meg her på den metodologiske løsningen brukt av Cecilie Lilleheil i hennes Hovedfagsoppgave i samfunnsgeografi levert i mai 2005 med tittelen: *Symbolsk kamp om sted: En analyse av bønneropsdebatten i Oslo*.

I kapittel to presenteres analyserammen for oppgaven. Kapittelet starter med en diskusjon av naturressursenes forbannelse, før to tilnærminger (en nyliberal og en kontekstuell) til forvaltning av petroleumsressurser presenteres og diskuteres.

I kapittel 3 gjøres det rede for oppgavens metodevalg og epistemologiske ståsted. Det blir særlig fokusert på problemstillinger knyttet til feltarbeidet og hvordan disse ble løst.

I kapittel 4 settes nasjonaliseringen av naturgassen i kontekst med utviklingen i Bolivia og sentrale aktører i sektoren. I dette kapittelet diskuterer jeg noen av de viktigste tekstene i forvaltningsdiskursen for perioden 1996-2006, og setter tekstene i forbindelse med tilnærmingene til ressursforvaltningen som ble presentert i kapittel 2.

Jeg var på feltarbeid i Bolivia i perioden april – juni 2006, hvor jeg foretok en rekke dybdeintervjuer med sentrale aktører i den bolivianske petroleumssektoren. I kapittel 5 anvendes og analyseres dette materialet ut ifra oppgavens problemstillinger og i forhold de ulike perspektivene på hvordan forvalte petroleumsressurser, som presenteres i analyserammen i kapittel 2. I dette kapittelet utvides tidshorisonen til å også gjelde for utviklingen av sektoren første halvår av 2007. Jeg bruker sitater for å vise posisjonene til de ulike aktørene. Avslutningsvis i dette kapittelet diskuteres det hvem som har fått gjennomslag for sine synspunkter i Bolivias nåværende hydrokarbonpolitikk.

I oppgavens avslutningskapittel settes forvaltningen av Bolivias hydrokarbonsektor inn i en videre kontekst, samtidig som det pekes på utfordringer ved tilnærmingen til petroleumsressursforvaltning som har blitt valgt.

Kapittel 2: Analyseramme

Tilnærminger til forvaltning av petroleumsressurser

I dette kapittelet settes forvaltning av petroleumsressurser inn i et utviklingsperspektiv, og tar utgangspunkt i at målsetningen med forvaltningen av petroleumsressurser i et gitt land er at ressursene skal komme hele befolkningen til gode gjennom å fremme økonomisk vekst og velferdsøkning. Kapittelet begynner med en diskusjon av *naturressursenes forbannelse*, fordi flere av argumentene i denne tilnærmingen har vært viktige for *policy*utforminger i ulike petroleumssektorer verden over. Naturressurser, og da særlig petroleumsressurser, har på denne måten blitt betraktet som noe negativt og ikke-utviklingsfremmende. Etter en diskusjon av tilnærmingen naturressursenes forbannelse og kritikken av denne, presenteres en nyliberal og en kontekstuell tilnærming for forvaltning av olje – og gassressurser, som har det til felles at de baserer seg på en antagelse om at petroleumsressurser kan forvaltes på en måte som fremmer økonomisk og sosial utvikling.

De ulike aktørene i hydrokarbonsektoren har varierende grad av innflytelse over prosessene med å utforme petroleumspolitikken. Denne innflytelsesevnen handler om makt, og det diskuteres derfor i dette kapittelet hvordan maktbegrepet skal brukes i den videre analysen av petroleumssektoren i Bolivia. De sosiale bevegelsene har vært viktige aktører som pådrivere for endringene i forvaltningen av petroleumsressursene. Til slutt diskuteres det derfor i dette kapittelet hva sosiale bevegelser er, og hvordan sosiale bevegelser bruker protester for å påvirke.

1. Tilnærmingen *naturressursenes forbannelse*

1.1 Naturressursenes rolle for økonomisk utvikling – en langvarig debatt

Naturressursenes rolle for et lands økonomiske utvikling var et viktig spørsmål i klassisk økonomisk teori. Allerede Adam Smith var skeptisk til hvilken rolle naturressurser kunne spille for et lands økonomiske utvikling:

Projects of mining, instead of replacing the capital employed in them, together with the ordinary profits of stock, commonly absorb both capital and stock. They are the projects, therefore, to which of all others a prudent law-giver, who desired to increase the capital

of his nation, would least choose to give any extraordinary encouragement (...) (Smith 1776 i Wright & Czelusta 2007:183).

Myndigheter som ønsket å øke sitt lands kapitalbeholdning burde ikke oppmuntre til denne typen økonomiske aktiviteter. Selv om det konkrete eksempelet Smith gir er gruvedrift, er det nærliggende å tenke at argumentet også kunne anvendes på utvinning av andre typer naturressurser.

Innenfor utviklingsteori har det vært forskjellige oppfatninger om hvilken rolle naturressurser kunne og burde spille i økonomiske utviklingsstrategier. I sin trinnvise utviklingsteori argumenterte Rostows (1960) for at årsaken til at det ble England som først satte ut på den lineære utviklingskurven og gikk over fra å være et tradisjonelt samfunn, via pre-betingelser for *take-off*, til *take-off* og veien mot modenhet, var at England hadde en fordelaktig geografisk beliggenhet, gode handelsmuligheter, fordelaktige sosiale og politiske strukturer samt de nødvendige naturressursene for hånd (Rostow 1960). Rostow var i så måte positiv til naturressursenes rolle for utvikling.

Raul Prebisch og Hans Singer (1950 i Cuddington et al. 2007) har imidlertid vært mer kritiske til hvilken rolle primærvarer, og da særlig matvareprodukter, kunne spille for utvikling i periferilandene. Prebisch og Singer argumenterte for at det over tid var en klar tendens til at prisene på primærprodukter gikk ned i forhold til prisene på bearbeidede varer. Dette var særlig fordi det ikke er knyttet den samme inntektselastisiteten til primærvarer. Siden periferiland ofte eksporterer primærvarer, mens sentrumslandene produserer bearbeidede varer, gikk bytteforholdet (*terms of trade*) i utviklingslandenes disfavør. Prebisch - Singer tesen går ut på at bytteforholdet mellom primærvarer og bearbeidede varer forverres over tid (Singer 2003), og på grunn av det stadig forverrede bytteforholdet reproduseres ulikhetene mellom sentrumslandene og periferilandene (Kay 1993). Prebisch anbefalte på bakgrunn av dette at periferilandene diversifiserte økonomien og satset på bearbeidede varer i stedet for produksjon av primærvarer (Singer 2003). Men for Prebisch var den nødvendige teknologiske oppgraderingen ikke enkel for periferilandene. Han argumenterte for at den formen for kapitalisme som fantes i periferilandene var imiterende, og ikke innoverende, som i sentrumslandene.

Penetreringen av teknologi fra sentrumslandene krevde mer og mer kapital, som ikke var tilgjengelig i periferilandene, og dessuten førte den teknologiske oppgraderingen til at behovet for arbeidskraft, som periferilandene hadde overskudd av, sank. Teknologisk fremgang ville ikke nødvendigvis komme hele befolkningen i periferilandene tilgode. Prebish argumenterte tvert imot for at det først og fremst var det øverste strataet i periferilandene som nøt godt av teknologisk oppgradering, og at teknologi hadde en tendens til å bevege seg oppover og ikke nedover i økonomien. Det vil si at ny teknologi ikke uten videre ville nå fattige bønders jordbruksproduksjon (Prebish 1976). På bakgrunn av dette så Prebish to mulige utviklingsveier for periferiland: Enten ved at staten tok over eierskapet av produksjonsmidlene, eller ved å bruke overskuddet i en *ånd av kollektiv rasjonalitet* uten å konsentrere eierskapet på egne hender. Prebish helte mot sitt andre alternativ, fordi dette var enklere å kombinere med menneskerettigheter og demokrati (Prebish 1994).

Med dette gikk de som i ettertid har fått merkelappen strukturalister og avhengighetsteoretikere mot Ricardo og den klassiske handelsteorien. Ricardos teori om komparative fortrinn har fram nå vært grunnlaget for den internasjonale arbeidsdelingen. Ved at hvert land spesialiserte sin produksjon og bruker en del av produksjonen til eksport, som i sin tur finansierer importen, kan landet utnytte sine komparative fortrinn i det internasjonale varebyttet. Det er den relative produktiviteten, eller de komparative fortrinnene, som er det avgjørende (Sandmo 2006). Ricardo satte som betingelser i denne teorien at produksjonsfaktorene var immobile mellom land, mens ferdigvarene var mobile. Dette fordi all erfaring viste at utenlandsinvesteringer fortonte seg som mer usikre, og at de fleste kapitaleiere foretrakk å ikke forlate sitt hjemland (Sandmo 2006). Også naturressurser faller inn under kategorien produksjonsfaktorer, og for Ricardo gjaldt de samme mekanismene for naturressurser som for andre produksjonsfaktorer. Prebish-Singer tesen gikk dermed på tvers av Ricardos handelsteori. Singer (2003) har holdt fast ved at det er finnes ulike typer komparative fortrinn. I en artikkel fra 2003 hvor han har forsvart den opprinnelige Prebish-Singer tesen, kom han med anbefalingen at fattige land med statiske komparative fortrinn i primærvareproduksjon, eller i lavteknologiske bearbejdede varer, burde forsøke å skape seg mer dynamiske komparative fortrinn i mer

høyt teknologiske produkter eller tjenester. Singer (2003) argumenterte imidlertid for at oljeproduiserende land her var et unntak.

I følge Guillermo Perry, sjefsøkonom for Latin Amerika og Karibia i Verdensbanken, overbeviste Prebischs arbeider generasjoner av latinamerikanere om at naturressursrelaterte aktiviteter var mindreverdige sammenlignet med industriaktiviteter (Lederman & Molaney 2007). Prebischs vitenskapelige arbeider hadde en helt avgjørende betydning for utviklingen – og implementeringen av imports substitusjonsstrategiene (ISI) i Latin Amerika, hvor naturressursrelaterte aktiviteter ble tungt beskattet mens industrisektoren ble beskyttet. Mens de relativt store og naturressursrike landene som Brasil, Mexico, Argentina og India fulgte ISI, fulgte mindre, og mer ressursfattige land i særlig Sørøst Asia eksportorienterte industrialiseringsstrategier (EOI), som var avhengig av det globale markedet og stimulerte til rask økonomisk vekst ved eksport av bearbejdede varer (Gereffi 1996). Gereffi har imidlertid argumentert for at skillet mellom ISI og EOI er overdrevet, og at de aller fleste land har opplevd økonomisk vekst på bakgrunn av en blanding av disse to hovedkategoriene av økonomiske strategier. På bakgrunn av de østasiatiske ”tigrene” og ”dragene” ble det argumentert for at verden hadde fått en ny internasjonal arbeidsdeling. Den klassiske internasjonale arbeidsdelingen refererer til en arbeidsdeling hvor utviklingslandene har eksportert råvarer til de utviklede landene, som på sin side har produsert bearbejdede varer og eksportert disse til utviklingslandene. En ny internasjonal arbeidsdeling refererer til en endring hvor utviklingsland endret sitt produksjonsmønster og også produserte bearbejdede varer. Endringene skjedde blant annet som følge av at utviklingsland kunne konkurrere med lokalitetsspesifikke produksjonskostnader, som for eksempel lave kostnader på arbeidskraft (Knutsen 1998). Det har imidlertid vært stor uenighet om hva som forklarte suksessen til de østasiatiske landene. I følge det nyliberale ståstedet skyldtes den raske økonomiske veksten fiskal – og valutadisiplin, sammen med ressursallokering i tråd med teorien om komparative fortrinn, stabilitet i arbeidsmarkedet og åpenhet for direkte utenlandsinvesteringer. I følge det strukturalistisk-institusjonalistiske ståstedet var statens rolle i den økonomiske sektoren helt avgjørende: De komparative fortrinnene forelå ikke *a priori*, men ble skapt gjennom statlig intervensjon og tilretteleggelse. EOI-strategiene

ble dessuten akkompagnert av selektive eksportsubsidier, slik at staten aktivt intervenerte i økonomien (Burkell & Hart-Landsberg 1998).

1.2 Naturressursenes forbannelse: Stagnerende økonomisk vekst

Mens den tidlige debatten om naturressurser lenge handlet om eksport av primærvarer versus industrialisering og eksport av bearbeidede varer, eller handelsrelasjoner og bytteforhold, ble en ny debatt, som var mer spesifikt knyttet til petroleum og gruvedrift (*extractive industries*), påbegynt på slutten av 1980-tallet. På dette tidspunktet ble flere klar over de negative konsekvensene naturressurser kunne ha. Naturressurser, og særlig petroleum og mineraler, ble nå sett på som faktorer som hadde negative effekter på det økonomiske, politiske og sosiale feltet i utviklingsland, med alvorlige konsekvenser som lav eller stagnerende økonomisk vekst, mangelfullt utviklede demokratiske institusjoner, korrupsjon og borgerkrig (Sachs & Warner 1995, Rosser 2006, Stiglitz 2006). Man begynte å snakke om *naturressursenes forbannelse (the Resource Curse)*, og det manglet ikke på empiriske eksempler som ”bekreftet” forbannelsen. Sierra Leone brukes ofte som eksempel på dette, hvor kampen om diamantene på 1990-tallet førte til at 75 000 mennesker livet, 20000 fikk en fot eller en arm amputert og 2 millioner mennesker ble drevet på flukt (Stiglitz 2006:135). Man kan imidlertid reise spørsmål om hvorvidt det er snakk om en kausalitet mellom naturressursrikdom og konflikter, og da særlig borgerkrig.

I Aftenposten 16. oktober 2006 kunne en lese at naturressursenes forbannelse betegner det *faktum* at mange utviklingsland som er rike på olje eller andre naturressurser, samtidig preges av fattigdom og lavere økonomisk vekst enn andre utviklingsland som ikke har tilsvarende naturressurser. Jan Borgen, leder for *Transparency International Norway*, utdypet i den samme artikkelen:

Det finnes knapt noe utviklingsland i verden som har klart å skape velstand av inntektene fra olje eller mineraler. Undersøkelser viser at land med store naturressurser har lavere økonomisk vekst enn fattige land uten slike ressurser. Dette understreker den forbannelsen som følger med naturressursene (Aftenposten 16.oktober 2006).

Verken Jan Borgen eller Aftenposten oppgir hvilke undersøkelser det vises til. Men i litteraturen om naturressursenes forbannelse er det særlig en undersøkelse foretatt av

Sachs og Warner publisert i 1995 som det refereres til. I denne artikkelen med navnet *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, la Sachs og Warner fram sine funn fra studier av et stort antall naturressursrike økonomier i tidsrommet 1970–1989. Sammenhengen mellom naturressursrikdom og økonomisk vekst ble studert ved å måle hvor mye andelen eksportinntektene fra naturressurssektoren utgjorde av det samlede bruttonasjonalproduktet (BNP) i et gitt land. I dette datasettet fant de en negativ korrelasjon mellom naturressursrikdom og økonomisk vekst: Land hvor eksportinntektene fra naturressurser utgjorde en stor andel av det samlede BNP i baseåret 1970, hadde en tendens til å oppleve lavere økonomisk vekst den følgende 20-årsperioden enn land hvor dette ikke var tilfellet. Sachs og Warner forsøkte med dette å overbevise leserne om at det ikke handlet om en tilfeldig korrelasjon, men snarere om en kausalitet: Naturressursrikdom medfører negativ økonomisk, og dermed også negativ menneskelig utvikling. Med de asiatiske tigrene og dragene som Sør-Korea, Hong Kong, Taiwan og Singapore, skjøt det ny fart i debatten. Disse landene, som er fattige på naturressurser, opplevde en nærmest eksplosjonsartet økonomisk vekst, samtidig som naturressursrike land som for eksempel Venezuela, Nigeria og Mexico hadde store økonomiske problemer.

1.3 Hollandsk syke (*Dutch Disease*)

På 1970-tallet og tidlig på 1980-tallet oppdaget man et nytt problem knyttet til naturressursrikdom, eller nærmere bestemt oljerikdom. Mens Nederland nøy godt av strømmen av *oljedollar* fra sine aktiviteter i Nordsjøen, stagnerte resten av den nederlandske økonomien. Med den høye valutakursen var ikke lenger nederlandske selskaper i stand til å selge sine produkter utenlands, samtidig som det ble vanskelig å konkurrere med importerte produkter på hjemmemarkedet. Arbeidsledigheten økte. Man fant at strømmen inn i den nederlandske økonomien av *oljedollar* førte til høy valutakurs. Fenomenet ble oppkalt etter Holland og ble dermed kalt hollandsk syke (Stiglitz 2006).

Hollandsk syke har også en annen dimensjon, som har med faktorallokering (fordelingen av ressurser i de ulike økonomiske sektorene) i et samfunn å gjøre:

The greater the natural resource endowment, the higher is the demand for non-tradeable

goods, and consequently, the smaller is the allocation of labour and capital to the manufacturing sector. Therefore, when natural resources are abundant, tradeable production is concentrated in natural resources rather than manufacturing, and capital and labour that otherwise might be employed in manufacturing are pulled into the non-tradeable goods sector (Sachs & Warner 1995:6).

Tradeable goods refererer til forbruksvarer og produktive faktorer som kan eksporteres og importeres, eller som potensielt kan selges på et internasjonalt marked og som har innvirkning på et lands betalingsbalanse. *Nontradeable goods* refererer til alle andre forbruksvarer og produktive faktorer som ikke kan eksporteres eller importeres, som for eksempel lokal transport, elektrisitet, *service* og lokal arbeidskraft. Sachs og Warner (1995) har argumentert for at hollandsk syke fører til en konsentrasjon av naturressurseksport, som de videre antar har færre muligheter for økt produktivitetsvekst på grunn av færre forover – og bakover koblinger til resten av økonomien. Dette samsvarer blant annet med Hirschmans (1958) argumentasjon. Sachs og Warner mener imidlertid at mangel på forover – og bakover koblinger ikke behøver å være et problem, all den tid nyklassiske, komparative betingelser, og da særlig fri konkurranse, er gjeldende i økonomien.

I Norge med flere land, som for eksempel Russland, Iran og Colombia, har bevisstheten om hollandsk syke blitt benyttet som et av hovedargumentene til hvorfor opprette stabiliseringsfond tilsvarende det norske oljefondet, som i dag heter Statens pensjonsfond – Utland. I Russland består stabiliseringsfondet av 117 milliarder US\$ per 1. mai 2007.¹⁹ Iran har hatt sitt stabiliseringsfond siden 2000,²⁰ mens Colombia besluttet å opprette stabiliseringsfondet 1. Juni 2007 for å beskytte økonomien mot konsekvensene av raske prissvingninger på oljen (Oilinfo 20.06.2007).

1.4 Korrupsjon

Korrupsjon er i følge Verdensbanken blant de største hindringene for økonomisk og sosial utvikling på verdensbasis. I følge beregninger fra den samme institusjonens koster ulovlige økonomiske transaksjoner på global basis 12 000 milliarder kroner årlig, og

¹⁹Russland.ru. Russlands stabiliseringsfond.

<http://norge.russland.ru/schlagzeilen/morenews.php?iditem=3026> Sist oppdatert 1.5.2007.

²⁰ Payvand. Iran's Oil Stabilisation Fund: A Misnomer. <http://www.payvand.com/news/05/nov/1221.html> Sist oppdatert 23.11.2005.

utgjør dermed fem prosent av den samlede verdensøkonomien. Korrupsjon står for halvparten av disse ulovlige transaksjonene (Borgen 2004). Jan Borgen, leder for *Transparency International*, mener at korrupsjon hindrer langsiktige investeringer, bidrar til og støtter opp om allerede eksisterende underutvikling, sosial polarisering, manglende respekt for lov og menneskerettigheter, udemokratisk praksis og avledning av midler ment for utviklingsformål (Borgen 2004).

Det finnes en rekke ulike oppfatninger og definisjoner av hva korrupsjon er. Selve ordet kommer av latin og betyr en person som mangler integritet (Berulfsen & Gundersen 2000). De fleste vil være enige i at korrupsjon innebærer uetiske handlinger, og de aller fleste vil dessuten være enige i at korrupsjon er skadelig, og at det er langt flere handlinger enn rene bestikkelser som kvalifiserer som korrupsjon. Korrupsjon blir ofte sett på som et særlig stort problem i utviklingsland, men de senere årene har det også blitt avslørt utbredt korrupsjon i de utviklede landene, noe Elf-saken i Frankrike er et eksempel på. Den norske korrupsjonsjegeren Eva Joli var med på å avsløre at Elf-Aquitaine hadde brukt 25 milliarder *franc* på smøring av politikere verden over for å sikre seg kontrakter.²¹

Et vanlig utgangspunkt for korrupsjonsdefinisjoner er relasjonene mellom den private og den offentlige sektoren. Verdensbanken definerer korrupsjon som *misbruk av offentlig makt til egen fordel* (Amundsen 2000). NORAD har det samme fokuset, men er noe mer spesifikke og definerer korrupsjon som *enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler*. I begge disse definisjonene går aktører i det offentlige og det private sammen om å utnytte systemet, og det er i det øyeblikket et offentlig gode blir gjort om til, eller brukt som, et privat gode at den korruperte handlingen har funnet sted.²² I begge definisjonene fokuseres det dessuten på det offentliges ansvar for den korruperte handlingen. Men korrupsjon trenger ikke bare å skje innenfor den offentlige sektor (Borgen 2004).

²¹ Wikipedia. Eva Joli. http://no.wikipedia.org/wiki/Eva_Joli#Elf-saken Sist oppdatert 10.7.2007.

²²NORAD. 2005. Definisjoner av korrupsjon. http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID_35 Nedlastet 9.10.2006.

Transparency International (TI) på sin side opererer med en noe videre definisjon av korrupsjon: *Korrupsjon er å misbruke makt man har blitt betrodd til egen privat vinning.*²³ Definisjonen ligner til forveksling på Verdensbankens definisjon, men termen *offentlig* har blitt tatt bort. I likhet med Verdensbankens definisjon understreker TI at korrupsjon handler om langt mer enn bestikkelser. Det innebærer også maktmisbruk og tillitsbrudd. Korrupsjon har både en tilbudsside og en mottakerside, hvor begge sidene er like skyldige og like kriminelle. Dette er noe som Statoil har fått merke i forbindelse med den såkalte Horton-saken, hvor Statoil har innrømmet å ha bestukket en offentlig tjenestemann for å sikre en kontrakt for utbygging av det iranske gassfeltet *South Pars*, som gjør at selskapet nå har måttet betale store bøter til både norske og amerikanske myndigheter (Petromagasinet 13.10.2006).

I denne oppgaven benyttes TIs korrupsjonsbegrep, fordi TI også legger vekt på at ikke-offentlige aktører er like ansvarlige for korrupsjonshandlingene. På denne måten blir det enkelte oljeselskapet ansvarlige for å bekjempe den korrupsjonskulturen som blant annet Sachs og Warner (1995) har argumentert for at er utbredt i naturressurssektorer. Definisjonen legger også vekt på den kanskje mest skadelige konsekvensen av korrupsjon, nemlig at ressursene ikke brukes til fellesskapets beste.

Det er vanlig å skille mellom storskala – og småskalakorrupsjon.²⁴ Dette skillet handler både om de materielle verdiene som er involvert, og om hvor korrupsjonen foregår. Småskalakorrupsjon rammer oftest de fattige i et samfunn, den er synlig og den foregår som regel der hvor offentlig politikk og tjenestelevering møter den vanlige bruker av statlige tjenester, for eksempel i forbindelse med å få tillatelse til å starte et lite foretak (Amundsen 2005). Storskalakorrupsjon er derimot noe som langt færre har direkte kontakt med, men som svært mange indirekte blir berørt av. Denne typen korrupsjon er lite synlig, og den består ofte i at ledere på toppen av samfunnspyramiden utveksler bestikkelser og andre tvilsomme tjenester i bytte for store salgs – og anbudskontrakter, og også konsesjoner og lisenser for utnyttelse av verdifulle naturressurser (Amundsen 2005).

²³ Foredrag 27. september 2006 gitt av Transparency International i forbindelse med 8-ukerskurset til PETRAD 2006. http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1

²⁴ NORAD 2005. Hva er korrupsjon? http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID_1731. Nedlastet 26.11.2006.

I denne oppgaven er det storskalakorrupsjonen som det skal fokuseres på, nettopp på grunn av de svært uheldige konsekvensene som tildeling av lisenser og konsesjoner på bakgrunn av bestikklser kan få for den helhetlige utviklingen av petroleumssektoren. Det er dermed helt avgjørende at myndigheten gjør det de kan for å hindre at rettigheter er til salgs, men det er også selskapenes ansvar å forhindre at korrupsjonskultur får grobunn. På denne måten er heller ikke selskapene er uten ansvar.

1.5 Rentesøking (*Rent Seeking*)

Betegnelsen *rentesøking* brukes ofte synonymt med korrupsjon, og i følge Coolidge og Rose-Ackerman (1996) er det også stor grad av overlapping mellom disse to fenomenene. Selv om korrupsjon og rentesøking ofte sammenfaller, har begrepene til dels ulikt innhold. Rentesøkende aktiviteter kan defineres som: *a financial income which is not matched by corresponding labour or investment in the market sense. Rent in this sense arises from manipulation of the economic environment.*²⁵ Manipuleringen av det økonomiske miljøet kan for eksempel være monopoldannelse eller import- og handelsrestriksjoner. Ved rentesøkende atferd konsumeres ressurser i rentesøking og er dermed ikke like tilgjengelige for produktive aktiviteter. Dette illustrere også forskjellene mellom rentesøking og profittsøking. I følge Adam Smith er profitt kjennetegnet av at man foretar en investering som det er knyttet en viss risiko til, og som har som mål å oppnå økonomisk gevinst eller avkastning på investeringen(e). Gevinsten kan utebli, men dersom det blir en gevinst, utgjør denne profitt (Smith 1776 i Sandmo 2006). I følge Ross (2002) er det profitt som representerer den virkelige økonomiske veksten i et gitt samfunn, fordi den tilfører samfunnet merverdi. Rentesøking derimot består av en manipulerende atferd som har som mål å unngå markedet og produktivitetspresset, og som heller ikke tilfører samfunnet merverdi.²⁶ I følge SIDA sammenfaller rentesøking og korrupsjon i tilfeller hvor politikere og byråkrater spesifikt utnytter sine nåværende posisjoner til å manipulere det eksisterende institusjonelle rammeverket så de i fremtiden kan tjene personlig på dette. Det er også en korrupt handling når rentesøkende aktiviteter

²⁵ SIDA/ EDC News. Concepts and Issues. – General features.
<http://www.edcnews.se/Research/RentSeeking.html> Sist oppdatert 21.1.2001.

²⁶ SIDA/ EDC News. Concepts and Issues. – General features.
<http://www.edcnews.se/Research/RentSeeking.html> Sist oppdatert 21.1.2001.

er knyttet til illegale finansielle fordeler, som for eksempel bestikkelser, som igjen kan brukes til rentesøkende aktiviteter.²⁷

Sachs & Warner (1995) har argumentert for at naturressursrike land er mer utsatte for rentesøkende aktiviteter enn land som ikke har den samme naturressursrikdommen. Moene, økonomiprofessor ved Universitetet i Oslo, har ment at naturressursenes forbannelse egentlig er institusjonenes forbannelse. Moene har koblet dette sammen med rentesøkende aktiviteter og argumentert for at land med dysfunksjonelt rettsvesen og demokrati kommer inn i en ond sirkel når de får et oljefelt i fanget. Han beskrev effektene av dette til Morgenbladet som: *Landets beste hoder bruker tiden på fordelingskamp og korrupsjon. Du blir kuppemaker, lobbyist eller godt bestukket byråkrat istedenfor ingeniør eller gründer* (Moene til Morgenbladet 29.juni 2007). Konkurransen mellom ulike grupper kan føre til en ineffektiv uttømming av naturressursene og ufornuftig bruk av inntektene fra sektoren. Entreprenørskap, talent og energi både i næringslivet og i det politiske livet brukes for å få del i disse inntektene i stedet for til mer produktiv virksomhet i både offentlig og privat sektor. For norske sentralbanksjef Gjedrem ligger ansvaret for å hindre at dette skal skje hos beslutningstakere både i det politiske og det økonomiske livet. Disse må gi et effektivt vern mot at særinteresser, det være seg transnasjonale oljeselskaper eller befolkningsgrupper innad i et land, tilriver seg en uforholdsmessig sterk kontroll med og andel av de godene som det er snakk om.²⁸

Det finnes ulike forklaringer på hvorfor enkelte aktører velger å drive med rentesøkende aktiviteter. Coolidge og Rose-Ackerman (1996) har argumentert for at rentesøking er et resultat av desentralisert søken etter privat vinning og et resultat av vage og restriktive lover, høye skatter og andre reguleringer i økonomier. Dette er et argument som også har vært brukt av Anne Kruger i artikkelen *The Political Economy of the Rent-Seeking Society* fra 1974. I denne artikkelen pekte hun på at det i mange markedsorienterte samfunn har vært vanlig for myndighetene å gripe inn i økonomien og lage ulike former

²⁷ SIDA/ EDC News. Concepts and Issues. – General features.

<http://www.edcnews.se/Research/RentSeeking.html> Sist oppdatert 21.1.2001.

²⁸ Gjedrem, S. Statens formueforvaltning og petroleumsfondets rolle. <http://old.polyteknisk.no/pf21fa.html> Sist oppdatert 21.11.2000.

for reguleringer og restriksjoner. Disse inngrepene har medført renter av ulike slag, som individer, organisasjoner og bedrifter har konkurrert om (Kruger 1974). Coolidge og Rose-Ackerman (1996) har bygd videre på dette og argumentert for at rentesøkende atferd er særlig utbredt når staten ikke er vel ansett blant et lands innbyggere. Steder hvor statens tjenestekvinner - og menn ikke belønnes for lojalitet og kompetanse gjennom gode (nok) lønninger, vil dette øke faren for rentesøkende aktiviteter. For disse Coolidge og Rose-Ackerman handler rentesøking i stor grad om forholdet mellom statens tjenestekvinner – og menns ønske om økonomisk vinning på den ene siden og myndighetenes inngrepen i økonomien, hvor muligheter for økonomisk rentesøking blir etablert, på den andre. SIDA har dessuten argumentert for at det er større fare for rentesøkende aktiviteter dersom det er klare grupperinger innad i samfunnet, som for eksempel etniske grupper og regionale grupper. Dette er fordi dette gjør det lett for politisk lederskap å spille på disse motsetningene; grupper som ikke deltar i rentesøkende aktiviteter vil falle utenfor redistribueringen av økonomiske goder.²⁹

Fokuset på rentesøkende atferd er et skritt videre fra fokuset på institusjoners betydning (særlig i utviklingsland). I stedet for å se på statsapparatenes “imperfeksjoner” fokuseres det på politikeres, byråkraters og private personer – og bedrifters egeninteresser. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at det å opprettholde statlige lønninger på et akseptabelt og levedyktig nivå er et viktig tiltak for å forebygge og eventuelt bekjempe rentesøkende aktiviteter blant statsansatte. Videre vil forskere og *policy*utformere innenfor et nyliberalt ståsted argumentere for at det er viktig å begrense myndighetens restriksjoner på økonomien. Fri konkurranse vil også kunne forebygge rentesøkende aktiviteter. Løsningen på problemene knyttet til rentesøking vil fra dette ståstedet være enkel i teorien: Innføre klassiske liberale prinsipper som styre etter lovene (*The Rule of Law*), sanksjonering av privat eiendomsrett og respekt for kontrakter og frihet til å inngå disse (Ross 2002). Fri og rettfærdig konkurranse vil gjøre det vanskeligere å lykkes med rentesøking som strategi i forsøk på å oppnå fordeler.

²⁹ SIDA. 21.01.2001. Concepts and Issues. – General features. EDC News. <http://www.edcnews.se/Research/RentSeeking.html> Nedlastet 17.8.2007.

2. Kritikk av tilnærmingen naturressursenes forbannelse

Mange mener fremdeles å se en sammenheng mellom naturressursriktighet og økonomisk rentesøking, økt fare for væpnede konflikter, og kanskje særlig mellom naturressursriktighet og korrupsjon. Men tilnærmingen har også møtt massiv kritikk. Sachs og Warners (1995) studie har ikke minst blitt kritisert på grunn av sin metodebruk. Rosser (2006) er kritisk til hvorvidt det å måle hvor mye eksportinntekter fra naturressursene utgjør av de samlede eksportinntektene er en relevant indikator for hvilke betydninger, effekter eller konsekvenser naturressursriktighet har for et gitt lands økonomiske og sosiale utvikling. Manzaner og Rigobón (2007) har blant annet pekt på at Sachs og Warner (1995) kan ha oversett ikke-observerbare variabler som igjen kan ha spilt inn i sammenhengen mellom naturressursriktigheten og økonomisk vekst, og som på denne måten kan ha ført til at Sachs og Warners konklusjoner er ugyldige.

I motsetning til Sachs og Warner (1995) har Lederman og Maloney (2007) hevdet at det uheldige med en naturressursbasert økonomi ikke er at det satses på naturressurser, men at man allokere for mye av de tilgjengelige ressurser (kapital, *know-how* og så videre) til denne sektoren og dermed ikke lykkes i å diversifisere økonomien samt å skape forover – og bakover koblinger til andre sektorer som kunne ha hatt en positiv effekt på for eksempel teknologisk utvikling og adaptasjon. På denne måten mener Lederman og Maloney at det Sachs og Warner egentlig måler, er konsentrasjon av ressurser (for eksempel menneskelig kompetanse og kapital) til naturressurssektoren, og ikke uheldige virkninger av det å satse på naturressurssektoren i seg selv.

Perry (2006) mener at det finnes en rekke eksempler på naturressursrike land med utbredt rentesøking og korrupsjon, men at det ikke finnes noe bevis for at dette skyldes naturressursriktigheten. Perry mener derimot at det finnes massive beviser for at naturressursriktighet er positivt for utvikling, men at det får best effekt når naturressursene kombineres med investeringer i teknologi og god makroøkonomisk styring, samt velfungerende institusjoner. Perry (2006) konkluderer med at det er opp til hvert enkelt land hvorvidt de vil utvinne sine naturressurser med utdatert teknologi og enklave produksjonssystemer, eller om de i stedet vil investere i kunnskapsoverføring fra andre

sektorer, tilpasse – og skape mer produktiv teknologi og opprette tilfredsstillende institusjoner som effektivt og bærekraftig kan utvinne og administrere naturressursene og forvalte inntektene fra disse. I de tilfellene hvor de naturressursrike landene velger det første, går landene glipp av store utviklingsmuligheter som naturen har gitt dem. Når de i stedet velger det siste, har de gode muligheter for å omskape naturressursrikdommen til rask økonomisk vekst.

Wright og Czelusta (2007:208) konkluderer med at faren ved argumentene innenfor naturressursenes forbannelse er at land kan bli skremt bort fra å prøve å dra nytte av det de betegner som en *fornuftig og potensielt fruktbar vei* for å oppnå økonomisk vekst. Men i forsøk på å forklare hvorfor noen naturressursrike land (for eksempel Norge og Canada) har klart seg svært godt med naturressursrikdommen, mens andre land, som for eksempel Sierra Leone, Nigeria eller Bolivia ikke på langt nær har klart seg like bra, spriker forklaringene, teoriene og ikke minst strategianbefalingene utledet fra disse.

2.1 Nyliberal kritikk av tilnærmingen naturressursenes forbannelse

Nyliberalisme kan defineres som *en teori bestående av politisk-økonomiske praksiser som fremholder at menneskelig fremgang best kan oppnåes ved å fremme og frigjøre entreprenørskapsfriheter - og ferdigheter innenfor et institusjonelt rammeverk karakterisert av sterk privat eiendomsrett, fritt marked og frihandel* (Harvey 2005:2, min oversettelse). *Nyliberalisme* har sine røtter i liberalismen, klassisk økonomisk teori og opplysningstidens filosofi. Adam Smith, som argumenterte mot merkantilismen og for frihandel og det frie markedet, Ricardo og hans teori om utenrikshandelen og John Stuart Mill, som fremholdt samtidig at der det ikke finnes konkurranse, finnes det monopol, var blant de fremste teoretikerne innenfor denne retningen (Sandmo 2006). Nyliberalismen deler mange av grunntankene i klassisk økonomisk teori og den liberalistiske filosofien, og knyttes gjerne til navn som Milton Friedman og Friedrich Hayek. Nyliberal tankegang fremholder at statens rolle i økonomien bør være å utvikle, utøve og opprettholde lovverk, samt politi – og forsvarsfunksjoner. Videre skal staten sikre stabil pengepolitikk, den private eiendomsretten og garantere for det frie markedet. Bortsett fra dette skal staten i følge teorien intervenere så lite som overhode mulig i økonomien (Harvey 2005).

På midten av 1980-tallet ble også teorien omsatt til praksis: Et team av konservative økonomer, med Verdensbankens Bela Balassa i spissen, utformet en ny type politikk for utviklingsland, hvor det ble anbefalt å unilateralt fjerne samtlige tollbarrierer, gå bort i fra forbrukersubsidier, og oppmuntre til direkte utenlandsinvesteringer. Dette ble særlig introdusert i Latin-Amerika, for å motvirke importsubstitusjonsstrategiene. De nyliberale strategiene bestod av en rekke skritt: Å unilateralt åpne opp for utenrikshandel, privatisere statseide selskaper, deregulere arbeidsmarked, tjenester og varemarkeder, liberalisere kapitalmarkedet (blant annet ved å privatisere pensjonsfondene), fiskal tilpasning (reduere offentlige utgifter), skjære ned på statlige, sosiale velferdsprogrammer og få en slutt på statskapitalisme og konsentrasjon av makroøkonomisk styring (Portes 1997). Nyliberalismen økte sin innflytelse over økonomisk teori og *policy*utforming fra 1980-tallet, noe som særlig tok form som privatiseringer av statseide bedrifter verden over (Peet og Hartwick 1999).

Det nyliberale synet på naturressurser reflekterer grunnideene i nyliberalismen som politisk og økonomisk ideologi og teori. Handelsøkonomen Jacob Viner argumenterte allerede i 1953 for at det ikke finnes noen automatiske fordeler ved å satse på industrisektoren fremfor primærvarsektoren, noe som kan tolkes som kritikk av Prebish og de strategiene som ble utledet fra hans og andre strukturalister sitt arbeid. Her har Viner fått støtte fra Lederman og Maloney (2007), som har ment at hovedforklaringen på hvorfor så mange naturressursrike land har opplevd - og fremdeles opplever- stagnerende økonomisk vekst er at mye tid og økonomisk vinning har gått tapt på grunn av Prebish. I stedet for de negative effektene som Prebish pekte på (det ujevne bytteforholdet, manifestering av periferistatus i verdensøkonomien, manglende koblinger til andre sektorer), eller konsekvensene som Sachs og Warner (1995) har pekt på (stagnerende økonomisk vekst, manglende forover – og bakover koblinger, økonomisk rentesøking) har Maloney og Lederman funnet empiriske og historiske beviser for at naturressurser fremmer økonomisk utvikling når naturressursene kombineres med akkumulering av kunnskap for økonomisk innovasjon, menneskelig kapital og (vel)fungerende institusjoner. De konkluderte med at naturressurser er positivt for utvikling når de kombineres med *intelligente løsninger* fra myndighetenes side.

Maloney og Lederman (2007) har her fått støtte fra Bravo-Ortega og De Gregorio (2007), som har argumentert for at hvorvidt naturressursrikdom har positive eller negative effekter for et lands økonomi, avhenger av hvordan naturressursene kombineres med menneskelige ressurser og teknologi. Maloney utdypet dette i artikkelen *Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America* (2007), hvor han skrev at det er to årsaker til at Latin Amerika har stagnert i sin økonomiske utvikling: For det første mente han at det skyldes det lave investeringsnivået i menneskelig kapital og i vitenskapelig infrastruktur. En konsekvens av dette har vært en lav kapasitet til å innovere og/ eller dra nytte av teknologi som kommer utenfra. For det andre skyldte han på negative konsekvenser av ISI-strategiene, som å understimulere til innovasjon, underminere vekstpotensialet som fantes i naturressurssektorer og ødela grunnlaget for vekst basert på naturressursrikdom. Som en løsning på disse problemene har Lederman og Maloney (2007), samt Bravo-Ortega (2007) og De Gregorio (2007) argumentert for å åpne opp økonomien i de naturressursrike landene og slippe til utenlandske investeringer og dermed også teknologibasert innovasjon. De har samtidig påpekt at viktigheten av å diversifisere økonomien, utbedre fysisk og menneskelig kapital samt å redusere transport – og transaksjonskostnadene knyttet til sektoren.

2.2 Kontekstuell kritikk av tilnærmingen naturressursenes forbannelse

Rosser (2006) har argumentert for at Sachs og Warners studier er reduksjonistiske, fordi de ikke tar inn over seg *de politiske, historiske og sosiale prosessene* som er med på å forme hva slags betydning naturressursene har eller kan ha for et gitt land. Det er ikke det faktum at man besitter naturressurser, eller avhengigheten av naturressurser i seg selv, som er kjernen i problemet. Den siste tiden har politiske og sosiale variabler blitt anerkjent av flere og flere forskere som utslagsgivende for hvordan relasjonene mellom naturressursrikdom og utfallet av disse for den økonomiske utviklingen i et gitt land vil være. Rosser (2006) har imidlertid ment at altfor mange har spurt feil spørsmål når det kommer til relasjonene mellom naturressursrikdom og mangelfull økonomisk og sosial utvikling. Det riktige spørsmålet, slik han ser det, er: *Hvilke politiske og sosiale faktorer gjør noen naturressursrike land i stand til å bruke sine naturressurser til å fremme*

utvikling, og hvilke faktorer hindrer andre naturressursrike land fra å gjøre det samme (Rosser 2006:8, min oversettelse). Ved å fokusere på dette spørsmålet, handler det ikke lenger om deterministiske egenskaper iboende i naturressursene, men om *politiske valg* tatt innenfor visse rammebetingelser. Dette gjelder ikke minst for forvaltning av petroleumsressurser.

3. Nyliberal tilnærming for petroleumsressursforvaltning

Da *Financial Times* gjorde opp status i mai 2007, kom det fram at *Big Oil*, som her refererer til de globale energiselskapene BP, Shell, Chevron og Exxon Mobile, bare kontrollerte ti prosent av verdens petroleumsproduksjon og kun tre prosent av verdens oljereserver. Til sammenligning kontrollerer de syv statseide selskapene Saudi Aramco (Saudi-Arabia), Gazprom (Russland), CNPC (Kina), NIOC (Iran), Petrobras (Brasil), Petronas (Malaysia) og PvDSA (Venezuela) til sammen en tredel av både olje – og gassreservene og produksjonen på verdensbasis (Morgenbladet 29. Juni 2007). Innenfor et nyliberalt ståsted er dette betenkelig. I følge *World Development Report* fra 1987 har prestasjonene til statseide selskaper generelt sett vært dårlige sammenlignet med prestasjonene til private selskaper. De statseide selskapene har ofte feilet i å spille en avgjørende strategisk rolle for hjemlandenes industrialisering, og det har dessuten blitt argumentert for at øverste ledere i statseide selskaper har hatt begrenset handlefrihet fordi de ofte har blitt tvunget til å forholde seg til flere offentlige instanser og overordnede, som kan ha hatt forskjellige målsetninger for det enkelte selskap (Knutsen & Nguyen 2004). I følge Stein Bjørnstad, doktorgradsstipendiat ved BI, var dette også tilfellet i Norge, hvor Statoil i sine formative år fra 1973 til 1980 hadde et veldig godt grep om den generelle petroleumpolitikken. I følge et nyliberalt ståsted vil sammenblanding av stat og selskap ha uheldige konsekvenser. I følge Zahra og Hansen (2000 i Knutsen & Nguyen 2004:125) er kombinasjonen av globalisering sammen med statseide selskapers frynsete rykte, årsaken til bølgene av privatiseringer som har funnet sted verden over.

3.1 Et godt investeringsklima

På 1990-tallet ble direkte utenlandsinvesteringer (DUI) ofte sett på som en mirakelkur for utviklingslandenes økonomiske krise. Håpet var at DUI skulle føre med seg nyere og

bedre teknologi, øke organisatoriske – og lederskapsmessige ferdigheter, stimulere innenlandske investeringer, øke effektiviteten og integrere nasjonale selskaper i verdensøkonomien. I disse prosessene var det ønskelig at transnasjonale selskaper (TNS) skulle spille en viktig rolle. I følge Gallagher og Zarsky (2006) fulgte det to ulike strategier av dette. Den første strategien, som tar utgangspunkt i at *more is better*, plasserer det å tiltrekke DUI i hjertet av nasjonale utviklingsstrategier. Denne påstanden har vært relevant innenfor petroleumsressursforvaltning: Petroleumssektoren er en svært kapitalintensiv industri, og for fattige stater som ikke selv har stor tilgang til kapital, vil det å tiltrekke seg DUI være en forutsetning for å utvikle sektoren.³⁰ På 1980-tallet skiftet fokuset fra *more is better* til *getting the prices right*, som innebar å fjerne forskjellene mellom innenlandske priser og verdensmarkedspriser. Det ble sett på som skadelig for økonomien å bruke inntekter fra eksporten av et produkt til å subsidiere det samme produktet på hjemmemarkedet. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5. På 1990-tallet ble det fokusert på *getting the macro-policies right*, noe som særlig refererte til deregulering av finansmarkedene. De siste årene har imidlertid fokuset i følge Gallagher og Zarsky (2006) vært på det de har kalt et *enabling environment*, hvor det legges vekt på de politiske institusjonene, lovverket, gjennomsiktighet, finansiell stabilitet og beskyttelse av den private eiendomsretten for å tilrettelegge for utenlandske investorer (Gallagher & Zarsky 2006). *Enabling environment* og Verdensbankens begrep om et godt investeringsklima har mange likhetstrekk. I Verdensbankens (2004a) *World Development Report 2005* med tittelen: *A better Investment Climate for Everyone* knytter Verdensbanken investeringsklimaet til de mange lokalitetsspesifikke faktorer som påvirker mulighetene og insentivene for å få bedrifter til å foreta produktive investeringer og skape arbeidsplasser i et gitt land. I følge Verdensbanken handler ikke et godt investeringsklima kun om å skape profitt for bedriftene (nasjonale så vel som utenlandske), men handler like mye om å forbedre den økonomiske og sosiale utviklingen i et land i sin helhet, både direkte og indirekte. For det første vil et godt investeringsklima føre til økonomisk vekst, som på et aggregert nivå er nært knyttet sammen med sosial utvikling. Bedriftene identifiseres av Verdensbanken for å være den

³⁰ World Bank. Oil, Gas, Mining and chemicals – Sector Reform.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0..contentMDK:20219978~menuPK:463294~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930.00.html> Nedlastet 15.4.2007.

økonomiske vekstmotoren og kilden til fattigdomsreduksjon (Verdensbanken 2004a:20). Dette begrunnes med at i de fleste utviklingsland har myndighetene svært begrensede finansielle ressurser, og at investeringene derfor i stor grad må komme fra privat sektor. Verdensbanken er ikke kun opptatt av DUI her, men også av investeringer fra nasjonale private aktører. Dermed skiller dette punktet seg noe fra strategien *more is better*.

For det andre har et godt investeringsklima direkte innvirkning på menneskene i det landet det gjelder, som arbeidstakere, entreprenører, forbrukere, som brukere av infrastruktur, eiendom, finansmarkeder og som mottakere av skattefinansierte tjenester og overføringer (Verdensbanken 2004a).

Verdensbanken legger i rapporten *World Development Report 2005* det meste av ansvaret for investeringsklimaet på myndighetene i det enkelte land. Det er myndighetene som må finne den riktige balansen mellom bedriftenes behov på den ene siden, og overordnede samfunnsbehov på den andre. Myndighetene og bedriftene kan ha ulike motiv og konflikterende interesser. For mens både myndighetene og bedriftene i følge Verdensbanken er tjente med en stabil makroøkonomisk politikk, sikker (privat) eiendomsrett, god infrastruktur og effektive finansmarkeder, kan det være ulike synspunkter på en rekke andre saker, som for eksempel skattepolitikk. I petroleumsindustrien vil energiselskapene ønske lave skatter, mens myndighetene ofte vil ønske høye skatteinntekter som igjen vil kunne omdannes til velferd for befolkningen.

I følge Verdensbanken er det særlig viktig at myndighetene lykkes i å begrense rentesøkende aktiviteter. Myndighetene må dessuten lykkes i å etablere klare regelverk som er stabile over tid, slik at det etableres tillit mellom myndighetene og bedriftene. I petroleumsindustrien foretas det ofte investeringer som har et langtidsperspektiv og som vil trenge tid før det eventuelt gir avkastning. Stabilitet og forutsigbarhet er dermed avgjørende kvaliteter ved investeringsklimaet.

Banken fokuserer særlig på tre områder som myndighetene i det enkelte land kan påvirke: Kostnader, risiko og hindringer for fri og rettfærdig konkurranse mellom

bedriftene. Under kostnader kan myndighetene i stor grad påvirke utbredelse av korrupsjon, skatteregime, infrastruktur og arbeidsmarkedsreguleringer, mens de ikke i samme grad kan influere markedsbestemte priser på innsatsfaktorer eller distanse til markeder. Hva risiko angår, kan myndighetene påvirke forutsigbarhet og troverdigheten som knyttes til myndighetens politikk ved å sikre makroøkonomisk stabilitet og den private eiendomsretten, samt utvise respekt for inngåtte kontrakter og gi tilstrekkelig vern mot, eventuelt kompensasjoner for, ekspropriasjoner.

Når det kommer til det siste punktet, konkurransehindringer, har myndighetene kontroll over regelverk og lover knyttet til hvor vanskelig eller lett det er å etablere seg som ny bedrift (og kostnadene knyttet til dette), samt ansvaret for at infrastrukturen ikke er et hinder for den økonomiske utviklingen. Bedrifter ønsker ofte minst mulig konkurranse og vil gjøre forsøk på å unngå dette (jamfør rentesøking og korrupsjon). Samtidig er fri og rettfærdig konkurranse et mye bedre alternativ enn å konkurrere i et marked hvor enkelte aktører har store fordeler som de andre aktørene ikke besitter. Innenfor tankegangen om et godt investeringsklima er dermed myndighetens viktigste oppgaver å skape stabilitet, sikre eiendomsretten, gi selskapene insentiver til å investere – og samtidig balansere dette i forhold til samfunnets overordnede behov.

3.2 Kritikk av den nyliberale tilnærmingen

Den nyliberale tilnærmingen til petroleumsressursforvaltning følger i utgangspunktet hovedtrekkene i den generelle nyliberale *policypakken*, og kan dermed også kritiseres på bakgrunn av dette. David Harvey er kjent for sin kritikk av nyliberalismen. I boken *A Brief History of Neoliberalism* konkluderer han med at det med nyliberalismen har vært en universell tendens til å øke den sosiale ulikheten og øke marginaliseringen av de allerede svakeste i samfunnet, det være seg Indonesia, Storbritannia eller Mexico. Så sterk konsentrasjon av velstand på så få hender har man ikke sett siden 1920-tallet. Men det som forundrer Harvey mest, er at dette betraktes som uheldige *biprodukter* av nyliberalismen. Harvey skriver at: *The very idea that this might be – just might be – the fundamental core of what neoliberalization has been about all along appears unthinkable* (Harvey 2005:118-119). Dersom Harvey har rett, vil en nyliberal tilnærming til

petroleumsressursforvaltning bidra til økt konsentrasjon av rikdom og økt marginalisering av de allerede svakeste i samfunnet.

Også Portes (1997) har stilt seg kritisk til nyliberalismens anbefalinger. Portes argumenterer for at utviklingsdebatten ikke lenger handler om å redusere fattigdom og ulikhet, men om hvordan den enkelte nasjonalstat best kan integreres i verdensøkonomien og beskytte sine respektive valutaer og aksjemarkeder. Utviklingsdebatten blir, slik han ser det, fullstendig dominert av markedsorienterte tilnærminger til spørsmål om nasjonal utvikling. Myndighetene verden over har vist stor vilje til å følge de internasjonale finansinstitusjonenes anbefalinger som er i tråd med det perspektivet. Portes kritiserer også verdenssystemteoriene, fordi de hadde feilet med å bidra konstruktivt i *policy*debatten og på den måten overlatt scenen til talsmenn for den nyliberale politikktutformingen. For Portes er det viktig å refokusere utviklingsdebatten til å handle om å bekjempe fattigdom, noe han ikke mener nyliberale *policy*anbefalinger har bidratt, eller kunnet bidra til. I følge en slik tankegang bør hovedfokuset i en tilnærming til petroleumsressursforvaltning ikke kun være fokusert å legge tilrette for selskapene, men også ha et direkte fokus på fordeling, eller refordeling, av godene.

4. Kontekstuell tilnærming til petroleumsressursforvaltning

4.1 Ingen eksport av norsk modell

Norge trekkes ofte frem som et land med særlig god forvaltning av petroleumsressurser. Oppdagelsen av Ekofisk-feltet tidlig på 1970-tallet markerte starten på en ny epoke for Norge, som per i dag er verdens tredje største eksportør av olje – og gass. Bare i 2005 lød statens inntekter fra sektoren på 300 milliarder norske kroner, noe som utgjorde 25% av den samlede verdiskapningen i Norge.³¹ Disse betydelige beløpene hadde ikke vært så avgjørende for den økonomiske og sosiale utviklingen i Norge dersom man ikke samtidig hadde styrt fordelingen av inntektene fra olje – og gassektoren ut ifra tanken om at oljen og gassen skal komme hele den norske befolkningen tilgode (Al-Kasim 2006).

³¹ Berge, G. Exporting Ideas. Oljedirektoratet. <http://www.npd.no/English/aktuelt/Nyheter/22.12.2006> Sist oppdatert 22.12.2006.

Modellen for petroleumsforvaltningen i Norge betegnes ofte som *den norske modellen*, som opprinnelig refererte til den klare delingen etter funksjoner mellom:

- 1) Industridepartementet (Nå Olje – og energi departementet), med ansvar for lover, *policy*utforming og lisensiering,
- 2) Oljedirektoratet, med ansvar for regulering av sektoren samt den tekniske kompetansen og
- 3) Statoil, med ansvar for statens kommersielle interesser i olje- og gassektoren (Al-Kasim 2006).

På denne måten har man opprettet institusjoner med ulike formål og oppgaver. Fordelene med en slik deling er først og fremst at staten ikke sammenblander ulike roller som kommersiell aktør (og dermed konkurrent for andre oljeselskaper), regulator av sektoren (lover og reguleringer) og bevilger av lisenser og blokker. Dette har bidratt til åpenhet og rettferdig konkurranse mellom nasjonale og utenlandske selskaper i sektoren. På samme tid som man ønsker å fremme konkurranse, har den norske petroleumssektoren også vært preget av godt samarbeid, både mellom ulike oljeselskaper (blant annet fordi lisenser bevilges til grupper av oljeselskaper og ikke til et enkelt oljeselskap), men ikke minst er det godt samarbeid mellom de norske myndighetene og oljeselskapene. Forholdet mellom disse er preget av tillit, mye på grunn av åpenhet og stabilitet.³²

Al-Kasim, irakisk geolog utdannet i Storbritannia og en av dem som har medvirket mest til etableringen av den norske petroleumsforvaltningen er forfatter av *Managing Petroleum Resources: The Norwegian Model in a Broad Perspective*. I denne boken diskuterer han hvordan utviklingsland kan lære noe fra de norske erfaringene, samtidig som et av hans viktigste poeng er at hvert land har sine spesifikke kulturelle, sosiale, historiske og ressursmessige muligheter og begrensninger, som igjen legger mye av rammeverket for hva som er mulige og ikke mulige grep innenfor ressursforvaltningen. For Al-Kasim (2006) finnes det dermed ingen *one-size-fits-all*-løsning på hvordan

³² Berge, G. Exporting Ideas. Oljedirektoratet. <http://www.npd.no/English/aktuelt/Nyheter/22.12.2006> Sist oppdatert 22.12.2006.

forvalte petroleumsressurser på best mulig måte, fordi omstendighetene som petroleumssektoren er en del av, varierer fra land til land.

I den senere tiden har det vært stor interesse for den norske modellen og kunnskapen og erfaringene som Norge har med petroleumsforvaltning. Dette kommer ikke minst fram gjennom regjeringens satsning på programmet *Olje for utvikling*, som har som hensikt å dele de norske erfaringene fra petroleumsforvaltning med utviklingsland med betydelige hydrokarbonressurser. Utviklingsminister Erik Solheim svarte på et spørsmål om det er mulig å eksportere den norske modellen gjennom *Olje for utvikling* at en rekke faktorer er spesifikke og vil variere fra samfunn til samfunn. Andre faktorer er av mer universell karakter, som for eksempel nødvendigheten av å vite hvor pengestrømmene går, noe som nok en gang underbygger poenget om åpenhet og gjennomsiktighet.³³ Men den norske modellen eksisterer ikke utenfor tid og rom, men er snarere en del av– og et resultat av – spesifikke politiske, sosiale og historiske faktorer som har gjort vårt ”eventyr” mulig. Dette impliserer at den norske modellen ikke kan eksporteres i sin helhet til utviklingsland.

Dette betyr på ingen måte at det ikke er mulig for utviklingsland å lære noe som helst av de norske erfaringene (Al-Kasim 2006, NORAD 2006, PETRAD 2006). Al Kasim (2006:246, min oversettelse) skriver at: *Veldig få vertsland, hvis noen, kan skryte av et styresett som kan sammenlignes med det i Norge. Men det burde ikke hindre dem i å forsøke å utvikle systemet i den retningen. Særlig viktig for en god petroleumsforvaltning er å forsøke å integrere beslutningstaking inn i nasjonale planer for utviklingen av økonomien og samfunnet i sin helhet, slik at petroleum kan spille en positiv rolle og dermed komme folket til gode.* Myndigheter i hvert enkelt land må ta innover seg sine spesifikke mulighetsbetingelser – og begrensninger. *Konteksten* rundt selve petroleumsforvaltningen settes på denne måten i sentrum. Det første og kanskje viktigste prinsippet er å utvikle et velfungerende system for hvordan forvalte inntektene som kommer fra petroleumsressursene. I dette systemet må gjennomsiktighet og pålitelighet

³³ Solheim, E. Nyheter Oljedirektoratet.

<http://www.npd.no/English/Aktuelt/Nyheter21.12.2006+Erik+Solheim+artikkel+fra+Norsk+Sokkel+3+2006.htm> Sist oppdatert 21.12.2006.

være innebygde styringsprinsipper. Det er også et vesentlig poeng at en god organisatorisk modell bør sees på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å lykkes i å omskape petroleumsressurser fra en naturressurs til velferd for den enkelte borger i et land.

Al-Kasim (2006) peker ut tre sett med faktorer som han mener er bestemmende for petroleumsforvaltningen i et gitt land. Disse er:

- 1) Naturressursbasen
- 2) Petroleumsmarkedet
- 3) Det han betegner som *the enterprise capacity*, som refererer til institusjonelle, finansielle og teknologiske ressurser som er avgjørende for å få størst mulig verdiskapning og velferd utav 1) og 2) (Al-Kasim 2006:121).

Disse tre settene med faktorer legger begrensninger - eller *mulighetsbetingelser* – for hvordan petroleumsressursene kan forvaltes i et gitt land. I mangel av en bedre norsk term kommer *enterprise capacity* til å bli referert til som *virksomhetskapasitet* i denne oppgaven.

4.2 Naturressursbasen

Det å *ha håp om* å finne petroleumsressurser som det er økonomisk lønnsomt å utvinne i et gitt land er en forutsetning for å i det hele tatt kunne snakke om en petroleumssektor. Land som har bevist at de *har* hydrokarboner (for eksempel Bolivia, Venezuela, Nigeria, Angola, Russland og Norge) har flere og bedre *polycymuligheter* enn land som *har håp om* å finne hydrokarboner. Madagaskar kan regnes som et eksempel på det siste. Her har det over lengre tid blitt lett etter olje – og gass, uten at det har blitt oppdaget felt som har vært økonomisk drivverdige.³⁴ Forhandlingsposisjonen vis-à-vis transnasjonale oljeselskaper blir betraktelig mye bedre all den tid man har påvist at det finnes petroleumsressurser. Dersom den påviste ressursbasen i tillegg er stor, blir forhandlingsposisjonen enda bedre. Norge har svært store påviste forekomster

³⁴ Oljedirektoratet. Utvider samarbeidet med Madagaskar.
<http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/13.12.2006+Madagaskarsamarbeid.htm> Sist oppdatert 13.12.2006.

petroleumsressurser. I Norge er petroleumsressursbasen anslått til å være på 13,8 milliarder standard kubikkmeter av oljeekvivalenter, noe som betyr at det bare er Russland som har større påviste petroleumsressurser i Europa (Al-Kasim 2006: 136). Selv om Bolivia har betydelige påviste gassreserver, er det stor forskjell på det å være rik på olje og det å være rik på naturgass. Dessuten er det ikke bare kvantiteten på hydrokarboner som er avgjørende, men også kvaliteten til infrastrukturen og geofysiske og økonomiske karakteristika.

4.3 Petroleumsmarkedet

Den faktiske størrelsen på petroleumsbasen er gitt fra naturens side, og det er i følge Al-Kasim (2006) lite mennesker kan gjøre for å påvirke dette. Den største utfordringen for de med ansvaret for hydrokarbonpolitikken er å skape et optimalt sett av rammebetingelser i de ulike fasene av utvinningen av disse ressursene. I tillegg til selve naturressursbasen, er markedet svært viktig i denne sammenhengen. Det tar ofte år fra man planlegger sine investeringer i utviklingsfasen av petroleumssektoren til man faktisk er i gang med produksjonen. Derfor er det stort sett de fremtidige markedsbetingelsene man er opptatt av, som naturligvis er problematisk i og med at ingen kan forutsi fremtiden. Olje- og gasspriser er svært svingende, noe som gjør det svært vanskelig å planlegge. Mens olje har en mer eller mindre anerkjent verdensmarkedspris, har ikke naturgass dette i samme grad. Naturgassens pris må dermed forhandles frem gjennom salgsvtaler, enten til et innenlandsmarked, eller til utlandet, og da kanskje helst til naboland på grunn av infrastruktur og transportkostnader (Al-Kasim 2006).

4.4 Virksomhetskapasitet

Naturressursbasen og markedsbetingelser legger sterke føringer på hva slags hydrokarbonpolitikk man kan implementere i et gitt land. Men Al-Kasim skriver at:

(...) evnen til et gitt land eller en kommersiell enhet til å mobilisere institusjonelle, finansielle og teknologiske ressurser for å gjøre det beste utav et gitt sett av ressurser og markedsforventninger kan fremdeles medføre tilstrekkelig rom for positiv handling. Det er innenfor dette rammeverket for klok og kreativ handling at ressursforvalteren kan utøve positiv innflytelse over petroleumsoperasjoner (Al-Kasim 2006:127, min oversettelse).

Virksomhetskapasitet omfatter med andre ord et gitt lands evner og muligheter til å mobilisere finansielle, institusjonelle, og teknologiske ressurser for å best mulig dra nytte av petroleumsressursbasen og omskape hydrokarboner til det beste for et gitt lands befolkning. Det er i følge Al-Kasim innenfor virksomhetskapasiteten at enkeltaktører eller grupper av aktører og myndigheter har størst handlingsrom til å påvirke - eller til og med avgjøre – hva som kan eller skal komme ut av det å være rik på petroleumsressurser. Virksomhetskapasiteten omfatter også menneskelige ressurser som utdanning, sosiale insentiver for produktivitet, arbeidsmiljø og tilgjengelig kunnskap (både *know-how* og *know-why*, men kanskje særlig det første). I Norge var virksomhetskapasiteten høy allerede før man fant oljen, ikke minst på grunn av *shipping* industrien. Dermed fantes det mye kunnskap å bygge videre på og ta med seg inn i petroleumsindustrien.

Også politisk stabilitet faller inn under Al-Kasims begrep om virksomhetskapasitet. Mens Norge ofte betegnes som et av de mest stabile demokratier i verden, beskrives Bolivia oftest som et land preget av høy politisk ustabilitet (Verdensbanken 2005). For et land uten erfaringer med petroleumsforvaltning er mangel på menneskelige ressurser en alvorlig begrensning, som kan få særlig alvorlige følger dersom lovverket for petroleumssektoren er mangelfullt utviklet. Dersom begge disse faktorene er tilstede, har det vist seg å ofte være vanskelig for land å fremforhandle kontrakter med transnasjonale oljeselskaper hvor de transnasjonale oljeselskapene ikke ender opp med det meste av fortjenestene fra petroleumsressursene. Industrialiseringsnivå og den teknologiske utviklingen spiller avgjørende roller i forhold til hvordan petroleumssektoren interagerer med resten av økonomien og hvorvidt det gir muligheter for økonomisk vekst i de allerede eksisterende bedriftene i et gitt land.

Formålet med petroleumslover – og regler er i følge Advokat Bjørn-Erik Leerberg (foredrag for PETRAD *Petroleum Policy and Administration Seminar September 2006*): *To create stakeholder confidence in allocation of petroleum rights and a predictable basis for governance of petroleum activities*. En slik lov må ta hensyn til de ulike interessene til myndighetene og industrien, som for eksempel at myndighetene ønsker nasjonal kontroll over naturressursene, mens industrien ønsker seg adgang til

petroleumsressursene og kontroll over egne investeringer og operasjoner. Noe av det viktigste med petroleumsrådgivning er at den er fleksibel nok til å håndtere uforutsette hendelser samtidig som den er forutsigbar. Lovene er også et svært viktig redskap for myndighetene til å bidra til en utvikling av sektoren i ønskelig retning.

4.5 Nasjonalt eierskap?

Et av de viktigste spørsmålene som tas opp innenfor en kontekstuell tilnærming til forvaltning av petroleumsressurser, er spørsmål om nasjonalt eierskap. I hvilken grad vertslandet skal delta i utviklingen av petroleumssektoren må sees i sammenheng med hvert enkelt lands spesifikke situasjon. For en uerfaren petroleumsnasjon er det å ha erfaringer fra andre industrier som bruker noe av den samme teknologien en stor fordel. Det er også en stor fordel å få de store transnasjonale oljeselskapene til å ta de største risikoene i eksploreringsfasen. Det kan også være nyttig å få inn klausuler i kontrakter om lokale komponenter, all den tid lokale leverandører leverer til konkurransedyktige priser, leveringstider og kvaliteten på tjenester.

Ikke alle land har tid eller råd til å være så langsomme og skeptiske som det Norge var i den tidlige fasen i utviklingen av industrien i Norge. Mange land vil derfor ofte akseptere dårligere betingelser for å holde utviklingstempoet på sektoren oppe. Graden av nasjonal styring vil også på grunn av dette være svært varierende fra land til land. Al-Kasim (2006:247) skriver at: *Det bør understrekes at nasjonal deltakelse ikke er en forutsetning for å lykkes med ressursforvaltningen. Det bør betraktes som mulighet som krever nøye gjennomtenkning i lys av realiteter, muligheter og egenskaper i det enkelte verstlandet.* For Al-Kasim er dermed ikke nasjonalt eierskap et mål i seg selv. Det er svært viktig å foreta en nøye vurdering av tilgjengelige ressurser og da særlig kapital, konkurrerende prosjekter i andre sektorer og ikke minst er en nøye risikovurdering nødvendig. Både innenfor den nyliberale og den kontekstuelle tilnærmingen har det vært et poeng at stater med lav virksomhetskapasitet burde få de utenlandske oljeselskapene, som ofte er mer risikovillige og har mer risikokapital tilgjengelig, nettopp til å ta risikoene. Med svært begrensede finansielle ressurser er det kanskje mer hensiktsmessig at disse anvendes på

sikrere formål. I så måte vil et godt investeringsklima være viktig både i den nyliberale og den kontekstuelle tilnærmingen.

5. Makt: Hvordan påvirke hydrokarbonpolitikken?

Forvaltning av petroleumsressurser handler om (politiske) *valg*, tatt innenfor visse *rammebetingelser* som bare i noen grad kan påvirkes. I disse prosessene har ulike aktører forskjellige meninger, ønsker, interesser og overbevisninger om hva som er den beste måten å forvalte petroleumsressursene på, - og *hvem* dette er best for. De ulike aktører har varierende grad av evne, tilgjengelige ressurser og strategier for hvordan få sin stemme hørt, slik at noens stemmer vil få større gjennomslag enn andres stemmer i utformingen av politikken. De ulike aktørene har gjerne forskjellige prioriteringer, motiver, ambisjoner og målsetninger, og kjemper på denne måten om å få gjennomslag for sine interesser. Påvirkningsevne, innflytelse, eller *makt* spiller her en viktig rolle.

En klassisk definisjon av makt er Robert Dahls: *A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville ha gjort* (1957 i Lukes 2005:16). Dette er i følge Lukes et eksempel på et endimensjonalt maktbegrep, mens Bachrach og Baratz sin forståelse av makt blir trukket frem som et eksempel på en todimensjonal versjon av maktbegrepet (1970 i Lukes 2005). Bachrach og Baratz argumenterte for at i tillegg til den dimensjonen Dahl fokuserte på, måtte man legge til *konteksten* til handlingene (A som gjør noe med B) og *organisasjoner*. Den organisatoriske konteksten som A utøver sin makt over B innenfor, bidrar til å muliggjøre og forenkle maktutøvelsen. A får det lettere som hun vil fordi organisasjonen er tilrettelagt for hennes handlinger (Neumann 2001). Konteksten gjør makthandlingen mulig. For Lukes (2005) er heller ikke det todimensjonale maktperspektivet tilfredsstillende, fordi han mener at det er nødvendig å ta med i maktanalysen alle de gangene og tilfellene hvor B ikke selv er klar over hvilke interesser eller ønsker B har, og derfor heller ikke (kan) gjør (e) motstand mot A. B har på denne måten ikke oversikt over den strukturelle skjevhet som handlingskonteksten innebærer (Lukes 2005, Neumann 2001).

I den nye utgaven av *Power: A Radical View* kritiserer Lukes seg selv på flere punkter. For det første mener han at det var feil å anta at *makt* er ensbetydende med at A på en eller annen måte påvirker B. I utgaven fra 2005 skriver han at: *power is a dis-positional concept, identifying an ability or capacity, which may, or may not be exercised* (Lukes 2005:109). Makt er dermed ikke nødvendigvis knyttet til en handling. Lukes kritiserer også seg selv fordi hans tredimensjonale analyse ikke tar nok hensyn til at enhver person eller gruppe kan ha konflikterende interesser innad. Et siste viktig poeng er at Lukes' måte å analysere makt på, føyer seg inn i rekken som studerer makt i *binære relasjoner*, mens makten like gjerne kan utspille seg i *polynære relasjoner*. For Lukes handlet ikke *Power: A Radical View* (fra 1974) egentlig om makt som sådan, men om det betydelig snevrere spørsmålet *hvordan de mektige sikrer samtykke fra de som blir dominert*.

Neumann (2001) mener imidlertid at Lukes' maktbegrep først og fremst er problematisk fordi det er før-foucauldiansk. Mens Lukes' analyse i følge Neumann gjør et stort poeng utav at B ikke har oversikt over den strukturelle skjevhet som handlingskonteksten innebærer, styrer Foucaults maktbegrep unna en handlende A og tar heller utgangspunkt i *hvordan tingenes orden fremstår som normal, - både for A og for B*. For den firedimensjonale diskursanalysen, hvor også tiden er lagt til som en dimensjon ved makt, og for Foucault, er det derfor i tillegg et poeng at heller ikke A nødvendigvis har oversikten over de strukturelle skjevheter som måtte finnes. Også i forhold til Bs posisjon skiller Lukes og Foucault lag. Lukes snakker om Bs interesser som noe som har en begrunnelse og en relevans utenfor diskursen, mens fra et diskursanalytisk ståsted må motstand være noe som har opphav og begrunnelse i diskursen. Foucault har, i *The History of Sexuality*, beskrevet forholdet mellom diskurser og makt slik: *There is not, on the one hand, a discourse of power, and on the opposite it, another discourse running counter to it* (Foucault 1978 i Neumann 2001:202).

Neumann (2001) skriver at dersom det er slik at makt handler om å fremstille verden på en spesiell måte og å fremstille dette som normalt, så vil alt være et spørsmål om makt. Enkelte leser Foucault i denne retningen. Neumann finner imidlertid dette problematisk, fordi all normalisering av alle fenomener dermed likestilles, og det blir like viktig å sette

normalstandard for kårabi som for en krig (Neumann 2001:173). Neumann argumenterer for at noen diskurser er mer politiske enn andre, og at maktaspektet derfor ikke bør bindes direkte til kampen om representasjoner, eller kampen om hva som skal fremstå som *normalt*. Han definerer det politiske som kampen om å fikse diskursen slik at effektene av den blir sånn eller slik. Neumann (2001) konkluderer med at det aldri kan være selve kampen om distinksjonene som er det avgjørende, men *effektene av denne kampen*: Det politiske er ikke kampen om forskjeller som sådan, men kampen om forskjeller som gjør en forskjell (Neumann 2001). I denne oppgaven studeres derfor maktutøvelsen empirisk i analysekapitlene, ved å se på hvilke effekter de ulike aktørens kamp har hatt ved å se på hvem sine interesser petroleumspolitikken gjenspeiler. Det er imidlertid et viktig poeng at det at en enkelt aktørs, eller en gruppe av aktørers interesser er gjenspeilet i petroleumspolitikken, ikke er ensbetydende med at det er en kausalitet mellom interesser og effekt. Også dette må studeres empirisk.

6. Sosiale bevegelser og protester

I Bolivia har de sosiale bevegelsene funnet fram til en effektiv måte å utøve innflytelse, eller makt, over beslutningstakerne. *Sosiale bevegelser* kan defineres som: *a) uformelle nettverk, basert på b) delt tro – eller synspunkter - og felles solidaritet, som mobiliseres rundt c) konfliktsaker, gjennom hyppig bruk av ulike former for protest* (Della Porta & Diani 1999:16, min oversettelse). Sosiale bevegelser skiller seg dermed ut fra andre former for kollektiv handling som er mer strukturerte, som for eksempel politiske partier. En enkelt organisasjon kan ikke betraktes som en sosial bevegelse, men den kan være en del av en. Et eksempel på dette er *La Coordinadora del Agua y Gas*, som har samarbeidet med en rekke andre aktører i å mobilisere til protester. Sosiale bevegelser har ofte korte, intense perioder med offentlige aktiviteter, etterfulgt av langvarige ”sovende” perioder hvor det ikke skjer så mye (Della Porta & Diani 1999). I Bolivia har imidlertid ”slagene” vært relativt hyppige, slik at de sovende periodene til gjengjeld har vært desto kortere.

Det finnes en rekke ulike forklaringer på hvorfor sosiale bevegelser oppstår og hvordan det er mulig for dem å finne det nødvendige politiske rommet å operere i. Politiske mulighetsstrukturer har fått mye oppmerksomhet i litteraturen, og det har særlig blitt

fokusert på de politiske institusjonene, den politiske kulturen, samt atferden til de sosiale bevegelsenes motstandere og allierte. I forbindelse med politiske institusjoner har spørsmålet om hvor enkelt eller vanskelig det har vært for de sosiale bevegelsene å oppnå adgang til beslutningstakingsprosesser vært et sentralt spørsmål: Jo større muligheter de sosiale bevegelsene har hatt til å oppnå adgang til beslutningstakingsprosessen, desto mer har de sosiale bevegelsene tatt i bruk moderate strategier og institusjonelle kanaler. I tilknytning til allianser og/ eller motstand fra andre aktører har det særlig vært fokusert på at hard motstand har ført til en radikaliserings av protestene, mens støtte og alliansebygging generelt sett har ført til avvisning av voldelige former for protester. Allianser mellom fagbevegelser og den politiske venstresiden har dessuten ofte gitt sosiale bevegelser tilgang til viktige ressurser og samtidig økt deres sjanser for å lykkes (Della Porta & Diani 1999). I Bolivia har de sosiale bevegelsene i aller høyeste grad lykkes i å bygge brede allianser, ikke minst med fagbevegelsen, herunder *Central Obrera Boliviana* (COB) og de politiske partiene MIP (*Indigenous Pachakuti Movement*) og MAS, som begge identifiserer seg som en del av de sosiale bevegelsene. President Morales har selv ivaretatt sin identitet som gatekjemper (Intervju med representant fra MAS mai 2006, Cochabamba). Men før Morales og MAS kom til makten i 2005, ble de sosiale bevegelsene imidlertid møtt med relativt hard motstand ved at militæret og politiet aksjonerte mot dem. Dette fikk følger som alvorlige personskader og tap av liv.

Protester er et av de viktigste kjennetegnene ved sosiale bevegelse. Michael Lipsky (1965 i Della Porta & Diani 1999:168) har uttalt at protester er den politiske ressursen til de som i utgangspunktet ikke har makt. Dette er en situasjon som deltakerne i de sosiale bevegelsene i Bolivia har gjenkjent seg i. Majoriteten av bevegelsenes deltakere har urbefolkningsbakgrunn, og urbefolkningsgruppene er av den oppfatning av at de har blitt diskriminert mot gjennom århundrer og fratatt deres rettigheter som for eksempel bruksrett av land (Klein 2003, Kohl & Farthing 2006). Urfolksgruppene har krevd å bli hørt – og få gehør for – sine meninger.

Protester kan defineres som ikke-konvensjonelle handlinger hvor indirekte innflytelseskanaler åpnes gjennom aktivitetene til en serie av kollektive aktører (Della

Porta & Diani 1999:192, min oversettelse). Grupper som i utgangspunktet ikke har støtte for sitt syn, må overbevise andre grupper som har større innflytelse i samfunnet for å lykkes i å få gjennomslag for sin vilje. Ved å spille på styrke i antall, effekt gjennom materielle skader eller oppmerksomhet ved bruk av vitner (gjerne massemedia), kan sosiale bevegelser oppnå sine mål. Disse tre formene for logikk utelukker ikke hverandre og kan gjerne fungere samtidig. Men lederne for de sosiale bevegelsene må i alle tilfeller foreta strategiske valg og overveie hvilke strategier som fungerer best i deres tilfelle. Protester skiller seg dermed fra de konvensjonelle politiske påvirkningskanalene (som for eksempel deltakelse i politiske partier, bruk av stemmerett), gjennom sine indirekte påvirkningsevner – og strategier (Della Porta & Diani 1999).

7. Oppsummering

I dette kapittelet har jeg presentert oppgavens analyseramme og introdusert viktige begreper som anvendes i oppgavens analyser. Kapittelet begynte med en diskusjon av hovedargumentene i tilnærmingen naturressursenes forbannelse og la særlig vekt på argumenter knyttet til korrupsjon, rentesøkende aktiviteter og hollandsk syke. Deretter ble en nyliberal tilnærming til forvaltning av petroleumsressurser diskutert, hvor et godt investeringsklima, privatiseringer og fri konkurranse sees på som helt avgjørende for at petroleumsressurser i høyest mulig grad skal bidra til økonomisk vekst, og dermed sosial utvikling i et petroleumsressursrikt land som Bolivia.

Innenfor en kontekstuell tilnærming til petroleumsressursforvaltning er det et hovedpoeng at hver enkelt forvaltningsmodell må tilpasses det enkelte lands spesifikke politiske, historiske, sosiale, teknologiske og økonomiske kontekst. Som en konsekvens finnes det ikke noen *one-size-fits-all* løsning, eller fasit, for hvordan forvalte petroleumsressurser på en måte som fremmer økonomisk vekst og økt velstand for befolkningen. Det ble argumentert for at det særlig er innenfor virksomhetskapasiteten at enkeltaktører, eller grupper av aktører, kan påvirke og gjøre en forskjell.

Maktbegrepet har også blitt diskutert i dette kapittelet, og et Foucauldiansk maktbegrep basert på Neumanns (2001) forståelse har blitt valgt for denne oppgaven. I denne

forståelsen av begrepet handler ikke makt kun om kampen om distinksjoner, men om forskjeller som gjør en forskjell, som igjen må studeres empirisk.

Til slutt i dette kapitlet ble sosiale bevegelser og protester presentert og diskutert, fordi de sosiale bevegelsene har vært viktige pådrivere for å drive fram endringer i petroleumsforvaltningen i Bolivia.

Kapittel 3: Metode

Bolivias hydrokarbonpolitikk ble med den formelle nasjonaliseringen 1. mai 2006 umiddelbart forsidestoff i samtlige bolivianske aviser,³⁵ og fikk dessuten stor internasjonal oppmerksomhet, noe som blant annet kom til syne gjennom CNNs nettsteder og tv-sendinger.³⁶ Jeg landet i La Paz, Bolivias administrative hovedstad, en uke før nasjonaliseringen fant sted. I løpet av denne første uken klarte jeg bare å skaffe én intervjuavtale, og de første dagene etter nasjonaliseringen var jeg redd for at det skulle bli enda vanskeligere å skaffe seg intervjuavtaler enn det allerede var. Slik ble det imidlertid ikke. Mens deltakere i sosiale bevegelser og medlemmer i fagbevegelsen *Central Obrera Boliviana* (COB) fremstod som interesserte i å stille opp til intervjuer, og dessuten uttalte seg med begeistring og engasjement, ble det fryktelig vanskelig å få representanter fra oljeselskapene, både det nasjonale YPFB og de transnasjonale oljeselskapene, til å gå med på å møte meg. Mai 2006 var en måned preget av stor usikkerhet og en avventende holdning blant en rekke av aktørene i den bolivianske hydrokarbonsektoren. Dette skjerpet fokuset mitt på de etiske sidene ved forskning, særlig knyttet til konfidensialitet og omtanke for eventuelle konsekvenser for mine informanter.

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for hvorfor jeg har valgt kvalitative metoder (dokumentanalyser og dybdeintervjuer) som tilnæringsmåte til de valgte problemstillingene. Hensikten med dette kapittelet er å anvende Geertz' (1973) begrep om *thick description*, som innebærer at det gjøres rede for konteksten rundt diskurser og praksiser. Ved å gjøre rede for konteksten rundt intervjuene og på hvilket grunnlag jeg har foretatt mine metodiske valg, har leseren et bedre grunnlag for selv å kunne ta stilling til de valgene som ble gjort og ha dette som grunnlag for igjen å kunne vurdere analysene og konklusjonene.

1. Valg av metode: Mening og prosess

Det metodologiske utgangspunktet mitt da jeg valgte å bruke kvalitative metoder, og mer spesifikt dybdeintervjuer og dokumentanalyse som metodisk tilnærming til oppgaven, var

³⁵ Se for eksempel *La Raizon* 2. mai 2006.

³⁶ BG, BP To Study Bolivia Nationalization Impact –Spokesmen. <http://www.cnn.com>. Nedlastet 2.5.2006.

at dette kun var én av flere mulige tilnæringsmåter til mine to problemstillinger. Jeg kunne også ha valgt kvantitative metoder og for eksempel undersøkt hvor stor andel av befolkningen som var positivt innstilt til nasjonaliseringen, hvor mange som stilte seg negativt til denne, og gjerne lagt inn spørsmål om holdninger til Verdensbanken og de transnasjonale selskapene som opererer i landet. Jeg tror en slik undersøkelse kunne ha vært svært nyttig. En av de viktigste grunnene til at jeg likevel valgte kvalitative metoder, var ønsket om å gjøre en mer eksplorerende studie. Informasjon om hydrokarbonsektoren i Bolivia har hele tiden vært svært begrenset, og i følge Thagaard (2003) egner kvalitative metoder seg spesielt godt til studier av temaer hvor det eksisterer lite forskning fra før av. Bolivias hydrokarbonsektor faller inn i denne kategorien.

For Thagaard (2003:17) er noen av de viktigste forskjellene mellom kvalitative og kvantitative metoder at mens kvantitative metoder fokuserer på utbredelse og antall, analyse av tall, store utvalg og avstand til informantene, preges kvalitative metoder av å fokusere på analyse av tekst, små utvalg, prosess og mening samt nærhet til informantene. Dette fremstår som overforenkende, og Thagaard skriver også at disse skillene ikke er absolutte. For Kvale (1997:25) er ikke kvalitative metoder bare *en ny, myk teknologi som kommer i tillegg til det eksisterende harde kvantitative metodearsenalet*. Kvalitative metoder innebærer alternative oppfatninger av hva sosial kunnskap er, det vil si om *mening, virkelighet* og om hva som er sant innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Det er dermed ikke lenger snakk om objektive data som skal kvantifiseres, men meningsfulle relasjoner som skal tolkes. I mine undersøkelser av Bolivias hydrokarbonsektor ønsket jeg nettopp å fokusere på prosess og mening. Med begrepet *prosess* legges det her vekt på at utformingen av Bolivias hydrokarbonpolitikk er noe som er pågående og kontinuerlig, og på ingen måte ferdig, i alle fall ikke på dette tidspunktet. Ved å fokusere på *mening* ønsker jeg å undersøke hvordan ulike aktører forstår, eller perseptuerer, den bolivianske petroleumssektoren på ulike måter, og hvordan ulike representasjoner av denne virkeligheten (eller virkeligheter) utfordrer hverandre.

Diskurs og *representasjoner* blir da viktige begreper og analyseredskaper. Jeg har imidlertid ingen intensjoner om å bruke diskursanalyse som teoretisk forankring, eller som analyseramme for oppgaven i sin helhet. Men jeg ønsker å låne noen perspektiver og begreper og anvende disse som metodiske redskaper i analysekapitlene. Dette fordi jeg mener at det å fokusere på mening, prosess og samtidig sette intervjuene og andre tekster i sammenheng med begrepene *diskurs* og *representasjoner*, er en god måte å få fram noe av meningsmangfoldet og kompleksiteten som kjennetegner petroleumssektoren i Bolivia.

Selve ordet *diskurs* kommer av latin og betyr *samtale* eller *drøfting* (Berulfsen & Gundersen 2000). Begrepet kan defineres som *et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner* (Neumann 2001:177). Å institusjonalisere en *diskurs* vil si å formalisere et sett utsagn (ytringer) og praksiser. Diskurser blir da mening iboende i metaforer, representasjoner, bilder, fortellinger og utsagn som fremmer en spesifikk versjon av "sannheten" om objekter, personer, hendelser og relasjonene mellom dem, i dette tilfellet "sannheten" om Bolivias hydrokarbonpolitikk og hvem som har makt til å definere denne (Smith 1998). Diskurser produserer tekster, både verbale og ikke-verbale. Det er diskurser som danner rammene for hvordan vi forstår og perseptuerer virkeligheten, og de er bestemmende for hva som defineres som viktig, relevant og riktig. Ulike diskurser bestemmer på denne måten for eksempel hva som sees på som rasjonelt/ irrasjonelt, maskulint/ feminint, og riktig/ galt (Smith 1998).

Representasjoner kommer mellom den fysiske verden og vår sansning av denne. Representasjonene er ikke ting og fenomener i seg selv, men *tingene silt gjennom det som kommer mellom oss og verden*, og da særlig gjennom språket og kategorier, noe som er et svært viktig epistemologisk poeng. (Neumann 2001:33). Foucault forstod *diskurs* som et system av representasjoner som bestemmer hvilke meninger og praksiser som kan produseres, og hvilke som ikke kan det (Smith 1998:254). For Foucault kunne ikke sannhetsbegrepet stå utenfor det politiske feltet, men måtte være en del av dette. Ethvert

samfunn har derfor sitt eget sannhetsregime og sin egen generelle politikk for sannhet (Foucault 1980 i Peet 1998:204). Dette kan sees i sammenheng med en kritikk av modernisme og *the grand narratives*. For Foucault var sannhet ikke noe man kunne oppdage, men noe som måtte sees i sammenheng med makten som utøves. Representasjoner er heller ikke gitt en gang for alle, men må fremmes igjen og igjen for å opprettholdes (det som Neumann betegner som diskursivt arbeid). Disse innsiktene ønsker jeg å bruke som utgangspunkt for analysen av Bolivias energipolitikk. Bolivias hydrokarbonpolitikk er såpass omdiskutert, omskiftende og politisert at det ikke eksisterer én, allment akseptert versjon av hva som er ”objektivt sant” om hydrokarbonpolitikken. Mens en av mine informanter hadde en oppfatning av at Bolivia overhode ikke har noen hydrokarbonpolitikk, mente en annen at nasjonaliseringen var uheldig, mens en tredje argumenterte for at i den grad Bolivia har noen hydrokarbonpolitikk, er den det rene røveriet. De ulike aktørene må på denne måten drive med diskursivt arbeid for å fremme og reprodusere sine representasjoner for at deres posisjon skal opprettholdes.

Kunnskap blir på denne måten ikke sett på som noe gitt, som kan avdekkes (Kvales gruvearbeidermetafor), men noe som konstrueres i møte med informanter, situasjoner, og i alle former for tekster (Kvales reisende metafor) (Kvale 1997:19). Ved å studere *kunnskapsproduksjon* i stedet for å betrakte kunnskap som noe gitt, er det mulig å identifisere institusjonene (et symbolbasert program som regulerer sosial samhandling og som har en materialitet) og det Smith (1998:345) omtaler som de *tekstuelle betingelsene* som gjør at ulike kunnskapssystemer gir mening. Ulike sannheter kan leve side om side. I den bolivianske sammenhengen er dette en svært nyttig innsikt: Parallelle kunnskapssystemer har eksistert side om side i århundrer, fordi Bolivia nærmest er å betrakte som en føderasjon av ulike kulturer, tradisjoner og verdsett.

2. Dokumentanalyser og tekst

Jeg bestemte meg tidlig i prosessen for at jeg ønsket å bruke dokumentanalyser og dybdeintervjuer som hovedtilnæringsmåte til de valgte problemstillingene.

Dokumentanalyser, som kapittel 4 i denne oppgaven er basert på, kjennetegnes av at dokumentet foreligger som ferdig tekst før forskeren tar fatt i det. Forskeren kan på denne måten ikke påvirke den skriftlige teksten som sådan. Men forskeren tar ofte teksten ut av sin opprinnelige kontekst og setter den inn i en annen, og påvirker dermed i aller høyeste grad hvordan denne teksten blir tolket (Thagaard 2003). Dette kan settes i sammenheng med begrepet om *intertekstualitet*, som innenfor poststrukturalistisk tankegang innebærer to ting: For det første kan alle former for representasjoner sees på som en konfigurasjon av elementer som har vært brukt på ulike måter før. På samme tid argumenteres det for at lesingen av en tekst involverer produksjon av mening i komplekse og ofte overraskende måter. Intertekstualitet understreker på denne måten kompleksiteten og flyktigheten til representasjoner (Smith 1998:345).

Jeg har valgt å bruke *tekst* i sin vide betydning, som omfatter både verbale og ikke verbale uttrykk. Tekst kan på denne måten også bety en veiblokade i regi av de sosiale bevegelsene i Bolivia. Både intervjuene og samfunnsprosesser blir i denne oppgaven *lest som* tekster. Neumann (2001:23) skriver at alt kan studeres som tekst, som vil si at man studerer noe som fenomener som er bundet sammen av en kode. Alt *er* ikke tekst, men alt kan leses som tekst.

Utvalget av tekster gir seg ikke av seg selv, men er et resultat av en utvelgelse som jeg har foretatt, til dels i samarbeid med mine informanter i Bolivia. Tekstene som jeg diskuterer i kapittel 4, er tekster som ofte henvises til og siteres fra, både i mediene, av mine informanter og av andre aktører, for eksempel lovverk som har vært avgjørende for sektorens institusjonelle rammeverk. Foucault har insistert på at man burde lese alt og studere alt, noe som i følge Neumann (2001) ikke lar seg gjøre i praksis. Det vil alltid være en risiko for at enkelte relevante tekster ikke har blitt tatt med i analysene. Men i følge Neumann vil det være slik at et forholdsvis begrenset antall tekster utgjør hovedreferansepunktene, og at man på et tidspunkt må slå seg til ro med at man har lest nok. I ettertid kan imidlertid analysene konfronteres med tekster som ikke faller inn under hovedrepresentasjonene, og som kanskje derfor burde ha vært med. Konfrontert med slike tekster vil analysene i så tilfellet måtte justeres.

3. Intervjuer: Etikk, makt, utvelgelse og kategoriseringer

Intervjuer kan sees på som en form for samtale. Men det er en spesiell form for samtale, fordi det er intervjueren som setter dagsorden, stiller spørsmål, styrer samtalen. Forskningsintervjuet skiller seg også fra andre typer samtaler fordi den bygger på en metodisk bevissthet rundt spørreformen. For Kvale er det den menneskelige interaksjonen i intervjuet som produserer vitenskapelig kunnskap. Kunnskapen konstrueres gjennom utveksling av synspunkter mellom intervjueren og den som blir intervjuet. På denne måten argumenterer Kvale for at intervjuer og informant er gjensidig avhengige av hverandre. Relasjonene mellom disse er imidlertid temmelig asymmetriske, blant annet fordi det er knyttet ulike forventninger til de to rollene. Mens informanten skal dele av seg selv og sin livsverden, skal intervjueren lytte, tolke og analysere. Og selv om det finnes ulike former for å la informanten delta også i utforming av forskningsopplegg og analyse, blir det ofte slik at forskeren, eller intervjueren, er i en posisjon hvor hun eller han har makt. Med denne typen makt følger også ansvar.

Valg av informanter og gyldighet

Intervjuer i Norge: *Olje for utvikling* og PETRAD

Selv om det norske perspektivet ikke er nevnt eksplisitt i problemstillingene mine, har jeg ønsket å bruke de norske erfaringene med det som må betegnes som en vellykket forvaltning av petroleumsressursene som redskap til å forstå prosessene i Bolivia. Jeg begynte derfor med intervjuer i Norge, med utgangspunkt i programmet *Olje for Utvikling*, som er et relativt nytt satsningsområde innenfor norsk bistand (september 2005). Målet for programmet er å assistere utviklingsland med å forvandle hydrokarbonene til økonomisk utvikling som kommer folk flest til gode i de respektive landene, samtidig som utviklingen av sektoren kjennetegnes av å være bærekraftig med tanke på miljøet. Programmet fokuserer på velkjente prinsipper som godt styresett og åpenhet, miljømessige utfordringer og anti-korrupsjon.³⁷ Programmet er et samarbeid

³⁷ NORAD. Oil for Development. http://www.norad.no/default.aspx?V_ITEM_ID=3556 Nedlastet 22.9.2006.

mellom NORAD, Utenriksdepartementet og Olje- og energi departementet.³⁸ I desember 2005 intervjuet jeg Pernille Høltedahl, energirådgiver i Norad, og Ellinor Melbye i PETRAD. Formålet med disse intervjuene var å bli kjent med hvordan *Olje for utvikling* fungerer, og på hvilke måter Bolivia er deltaker i dette programmet. Gjennom dette har jeg fått gode kontakter som har vært svært hjelpelige med tanke på å oppdatere meg på situasjonen i Bolivia. Disse intervjuene og samtalene var dessuten avgjørende for at jeg i det hele tatt skulle komme i kontakt med min nøkkelinformant, Victor H. Sainz. Sainz var en kort periode spesialrådgiver innenfor petroleum for president Morales og hadde en høytstående posisjon i *La Superintendencia de Hidrocarburos*, som i denne oppgaven oversettes til Overforvaltningen av hydrokarbonsektoren.³⁹ Sainz ble etter hvert sagt opp fordi han i følge seg selv stilte seg svært kritisk til enkelte av kontrakter som ble inngått mellom den bolivianske staten og noen av oljeselskapene. Sainz var med på det som kalles for ”åtte-ukerskurs” i Stavanger, i regi av PETRAD og med støtte fra blant annet NORAD. Dette ”åtte-ukerskurset” er en del av førstelinjetilbudet i *Olje for utvikling*.⁴⁰ Linken mellom *Olje for utvikling* og Sainz har vist seg å være gull verdt. Han har vært min nøkkelinformant, og er uten tvil den jeg har møtt som har hatt størst innsikt i og overblikk over petroleumsindustrien i Bolivia. I følge Thagaard (2003:67) er det karakteristisk for nøkkelinformanter at de ikke bare er spesielt informative, men at de også utvikler seg til å bli en slags samarbeidspartner. Jeg opplevde ikke Sainz som samarbeidspartner, men som en uvurderlig støtte, både til å forstå prosessene i det bolivianske samfunnet, men også med gode tips og analyser av hva som til enhver tid foregikk i sektoren. Han hjalp meg også med å forstå kulturen i Bolivia, noe som var til stor hjelp i den videre jakten på andre informanter og ny innsikt. Dette kan selvfølgelig også problematiseres. Jeg satte stor lit til hans forståelse og hans fremstillinger av det som skjedde i Bolivia, og dette kan ha gitt skjevheter i analysene. Jeg mener imidlertid at dette ikke har vært forstyrrende for analysene av petroleumpolitikken i Bolivia, da Sainz sine fremstillinger hele tiden har blitt diskutert i lys av andre informantere, og andre skriftlige kilder, fremstillinger av de samme prosessene.

³⁸ NORAD. Norge satses på olje. http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3436 Sist oppdatert juli 2006.

³⁹ For mer informasjon om Overforvaltningen av hydrokarbonsektoren, se deres hjemmesider: <http://www.superhid.gov.bo/presentacion.html> Nedlastet 27.8.2007

⁴⁰ Se PETRAD sine hjemmesider, <http://www.petrad.no> for mer informasjon. Nedlastet 28.8.2007

Intervjuer i Bolivia

I mine problemstillinger bruker jeg betegnelsen *interessegrupper*, som er et vidt og vagt begrep. Det kan absolutt diskuteres hvem som kan eller skal identifiseres som *interessegruppe* i den bolivianske petroleumssektoren. Jeg har ønsket å intervju mennesker som har vært særlig involverte i petroleumssektoren. Ved at jeg har foretatt valg og lagt mine kriterier til grunn for hvem som defineres inn og ut av denne kategorien, har jeg utøvd makt som forsker. Allerede her har jeg foretatt en tolkning, og jeg anser denne for å være bare en av mange mulige. Flere av de informantene jeg har intervjuet, tilhørte grupperinger som jeg allerede før jeg reiste til Bolivia ønsket å intervju, fordi jeg anså dem som svært sentrale aktører i sektoren, som for eksempel Verdensbanken og det nasjonale oljeselskapet YPFB. Men jeg forsøkte også underveis å spørre de jeg intervjuet om hvem *de* så på som viktige i forbindelse med gasspolitikken i Bolivia, og på denne måten sikret jeg at også mine informanter har vært med på å definere hvem som kan sees på som relevante aktører. Før jeg dro til Bolivia hadde jeg gjort meg opp en mening om hvem jeg ønsket å intervju. For det første ønsket jeg et intervju med en representant for Verdensbanken. Verdensbanken har, i tillegg til å være en sterk pådriver for privatiseringene på 1990-tallet, vært skyteskive for de sosiale bevegelsene, nettopp fordi banken har vært sett på nyliberalismens fremste støttespillere i Bolivia (Kohl & Farthing 2006). Verdensbanken var også en pådriver for kapitaliseringspolitikken som ble lovfestet i 1996, hvor blant annet YPFB ble kapitalisert. Jeg forsøkte å få kontakt med Verdensbankens kontor i La Paz fra februar 2006. Først i midten av mai fikk jeg et endelig avslag på min henvendelse, med begrunnelsen at Verdensbanken ikke er involvert i Bolivias hydrokarbonsektor eller hydrokarbonpolitikk (e-post fra rådgiver ved Verdensbankens kontor i La Paz Claudia Enceinas mai 2005). Den samme hydrokarbonpolitikken og hydrokarbonsektoren omtales imidlertid i en rekke dokumenter publisert av Verdensbanken og andre hvor bankens ståsteder klargjøres. Intervjuavslaget illustrerer også et svært viktig poeng: Det å finne fram til informanter var ikke bare valg som jeg foretok meg, men handlet også om at mennesker som jeg ønsket å intervju, måtte velge å snakke med meg. Og det er fullt lovlig å si nei til å delta.

Intervju med representanter fra oljeselskaper

Opprinnelig ønsket jeg en spredning blant oljeselskaper slik at jeg fikk ett intervju med en representant fra YPFB og intervju med representanter fra minst to utenlandske oljeselskaper, helst et amerikansk og ett med europeisk opprinnelse. Dette fordi det ofte fokuseres på forskjeller i måter å organisere seg og oppføre seg på blant transnasjonale selskaper alt ettersom hvor de har sitt hjemland (Dicken 2003). Ideelt sett ønsket jeg også intervjuer med flere mennesker innenfor samme oljeselskapet, fordi jeg mener at det hadde vært interessant å få fram uenighet eller meningsmangfold innenfor ett og samme selskap. Dette viste seg å være vanskelig å gjennomføre. Det kan godt hende at det hadde vært vanskelig å få oljeselskapene i tale uansett omstendigheter, men det virket som om det ble ekstra vanskelig i tiden umiddelbart etter nasjonaliseringen. Det var veldig få oljeselskaper som ønsket å uttale seg om den helt ferske nasjonaliseringen. Jeg endte opp med ett intervju med en representant fra Chaco, og to intervjuer med en representant fra YPFB, noe som ikke var helt tilfredsstillende da jeg gjerne skulle ha utforsket forskjellene mellom de ulike energiselskapene bedre. Det hadde kanskje særlig vært interessant å intervjuer en representant fra brasilianske Petrobras, på grunn av den noe spente situasjonen mellom de to nabolandene som fulgte umiddelbart etter nasjonaliseringen. Men dette var nok for betent i mai 2006.

Sosiale bevegelser og urbefolkningsperspektiv

Bolivia er nærmest berømt (eller beryktet) for sine mange sosiale bevegelser, en berømmelse som på mange måter ble oppnådd med Vannkrigen i 2000 (Kohl & Farthing 2006). Fra begynnelsen av 2000-tallet har de sosiale bevegelsene i aller høyeste grad involvert seg i Bolivias gasspolitikk. Jeg ønsket derfor å intervjuer flere personer som har vært eller er deltakere i de sosiale bevegelsene, og dette viste seg å være gjennomførbart. Med nasjonaliseringen fikk jeg inntrykk av at flere deltakere i disse bevegelsene ønsket å snakke med meg. Det jeg imidlertid opplevde som et problem, var at det var vanskelig å få snakke med deltakere som ikke hadde lederfunksjoner. En av tolkene jeg benyttet bemerket sarkastisk at organisasjoner i Bolivia, herunder sosiale bevegelser, egentlig bare bestod av to personer: Lederen (alltid en mann), og en sekretær (alltid en kvinne). Dette er nok veldig satt på spissen, men det jeg til stadig opplevde, var at jeg ble sendt rett til

ledernes kontorer, og at de gangene jeg forsøkte å snakke med ”vanlige” deltakere, sa de at det nok var best å vente til lederen var klar til å prate med meg. Dette innebar enkelte ganger timer med venting og et kanskje noe elitistisk innblikk i de sosiale bevegelsenes persepsjon av gassindustrien. Representanten for COB, MAS og *La Coordinadora* som jeg til slutt fikk intervjuer med, var alle menn. Dette kan ha ført til skjevheter i min fremstilling av hydrokarbonsektoren. Et annet problem jeg måtte ta stilling til, var hvem som kan regnes som å tilhøre de sosiale bevegelsene. Jeg tok her utgangspunkt i at dersom de selv definerte seg som en del av de sosiale bevegelsene, plasserte også jeg dem i den kategorien i utgangspunktet. De ulike aktørene hadde imidlertid til dels forskjellige oppfattelser av hvem som var en del av de sosiale bevegelsene og ikke. Problemstillinger knyttet til dette har blitt nærmere diskutert i kapittel 4, og særlig 5.

Omkring 60% av bolivianerne regner seg selv for å tilhøre en av Bolivias urbefolkningsgrupper (Kohl & Farthing 2006), noe som gjorde at jeg også ønsket å ivareta urbefolkningsperspektivet. Her kunne jeg ha valgt en rekke innfallsvinkler og intervjupersoner, men valget falt på å intervju Isabel Ortega, presidenten for Urbefolkningsparlamentet i Latin Amerika. Også Ortega har kjennskap til Norges oljerikdom, og hun har selv vært her flere ganger. Hun har videre vist sitt engasjement for Bolivias gassressurser med en veldig overbevisning og med det jeg vil betegne som et fremtredende urbefolkningsperspektiv: Fokus på samspill mellom naturen og mennesket og synet på naturressurser som felleseide goder. Dette perspektivet utforskes nærmere i analysekapittelet. Ortega var dessuten medlem av MAS, og demonstrerer med dette et viktig poeng med tanke på kategoriseringer av informantene mine. Flere av aktørene jeg intervjuet, hadde krysstillørighet i ulike grupperinger, som gjorde at det ikke har vært like enkelt å kategorisere dem. Jeg har valgt å plassere Ortega, representanten fra COB i Cochabamba, representanten for MAS i Cochabamba og representanten fra *la Coordinadora del agua y gas* i kategorien sosiale bevegelser. Myndighetene er i en kategori for seg selv, det samme er YPFB og Chaco. Samtidig er MAS i regjeringsposisjon, slik at MAS-medlemmer, blant dem Ortega, har hatt spesielle relasjoner til myndighetene. MAS, og ikke minst Morales, har dessuten vært svært aktive

i de sosiale bevegelsene på begynnelsen av 2000-tallet. YPFB står i nære relasjoner til myndighetene og til MAS. Disse krysstillørighetene adresseres også i kapittel 5.

Oppgaven mangler imidlertid de militæres perspektiv på sektoren, noe som er en svakhet fordi flere av aktørene i hydrokarbonsektoren i Bolivia setter petroleumsressursene inn i en suverenitetsdiskurs, og at de militære her tidligere har hatt en svært viktig posisjon. Hærens plass i den bolivianske staten ville imidlertid nærmest ha vært en masteroppgave i seg selv, og jeg valgte derfor å ikke studere denne siden av hydrokarbonpolitikken i denne omgangen.

Metodiske vanskeligheter knyttet til pålitelighet: Språk og bruk av tolk

Intervjuet med Isabel Ortega viste seg for å være det av intervjuene jeg foretok meg som bydde på flest metodiske utfordringer, men flere av de problemene jeg møtte på her, var også betegnende for enkelte av de andre intervjuene. Språk er en av disse fellesnevnerne. Da jeg ankom Bolivia, var spansk fremdeles et relativt nytt språk for meg. Jeg hadde vært 4 måneder i Buenos Aires for å lære språket på forhånd, men hadde fremdeles et ganske enkelt vokabular. Derfor hadde jeg nesten alltid med meg en tolk som kunne spansk under intervjuene. Dette gjorde jeg for å sikre kvaliteten på intervjuene; jeg trengte å forsikre meg om at jeg forstod det som ble sagt, og at jeg fikk kommunisert tilbake akkurat så nyansert som jeg anså det for å være nødvendig. Bruk av tolk har, slik jeg ser det, både styrker og svakheter. Når man bruker tolk, er det viktig å passe på at tolken ikke tar over styringen av situasjonen, eller tar over intervjuet. Dette mener jeg at mine intervjuer ikke bærer preg av, siden jeg selv stilte spørsmålene og hadde briefing og debriefing med mine informanter i forbindelse med intervjuene. Jeg hadde heller ikke bestandig behov for at tolken oversatte for meg, siden jeg forstår det aller meste som blir sagt på spansk. Det jeg derimot tror kan ha vært problematisk, var at de jeg intervjuet ikke alltid forstod hvorfor jeg hadde med meg denne ekstra personen. Jeg prøvde å kompensere for dette ved å si at jeg bare snakket litt spansk, og at jeg ville være på den sikre siden. Jeg brukte tre ulike tolker, to i La Paz og en i Cochabamba. Jeg arbeidet på mer eller mindre samme måte med disse tolkene: Jeg møtte dem gjerne flere ganger før intervjuene og fortalte dem hva jeg ønsket å finne ut av. Dessuten var de med på å

kontrollere språket som ble brukt i spørsmålene mine (for å ta bort banale, grammatiske feil). Jeg betalte tolkene, slik at relasjonen mellom oss ble preget av arbeidsgiver/arbeidstakerdimensjon. Jeg mener at dette styrket min evne til å bevare kontrollen over intervjusituasjonene. Videre hadde jeg debriefing med tolkene etter at intervjuene var ferdige, noe jeg også mener har vært med på å sikre kvaliteten på intervjuene, fordi dette var en god mulighet til å oppklare eventuelle uklarheter.

Min første tolk var en ung, amerikansk kvinne, som hadde bodd en periode i Bolivia. Hennes rolle som tolk ble imidlertid mest å ta noen telefoner for meg, da jeg fremdeles synes at det å snakke spansk i telefon er en blandet fornøyelse. Det var meningen at hun skulle være med som tolk i mine intervjuer med en representant for YPFB, men det viste seg at min informant snakket flytende engelsk og det ble derfor ikke nødvendig. Min andre tolk var en ung, hvit, velutdannet boliviansk kvinne, som assisterte meg i intervjuet med Ortega. Dette ble mer problematisk. For det første er Isabel Ortegas morsmål ayamara, og jeg burde definitivt hatt med meg en tolk som behersket ayamara i stedet for, eller i tillegg til, spansk. I dette intervjuet brukte jeg tolken min til å stille spørsmålene, fordi jeg fikk inntrykk av at Ortega ikke forstod min spansk. Dette tolket jeg først som at min spansk var for dårlig (nærliggende å tro), men utover i intervjuet skjønnte jeg at Ortega ikke forstod sjargongen jeg og tolken min brukte, og at hun dessuten hadde problemer med hørselen. Spørsmålene måtte derfor ofte omformuleres og gjentas. Med dette mener jeg ikke å si at Ortega ikke behersker spansk, for det gjorde hun absolutt, men mine spørsmål var, om ikke preget av akademisk sjargong, i aller høyeste grad preget av det kunnskapssystemet og den kunnskapstradisjonen som jeg befinner meg innenfor, og som min tolk også var en del av. Svarene jeg fikk på spørsmålene bærer også preg av dette. Ortega og jeg hadde rett og slett vanskeligheter med å forstå hverandre. De svarene hun gav, fikk enkelte ganger tolken min til å sende spørrende blick til meg, og etter at intervjuet var ferdig mente hun at det absolutt ikke hadde vært et nyttig intervju, fordi Ortega ikke svarte på spørsmålene mine. Der mener jeg at tolken min tok feil. Ortega svarte, men ikke på den måten jeg hadde forventet. Det virket som om hydrokarbonene for henne var del av en annen sosial kontekst enn den jeg så.

I intervjuene med representanter fra oljeselskaper og i intervjuene og samtalene med Victor Sainz, har jeg verken hatt bruk for tolk eller spansk, da de alle behersket engelsk. Dette følte befriende, fordi jeg opplevde at med språklig frihet fulgte større grad av flyt i intervjuene. Men i alle intervjuene har jeg brukt intervjuguidene flittig.

Utforming av intervjuguiden, valg av sted og transkriberingsprosessen

Jeg la opp til semistrukturerte intervjuer, hvor noen av spørsmålene gikk igjen, mens andre varierte ettersom hvem jeg intervjuet. Jeg la ned mye forarbeid i å kunne så mye som mulig om organisasjonen, selskapet eller situasjonen til de jeg intervjuet, fordi jeg mener at mest mulig kunnskap er en klar fordel i intervjusammenhengen. Noen av spørsmålene som gikk igjen var syn på nasjonaliseringen 1.mai 2006, syn på Verdensbanken og den tidligere kapitaliseringspolitikken, på oljeselskapene, og syn på folkeavstemningen fra 2004. Mens denne type spørsmål kanskje høres kompliserte ut, er dette begreper og hendelser som det virker som om de aller fleste bolivianere har et mer eller mindre reflektert forhold til. Selv om dette er spørsmål jeg alltid stilte under intervjuer, varierte måten spørsmålene ble stilt på. Eksempler på spørsmål som varierte er hvorfor veiblokader brukes så mye som proteststrategi for de sosiale bevegelsene, hvorvidt Chaco som selskap ser det som mulig å fortsette å tjene penger på naturgassen etter nasjonaliseringen og så videre.

Selve intervjuene foregikk på kontorene til dem jeg intervjuet. Jeg tror på mange måter at de fleste av informantene mine på denne måten følte seg ganske trygge. Samtidig opplevde enkelte av dem en viss utrygghet fordi kolleger kunne se meg, vite at de hadde pratet med meg. For meg ble det et tilbakevendende tema å overbevise mine informanter om at prinsippet om konfidensialitet absolutt var gjeldende.

Alle intervjuene som ble foretatt i Bolivia ble tatt opp med digital lydopptaker. I disse intervjuene brukes ofte spansk og engelsk om hverandre. Dette har fått konsekvenser for måten å transkribere intervjuene på. Jeg har ikke transkribert intervjuene ord for ord, men forholdt meg til en form for meningsfortetning (Thagaard 2003) og dermed tillatt at

tolkningsprosessen startet allerede her. Ved å la mine informanter se på, kommentere og eventuelt utdype egne utsagn, mener jeg at krav om pålitelighet ivaretas.

Forskningsetikk

Thagaard (2003:22) har skrevet at: *All vitenskapelig virksomhet krever at forskeren forholder seg til etiske prinsipper som gjelder internt i forskningsmiljøer såvel som i omgivelsene.* Makt og etikk er tett knyttet sammen. På grunn av disse asymmetriske relasjonene mellom forsker og informant er det helt avgjørende at måtene intervjuene utføres på, er etisk forsvarlige. Dette krever en god del av intervjueren. Jeg opplevde at min posisjonalitet, og da særlig det at jeg er såpass ung, er kvinne og ganske liten av vekst, virket avvæpnende på flere av dem jeg intervjuet. De forventet ikke så mye av meg, og det virket på meg som om de ikke følte seg truet i noen særlig grad. Dette hjalp meg særlig i møte med menn som jobbet i oljeselskaper. Jeg spilte litt bevisst på naivitet, og opplevde at de slappet av i intervjusituasjonen og dermed pratet friere rundt temaer som i utgangspunktet var politisk betente. På denne måten utøvde jeg en slags makt, som videre stilte krav til at jeg er nøye med å følge opp på en etisk forsvarlig måte. Jeg har blant annet latt være å bruke enkelte sitater, fordi min vurdering er at ved å bruke disse, hadde jeg satt mine informanter i fare med tanke på jobbene deres.

Thagaard har også skrevet at den nære kontakten som forskeren etablerer med informanten, medfører en rekke etiske utfordringer (Thagaard 2003:13-14), og i følge Thagaard forskerens etiske ansvar i kvalitative studier knyttes til tre hovedprinsipper: Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter (Thagaard 2003:23-26). Disse prinsippene er forankret i NESHs "Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora" av 15.2.1999, og med endringer tilført 24.9.2003.⁴¹

Informert samtykke og forhandlinger

⁴¹ NESHs retningslinjer 24.9.2003. <http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESH/retningslinjer/> Nedlastet 1.10.2006.

I de overnevnte retningslinjene er kravet om informert samtykke svært sentralt. Informert samtykke handler om at informanten har krav om å vite hva de eventuelt sier ja til ved å delta i et forskningsprosjekt. Ved bruken av ordet *informert* legges det vekt på at informanten må ha kjennskap til hovedtrekkene ved et prosjekt, og også formålet med undersøkelsen (Thagaard 2003). Informert samtykke betyr også at den som intervjues er klar over mulige fordeler og ulemper ved å delta i prosjektet, og at de til enhver tid skal ha muligheten til å trekke seg fra intervjuet. Jeg begynte hvert av intervjuene med en kort innledning om hvem jeg var (norsk student), hva jeg ønsket å finne ut av (Bolivias hydrokarbonsektor) og formålet med undersøkelsen (skrive masteroppgave på bakgrunn av intervjuene og tekstanalysene, samt øke kunnskapsnivået om dette feltet hjemme i Norge). For de fleste av dem jeg intervjuet, virket det som om disse svarene var tilfredsstillende, mens andre ganger opplevde jeg at jeg måtte bruke mer tid på å forklare. Min største utfordring i forhold til informert samtykke var å forklare hva jeg ønsket å finne ut av uten å bruke et for akademisk språk. Flere av dem jeg intervjuet, manglet utdanning. Men samtidig opplevde jeg at alle jeg intervjuet hadde et meget bevisst forhold til Bolivias hydrokarboner, som forøvrig er et ord ”alle” bruker. Jeg nevnte ofte at Norge også er et land rikt på hydrokarboner, og mange var da nysgjerrige og ønsket å sammenligne. Som et utfall av dette har jeg lovet flere av dem at jeg skal sende en oppsummering av det jeg finner ut av, etter at oppgaven er levert. Dette handler også om det NESH omtaler som ”Krav om tilbakeføring.” I følge NESH punkt 10 har forskeren en spesiell forpliktelse til å tilbakeføre resultatene av forskningen til dem som deltok i forskningen, i en forståelig og forsvarlig form. Dette kravet handler i stor grad om å ikke utnytte informanter, eller bedrive *data-mugging*. Jeg mener at mine informanter i Bolivia vil ha stor interesse av å få vite hva jeg kom fram til. Dette skal jeg ikke gjøre ved å gjøre tilgjengelig hele oppgaven (da måtet jeg ha oversatt den til spansk og endret fullstendig på språkdrakten og begrepsbruken), men heller utforme en form for tekst hvor jeg lager sammendrag og *bullet-points*, som er en form som er vanlig blant en rekke Non-governmental organizations (NGOs), og som dermed er en kjent måte å formidle kunnskaper på i Bolivia. Jeg har en liten ambisjon om å få fram at gasssektoren i Bolivia er kompleks, og at det dermed finnes flere sider av saken som kanskje underdrives i mediene i Bolivia.

Thagaard (2003:24) har videre ment at forskeren ikke kan slå seg til ro med et informert samtykke en gang for alle, men at det er noe man kontinuerlig må forhandle gjennom hele forskningsprosessen. Jeg havnet i flere situasjoner hvor jeg forhandlet om informantens deltakelse og/ eller fortsatte deltakelse. I enkelte tilfeller handlet dette om usikkerhet knyttet til konfidensialitet. Andre ganger gikk det på usikkerhet, eller skepsis, til hvem jeg var, og hvorfor jeg ønsket å finne ut av mer om Bolivias hydrokarbonpolitikk. Dette gjaldt særlig to av mine informanter. Den første av disse, som arbeider for det nasjonale oljeselskapet YPF, ble jeg litt inne i det første intervjuet møtt med: *Oh God, do you work for the Norwegian government? Or maybe the World Bank?* For ham var dette en truende tanke, fordi det på denne tiden var kjent at bolivianske myndigheter hadde spurt norske myndigheter om hjelp til å omstrukturere hydrokarbonsektoren (gjennom programmet *Olje for Utvikling*), og mer spesifikt drive med bokettersyn (dette ble senere avslått av den norske regjeringen). Han var redd for at hans uttalelser ville bli brukt ikke bare mot ham selv, men også mot YPF. Etter å ha gjentatt at jeg er student, og etter å ha vist ham brevet fra Universitetet i Oslo som bekreftet dette, slappet han mer av.

I forsøk på å skaffe til veie et intervju med *La Coordinadora del agua y gas* i Cochabamba (heretter referert til som *La Coordinadora*) fikk jeg virkelig prøvd meg som forhandler. For det første gikk det mye tid med til å i det hele tatt komme i kontakt med *La Coordinadora*, og det var først ved hjelp av min tolk at jeg fikk napp. Da var det en professor ved et Universitet i Cochabamba som eventuelt ville møte meg, men det holdt ikke at tolken min ringte for å avtale og forklare hva det gikk ut på. Det hjalp heller ikke at jeg ringte selv. Han insisterte på å møte meg personlig for å vurdere hvorvidt han skulle si ja eller nei til å delta. Jeg møtte da opp på hans kontor til avtalt tid, og på ekte boliviansk vis kom han en time for sent til avtalen vår. Han hadde på forhånd nektet meg å ha med tolk, fordi han påstod at han pratet engelsk, noe som bare var delvis sant. Etter kort tid skjønnte jeg at dette møtet ikke handlet om noe faglig, eller usikkerhet til meg som person. Det var mer eller mindre en vurdering av mitt utseende. Mitt klare inntrykk var at han sa ja til å la seg intervju for fordi jeg er ung, hvit kvinne. Da jeg møtte ham igjen dagen

etter, til det virkelige intervjuet, var jeg godt forberedt. Han møtte meg med en holdning om at prosjektet mitt aldri ville la seg gjøre, at problemstillingen var for vid, at jeg ikke ville få noen til å prate med meg. Jeg opplevde med andre ord at han utsatte meg for ulike hersketeknikker og forsøk på å få meg ut av rollen hvor jeg kontrollerte situasjonen. Jeg valgte å ikke forsøke å forsvare meg, men heller gå direkte til intervjuet, hvor jeg kunne bevise at jeg visste hva jeg pratet om. Han lot seg mer eller mindre overbevise, men stilte et nytt krav: Dersom han lot seg intervjuet, måtte jeg love å sende ham referanser på aktuell litteratur som jeg kom over gjennom arbeidet med oppgaven. Han forsket nemlig på noe av det samme selv, og var dessuten svært interessert i hva som foregikk i Norge. Jeg gikk med på dette, og dette er et løfte jeg har begynt å holde. Selve intervjuet viste seg imidlertid å ha mest verdi som bakgrunnsinformasjon for mine analyser av hydrokarbonpolitikken. Intervjuet var svært nyttig for å forstå hva slags kontekst de sosiale bevegelsene har operert i, hva slags politisk rom det har vært for dem i Bolivia siden begynnelsen av 2000-tallet. Intervjuet var også interessant for å forstå hvordan *la Coordinadora* gikk fra å organisere seg rundt vann til naturgass, og at dette for dem i stor grad handlet om det samme, nemlig mer makt til folket og mindre makt til de utenlandske selskapene. Men jeg lyktes i liten grad å få intervjuet til å handle spesifikt om prosessene knyttet til naturgassen.

Konfidensialitet, anonymitet, troverdighet og etterprøvbarehet

Prinsippet om konfidensialitet handler om at de som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir, blir behandlet konfidensielt. Forskeren må hindre bruk og formidling av informasjon som kan skade enkeltpersoner det forskes på (NESH 1993 i Thagaard 2003:34). Gjennom oppgaven har jeg valgt å bruke hele navn og stillingstitler på enkelte av mine informanter, noe som i utgangspunktet er i strid med prinsippet om konfidensialitet. Dette har kun skjedd når informantene mine selv har bedt om dette, med begrunnelsen om at de ønsker å stå for sine meninger og selv mener at noe av meningen, eller budskapet deres, forsvinner dersom jeg dekker over hvem de egentlig er. De informantene som nevnes ved navn, er også informanter jeg har hatt god og kontinuerlig kontakt med (med unntak av Ortega). Jeg har gitt dem mulighet til å kommentere og eventuelt å utfylle ting de tidligere har sagt. Dette er også i tråd med

NESHs punkt 10, hvor det blant annet står at informanten skal ha anledning til å korrigere misforståelser der det er mulig. Men jeg har ikke gitt noen løfter om å holde opplysninger de gir tilbake, med mindre de ble gitt meg under forutsetning om det aldri blir publisert. Konfidensialitet og anonymitet er ikke synonyme begreper, men har likevel flere likheter. I NESHs retningslinjer heter det at forskningsmaterialet vanligvis skal anonymiseres. De informantene som jeg ikke navngir, identifiserer jeg ved å oppgi firma, institusjon eller organisasjon. Dette kan absolutt være problematisk. Intervjuene foregikk som allerede nevnt på kontorene til de respektive informantene, så det vil i de enkelte selskapene, organisasjonene og institusjonene være mulighet for at noen der kunne ha husket og kjent igjen situasjonen. Jeg mener at dette er særlig problematisk med tanke på oljeselskapene. Det hadde også vært en formildende omstendighet om jeg hadde intervjuet representanter fra flere ulike oljeselskaper. Grunnen til at jeg likevel velger å si når det tale om en representant for det nasjonale oljeselskapet og når det er tale om en representant for Chaco, er at selskapene er store, at jeg ikke nevner alder, stillingstittel, eller i hvilken avdeling de jobber i. Jeg har også avklart med disse to informantene at denne måten å gjøre det på, er greit for dem. I begge disse intervjuene uttalte informantene seg ut i fra to ulike roller: Som enkeltindivid og som representant for selskapet. Dette har jeg også skilt mellom i analysene. Dette peker på en av de virkelig store utfordringene ved kvalitative forskningsintervjuer: Konflikten, eller i det minste den potensielle konflikten, mellom det forskningsetiske kravet om konfidensialitet og forskningens grunnleggende krav om etterprøvbarehet. Dette kravet kommenterer NESH retningslinjedokument under punkt 28, hvor det heter at man for å kunne drøfte holdbarheten i den enkelte forskers konklusjoner, må andre forskere kunne benytte seg av det samme materialet i den grad dette ikke bryter med kravene om konfidensialitet. Med de valgene jeg har foretatt, har jeg forøkt å balansere disse to kravene, i samarbeid med mine informanter.

Konsekvenser av å delta i forskningsprosjekt

De mulige skadevirkningene av å delta i et samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt er kanskje ikke like synlige som de eventuelle skadevirkninger av medisinsk forskning kan være. Men som Thagaard (2003) har påpekt, er ikke det etiske ansvaret mindre innenfor samfunnsvitenskapene. Jeg tror ikke at noen av mine informanter har tatt skade av å la

seg intervjuer. Selv om det i utgangspunktet var vanskelig å få tak i intervjusamtaler, virket det som om de fleste opplevde det som positivt å snakke med en person utenfra om det som skjedde og skjer i Bolivia. Av de med høyere utdanning, var det mange som visste at Norge er en oljenasjon, at vi er et rikt land og at vi gjør det godt på HDI-indeksen år etter år. De var derfor svært interessert i å diskutere og sammenligne Norge og Bolivia. Etter intervjuene fikk jeg som regel spørsmål som: *Hva tror du, er det håp? Er vi på rett vei?* Dette var selvsagt spørsmål jeg verken kunne eller egentlig ville svare på. Men etter at lydopptakeren var slått av, var det fint å kunne ha mer uformelle diskusjoner og utveksle meninger.

4. Meningsmettet og gyldighet

Begrepet *gyldighet* handler om i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomener eller variabler som vi ønsker å vite noe om (Pervin 1984 i Kvale 1997:165). I forbindelse med denne oppgaven er valg av informanter og spørsmålene stilt i intervjuene særlig viktige med tanke på gyldighet. Jeg mener at alle intervjuene har bidratt til verdifull innsikt i Bolivias hydrokarbonsektor. Jeg fikk svar på det jeg spurte om, og fikk ved hjelp av tolkene sikret at jeg forstod hva som ble fortalt til meg. Neste skritt er at de tolkningene og analysene som blir gjort også er gyldige og troverdige.

Hva som betraktes som mulig å studere handler også om epistemologisk ståsted, syn på sannhet og syn på kunnskap. Det finnes ulike teorier om og kriterier for hva som kan betraktes som sant. Korrespondansekriteriet for sannhet handler om hvorvidt et kunnskapsutsagn stemmer overens med den objektive verden. Koherens-kriteriet handler om utsagnets konsistens og indre logikk. Det pragmatiske sannhetskriteriet omhandler forholdet mellom kunnskapsutsagnets sannhet og dets pragmatiske konsekvenser. Disse kriteriene ekskluderer ikke nødvendigvis hverandre (Kvale 1997:166-167). Jeg har imidlertid valgt å se på sannhet som en del av det diskursive og politiske feltet i Bolivia. Dette har jeg gjort i tråd med Foucaults tankegang, i den forstand at jeg ikke er ute etter å finne en sannhet om petroleumssektoren, men å få fram mine informanternes persepsjon og formidling av sin sannhet om petroleumssektoren. Men Foucault argumenterte i sine genealogiske studier for at den underliggende sannheten er at ingenting har essens. Dette

er jeg uenig i, og tar heller med Foucaults argument om at sannhet også handler om utspilling av ulike viljer, strategier for dominans, maktrelasjoner og bruk av tvang i spesifikke situasjoner og hendelser (Peet 1998). Noen utsagn er dermed mer sanne enn andre.

I analysene er ikke lenger mine informanter med på å prege arbeidet, og det er jeg som til slutt velger hvordan informanten og informantens syn blir presentert. Det at forskeren studerer en situasjon utenfra, gjør at forskerens perspektiv ofte vil skille seg ut fra informantens egen forståelse av den samme situasjonen. Begrepene *etisk* og *emisk* kan være nyttige i denne sammenheng. Det emiske nivået tar sikte på å beskrive tilværelsen slik den erfares og beskrives av samfunnsmedlemmene, mens det etiske nivået består av forskerens analytiske apparat (Eriksen 1998). Det er ikke mulig å gjengi virkeligheten (eller virkelighetene) slik den (de) fremstår for dem vi skriver om, blant annet fordi det ofte må en oversettelse fra et språk til annet til. Forskerens posisjonaltet er også viktig i denne sammenheng. Dessuten overføres ofte muntlige tekster til skriftlige, slik at språkets meningsinnhold på denne måten også endrer seg (Eriksen 1999). Kvale (1997) mener at det etisk ansvarlige her er å markere et tydelig skille mellom forskerens eget perspektiv og den forståelsen informanten selv har av sin situasjon, og dette har jeg også forsøkt å følge opp i mine analyser.

5. Oppsummering: Og hva kan så disse intervjuene og tekstanalysene brukes til?

I dette kapittelet har jeg gjort rede for og begrunnet metodevalg i forbindelse med feltarbeidet, intervjuene, tekstanalysene og det epistemologiske ståstedet for denne oppgaven. Den spesifikke kunnskapen som oppnåes gjennom intervjuene og tekstanalysene som denne oppgaven bygger på, er av verdi i seg selv. I Norge kan oppgaven være et lite bidrag til å øke kunnskapsnivået om den spesifikke bolivianske konteksten. Den bolivianske petroleumssektoren er en sektor som er lite forsket på fra før av, og jeg tror at hvert lille bidrag er svært verdifullt. Videre mener jeg at det jeg får formidlet tilbake til mine informanter i Bolivia også kan ha verdi, fordi tekstene som informantene mine kjenner meget godt fra før av, settes inn i en ny kontekst og gis en

teoretisk forankring og et komparativt element. Analysenes eventuelle overførbarhet, det vil si hvorvidt Bolivias erfaringer også kan si noe om andre sammenhenger enn den spesifikke konteksten til hydrokarbonpolitikken i Bolivia, vil bli adressert i oppgavens avslutningskapittel.

Kapittel 4: Fra kapitalisering til nasjonalisering

I dette kapittelet gjøres det rede for utviklingen av Bolivias hydrokarbonsektor de siste ti årene ved å studere noen av de viktigste tekstene og aktørene i den bolivianske

petroleumssektoren. Kapittelet bygger på tekstanalyser, med særlig fokus på endringer i det institusjonelle rammeverket, herunder lovendringer, som utgjør viktige komponenter i Al-Kasim (2006) sitt begrep om virksomhetskapasitet. Tidmessig avgrensning analyseren til å gjelde fra opptakten til kapitaliseringen av petroleumssektoren i 1996 til Nasjonaliseringsdekretet 1. mai 2006. Kapitaliseringen og nasjonaliseringen utgjør motpoler i tilnæringer til petroleumsressursforvaltningen. Disse to ytterpunktene diskuteres opp mot tilnærmingene til petroleumsressursforvaltning som ble presentert i kapittel 2.

På begynnelsen av 2000-tallet vokste det fram motstand mot kapitaliseringen, og aktører, særlig Bolivias sosiale bevegelser, ønsket å endre måten sektoren ble organisert på. *Gasskrigen* i 2003, referendumet i 2004 og den nye loven om hydrokarboner fra 2005 er viktige tekster i endringsprosessene i forvaltningsdiskursen, da de ofte refereres og henvises til, både av mine informanter og i litteratur og presse som omhandler naturgassen i Bolivia (Petras & Veltmeyer 2005, Kohl & Farthing 2006). Ved å studere kapitaliseringen, nasjonaliseringen og de overnevnte tekstene, adresseres oppgavens første problemstilling (*hva er Bolivias hydrokarbonpolitikk*).

I diskusjonen av tekstene vil det også fokuseres på hvordan de ulike aktørene har bidratt til å drive fram endringer. Al-Kasim (2006) har argumentert for at enkeltaktører bare i liten grad kan påvirke ressursbasen og petroleumsmarkedet, mens det er innenfor virksomhetskapasiteten at enkeltaktører og myndigheter har størst handlingsrom til å kunne påvirke – eller til og med avgjøre – hva som kan eller skal komme ut av det å være rik på petroleumsressurser. I Bolivia har grupper av aktører i stor grad lyktes i å påvirke og framprovosere endringer i tilnæringer til petroleumsforvaltningen og i Bolivias virksomhetskapasitet ved å utøve press på Bolivias varierende beslutningstakere. Dette kapittelet adresserer dermed også oppgavens andre problemstilling (*Hva slags gjennomslagskraft har de ulike interessegruppene i utformingen av Bolivias hydrokarbonpolitikk?*) ved å se på hvordan aktører har forsøkt å presse frem en endring i tilnæringer til hvordan forvalte Bolivias hydrokarboner, og i hvilken grad de har fått gjennomslag for sine synspunkter på hydrokarbonpolitikken. Mens fokuset i dette

kapittelet er på hvor aktive de ulike aktørene har vært for å få endret den opprinnelige tilnærmingen, vil det neste kapittel se nærmere på hva det er de ulike interessegruppene har fått gjennomslag for, og hvordan de oppfatter styrker og svakheter ved den gjeldende tilnærmingen.

1. Kapitalisering av petroleumssektoren

Før kapitaliseringen ble igangsatt i 1996 var petroleumssektoren i Bolivia i følge Verdensbanken (2005) organisert på en slik måte at de bolivianske myndighetene utformet den overordnede petroleumpolitikken, regulerte sektoren og var på samme tid den eneste aksjeeieren i det nasjonale oljeselskapet YPFB, som dessuten hadde nærmest monopol på oppstrømssektoren.⁴² En slik sammenblanding av roller er svært uheldig (Al-Kasim 2006). I følge den nyliberale tilnærmingen til petroleumsforvaltning vil en vertikalt integrert monopolsituasjon føre til få direkte utenlandsinvesteringer, som igjen vil medføre manglende innovasjon og teknologisk utvikling (Maloney 2007). Samtidig er det i strid med den kontekstuelle tilnærmingen til petroleumsressursforvaltning, fordi staten, gjennom YPFB, på denne måten har blandede og uavklarte roller. En klar og funksjonell deling mellom de ulike institusjonene i sektoren sees på som helt avgjørende for at alle involverte parter skal ha tillitt til hverandre, noe som ansees som svært viktig for at sektoren skal kunne fungere optimalt (Al-Kasim 2006). En klar funksjonsdeling har også vært en av de fremste forklaringene på suksessen til den norske modellen. I tiden før kapitaliseringen ble hydrokarbonsektoren i Bolivia karakterisert som ineffektiv, og den manglet menneskelig-, teknologisk – og finansiell kapasitet (Verdensbanken 2005). Endringer var nødvendige, og på bakgrunn av dette ble det satt i gang prosesser for å privatisere – eller kapitalisere – sektoren.

1.1 Endringer i det institusjonelle rammeverket

⁴² World Bank. Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in the Amount Equivalent to SDR 6.8 Million to the Republic of Bolivia for a Hydrocarbonsector Reform and Capitalization Technical Assistance Project Technical Annex.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/06/02/000009265_3961008044625/Rendered/PDF/multi0page.pdf Sist oppdatert 2.6.1995.

– tilrettelegging for kapitalisering av hydrokarbonsektoren

Kapitaliseringen av hydrokarbonsektoren skjedde ikke i et politisk eller økonomisk vakuum, men var en del av en omfattende restrukturering av det bolivianske samfunnet og den bolivianske økonomien. IMF og Verdensbanken har sett på privatiseringer som essensielle for å oppnå den nødvendige produktivitetsøkningen og et høyere investeringsnivå i Bolivia, og det ble utøvet press på de bolivianske myndighetene fra midten av 1980-tallet for å få Bolivia til å privatisere sine statseide selskaper (Verdensbanken 2005, Kohl & Farthing 2006:107). Bolivia var langt i fra det eneste landet som valgte privatiseringer som strategi, noe Storbritannia sine erfaringer er et eksempel på. I løpet av 1984 - 1986 ble *British Telecom*, *British Gas*, *Rolls-Royce*, *British Airways* og de britiske flyplassautoritetene privatisert.⁴³ De internasjonale finansinstitusjonene (IFIs) medvirket i følge Kohl og Farthing (2006) til at mer enn 100 land privatiserte sine statseide selskaper.

De første selskapene som ble privatisert i Bolivia var relativt små, og ble dessuten kjøpt av nasjonale investorer. Daværende President Sanchez de Lozada la imidlertid fram et forslag under sin valgkampanje i 1993 om å selge 49 prosent av de seks største statseide selskapene i Bolivia, herunder YPFB, et løfte han fulgte opp da han samme året ble valgt (Klein 2003:269, Kohl & Farthing 2005:108-109).

Et av Sanchez de Lozadas første prosjekter som nyinnsatt president var *Plan de Todos*, som direkte oversatt betyr *Plan for alle*. Planen hadde som formål å gjøre markedsdemokratiet dypere og bredere. En ny postmodernistisk, desentralisert og multikulturell stat skulle erstatte statsadministrasjonen som ble opprettet etter revolusjonen i 1952. De Lozadas regjering bekjentgjorde at denne nye måten å organisere relasjonene mellom staten, dets innbyggere og det internasjonale samfunnet skulle ta utgangspunkt i at staten i sin nye rolle ville være ekskludert fra den produktive sektoren og avstå fra direkte investeringer i økonomisk aktivitet og heller beskjeftige seg med den sosiale sektoren. Staten skulle konsentrere seg om rammebetingelsene som gjorde det

⁴³ The Guardian. A whole world sold on sell-offs.

http://www.guardian.co.uk/Thatcher/Story/0,401129,00.html#article_continue Sist oppdatert 22.11.2000.

mulig for det frie markedet å fungere, særlig ved å utvikle infrastruktur for å gjøre det mer attraktivt for private investeringer (Kohl & Farthing 2006). Med dette som fokus, fortsatte De Lozadas regjering med privatiseringene og kapitaliseringene som ble påbegynt under strukturtilpasningsprogrammene på 1980-tallet. Det statlige eierskapet ble ikke bare erstattet av privatiseringer/ kapitaliseringer, men ble også supplert av reguleringer og nye lover (Barja et al. 2005). *Planen for alle* var i tråd med en nyliberal tankegang om at statens rolle er å sikre stabil pengepolitikk, den private eiendomsretten og garantere for det frie markedet – og ikke gjøre så mye annet (Harvey 2005).

En generell lov om kapitalisering (lov nr. 1544) ble vedtatt 21. mars 1994.⁴⁴ Loven om kapitalisering, sammen med lov nr. 1600, som definerte hvilke aktiviteter som skulle reguleres og hvilke instanser som var ansvarlige for å sørge for at reguleringene ble respektert, la grunnlaget for kapitaliseringen av hydrokarbonsektoren et par år senere. Lov nr. 1600 etablerte i tillegg mekanismer som kunne håndtere klager fra investorer, forbrukere og offentlige myndigheter, herunder henvendelser som gjaldt håndheving av privat eiendomsrett.⁴⁵ Dette ble av Verdensbanken (2005) oppfattet som svært viktig for prosessene med å bygge opp et godt investeringsklima. Uten garantier for eiendom er det få, hvis noen, selskaper som er villige til å investere, særlig i land med en noe turbulent politisk historie, slik som i Bolivia (Verdensbanken 2004a, Verdensbanken 2005). Loven om kapitalisering åpnet dessuten opp for etableringen av *Sociedades Mixta*, selskaper bestående av en blanding av privat og statlig kapital.

Kapitalisering er et begrep som særlig har blitt brukt av Verdensbanken. Det kan synes noe uklart hva som skiller *kapitalisering* fra *privatisering*. Hensikten med kapitaliseringen har vært å tilføre selskaper ny og frisk kapital, ved å bytte strategisk virksomhetskontroll av selskapet mot en kombinasjon av kapitaloverføringer og forpliktelser om nyinvesteringer fra de private aktørene som overtok den strategiske kontrollen. Kapitalisering innebærer på denne måten, i likhet med privatiseringer, overføring av eierskap fra offentlige til private aktører, men gjennom spesielle

⁴⁴ Ley No 1544. <http://www.diputados.bo/Default.aspx?tabid=101> Nedlastet 20.4.2007.

⁴⁵ Ley No 1600. Ley de Sistema de Regulacion Sectoral. <http://www.diputados.bo/Default.aspx?tabid=101> Sist oppdatert 18.10.1994.

mekanismer (Verdensbanken 2005). Tradisjonelle privatiseringer innebærer at majoritetseierskapet i et selskap overføres fra offentlig til private aktører. Det offentlige mottar betaling for salget, og står deretter fritt til å disponere inntektene fra salget. Med kapitaliseringer forholder dette seg på en annen måte: Den bolivianske staten fikk ikke noen umiddelbare inntekter fra salget av eierskapet av det kapitaliserte selskapet, men salget ble i stedet betraktet som en måte å tiltrekke seg utenlandske direkteinvesteringer på, i tillegg til å forbedre effektiviteten og styringen av nøkkelsektorer i økonomien.

I forbindelse med kapitaliseringene i Bolivia ønsket staten opprinnelig å selge kun 49% av eierskapet, men måtte gå bort fra dette og overførte dermed aksjer tilsvarende 50% av det aktuelle selskapet til den private investoren med det høyeste budet. De faktiske budene var en kombinasjon av kontante investeringer og løfter om framtidige investeringer. I tillegg innvilget staten mellom 40-50% til private pensjonsfondsadministratorer, som representerte den bolivianske befolkningen. Fondene ble brukt til å finansiere alderspensjonsutbetalinger, blant annet gjennom pensjonsprogrammet BONOSOL. De resterende aksjene ble solgt til arbeidere i selskapene til en avtalt pris. Den private investoren oppnådde på denne måten eierskapskontroll over selskapet mot å forplikte seg til å investere den avtalte kapitalen (budet på 50% eierskap) i selskapets utvikling, innenfor en avtalt tidsramme. Tidsperspektivet for investeringene var vanligvis seks til åtte år, mens kontraktstiden ble satt til rundt 40 år (Barja et al. 2005:4).

1.2 Lån og påvirkning fra Verdensbanken

Bolivia påbegynte den økonomiske liberaliseringsprosessen allerede i 1985 og ble lenge betegnet som "en av de flinkeste i klassen" til å følge de internasjonale finansinstitusjonene sine anbefalinger (Klein 2003, Barja et al. 2005, Kohl & Farthing 2006). Kapitaliseringene ble i så måte betraktet som andregenerasjonsreformer. Selv om strukturreformene fra midten av 1980-tallet og tidlig 1990-tallet i følge de internasjonale finansinstitusjonene førte til en stabilisering av økonomien (særlig viktig var det at hyperinflasjon stanset), var det enighet om at Bolivia måtte oppnå en høyere økonomisk vekst for å få bukt med fattigdomsproblemene (Klein 2003, Barja et al. 2005).

Investeringsraten måtte opp, og hydrokarbonsektoren ble av myndighetene og av Verdensbanken sett på som en av sektorene med størst vekstpotensial.

Verdensbanken har en egen avdeling som arbeider med olje,- gass,- gruve og kjemikalier, som har som sin hovedoppgave å gi lån til investeringer og/ eller teknisk assistanse i forberedelsesfasen av nye lover, reguleringer og modellkontrakter, samt å utvikle nye institusjoner som har som sin hovedoppgave å implementere sektorreformer. Banken har blant annet assistert Russland, Ukraina, Bangladesh, Peru, Argentina, Ghana, Tsjad, Elfenbenskysten, Kina, Vietnam, Ecuador, Nigeria, Indonesia, Pakistan og Bolivia med dette. I dette arbeidet har sektorreformer vært hjørnesteinen, og Banken har hatt klare oppfatninger om hvordan olje – og gassektoren burde reformeres:

*Reformer starter per definisjon ved å redefinere statens rolle, ved å anerkjenne at private selskaper og markedskreftene er mer effektive (...). For å fortsette, krever reformen privatisering av de kommersielle segmentene av industrien, og utviklingen av et gjennomsliktig reguleringsystem (...). I innsatsen for å åpne opp hjemmemarkedet for ekstern konkurranse, inklusiv fremming av horisontal konkurranse og oppløsning av vertikalt integrerte monopoler, blir det tatt nøye hensyn til investeringer gjort av private selskaper. (...). Målet med sektorreformene er at de skal forplante seg til petroleumslovgivninger, reguleringer, kontrakter og institusjoner som promoterer utenlandske og nasjonale direkteinvesteringer og fremmer konkurranse.*⁴⁶

Verdensbanken ser på private selskaper som vekstmotoren i fattige land som Bolivia, gitt statenes svært begrensede finansielle kapasitet. Investeringene må derfor i stor grad komme fra den private sektoren, det være seg nasjonale eller utenlandske selskaper. Myndighetene i de enkelte land er på sin side primæransvarlige for å skape et godt investeringsklima (Verdensbanken 2005). Med dette som bakgrunn fikk Bolivia innvilget et lån fra Verdensbanken 6. juli 1995 på 6,8 *Special Drawing Right*, som tilsvarer den samme summen i amerikanske dollar.⁴⁷ Prosjektet ble kalt *Hydrocarbon Sector Reform and Capitalization Technical Assistance Project*.⁴⁸ Hensikten med prosjektet var å

⁴⁶ World Bank. Oil, Gas, Mining and chemicals – Sector Reform.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20219978~menuPK:463294~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html> Nedlastet 15.4.2007.

⁴⁷ For en utfyllende forklaring på hva dette er, se IMF: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm> Nedlastet 20.6.2007.

⁴⁸ World Bank. Hydrocarbon Sector Reform and Capitalization Technical Assistance Project - Development Credit Agreement. <http://www->

påvirke og bidra til utviklingen av en overordnet petroleumpolitikk og et regulatorisk rammeverk for Bolivias hydrokarbonsektor, med særlig fokus på institusjonsbygging og kapasitetsbygging. Prosjektet hadde dessuten en eksplisitt målsetning om å kapitalisere YPFB. Prosjektet tok videre sikte på å få i stand en formalisering av en ny hydrokarbonlov hvor kontraktstyper for sektoren var spesifisert, og da særlig hvilke kontrakter som skulle benyttes i oppstrømssektoren. YPFBs juridiske relasjoner med distribusjonsselskapene for naturgassen skulle også gjennomgås. I følge Verdensbanken var det ikke ønskelig at YPFB hadde direkte relasjoner med distribusjonsselskapene. Private selskaper burde overta funksjonen, fordi disse var mer effektive. Slik Verdensbanken så det, var det nødvendig å privatisere konkurransedyktige segmenter av industrien for å på denne måten forhindre at monopolsituasjoner oppstod.⁴⁹

I anbefalingsbrevet fra *International Development Association* (IDA) kunne man lese at Bolivia hadde et stort potensial for å tiltrekke seg direkte utenlandsinvesteringer, som igjen kunne bidra til den nødvendige økonomiske veksten. Men det ble også uttrykt bekymring over utviklingen i petroleumssektoren de ti siste årene. Den bolivianske staten dominerte sektoren fullstendig gjennom YPFB, og dessuten var hydrokarbonloven svært lite attraktiv for utenlandske aktører.⁵⁰ Ifølge Verdensbanken var det særlig skatteregimet og kontraktstypene, som ikke åpnet opp for privat deltakelse i oppstrømssektoren, som førte til at petroleumssektoren i Bolivia fremstod som lite attraktiv for private investorer. En ny hydrokarbonlov var i så måte nødvendig, og Bolivias daværende regjering kom fram til den samme konklusjonen.

wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000114496_2004090122052172

Sist oppdatert 19.7.1995

⁴⁹ World Bank. Oil, Gas, Mining and chemicals – Sector Reform.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20219978~menuPK:463294~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html> Sist oppdatert 15.4.2007.

⁵⁰ World Bank. Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in the Amount Equivalent to SDR 6.8 Million to the Republic of Bolivia for a Hydrocarbonsector Reform and Capitalization Technical Assistance Project Technical Annex. Min oversettelse.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/06/02/000009265_396100804462/Rendered/PDF/multi0page.pdf Sist oppdatert 2.6.1995.

1.3 Ny petroleumslov 1

Loven om Hydrokarboner (lov nummer 1689) ble vedtatt 30. mai 1996, i Sanchez de Lozadas andre regjeringsperiode.⁵¹ I artikkel 1 slo loven fast at YPFB skulle stå for lettevirksomhet, utforsking, utvinning og salg av hydrokarbonene ved delt risikokontrakter med nasjonale og/ eller utenlandske selskaper og/ eller personer. Distribusjonene (transport av gassen) skulle foregå etter konsesjoner, mens artikkel 44 slo fast at en hvilken som helst aktør, boliviansk eller utenlandsk, individuelt eller kollektivt, kunne drive raffineriene. Formålet med hydrokarbonloven var å fjerne YPFBs monopol i sektoren og i stedet fremme direkte eksport av hydrokarbonene.

I oppstrømssektoren ble Petrobras (34,8%), Maxus (29%), Total Exploration (19,8%), Andina (5,9%) og Chaco (4,6%) de viktigste aktørene i sektoren, rangert etter petroleumsressursbasen (Barja et al. 2005:7). De to sistnevnte selskapene ble opprettet i forbindelse med kapitaliseringen av YPFB. Chaco ble opprettet i 1997, og har siden vært engasjert i utvinningen og produksjonen av hydrokarboner i Bolivia. *British Petroleum* eier 30% av selskapet.⁵² Det spansk-argentinske Repsol-YPF er majoritetsaksjeeier i Andina.⁵³

I nedstrømssektoren ble de fleste raffineriene overført til det private selskapet *Empresa Boliviana de Refinación*. Gass – og oljeledninger ble overført til det kapitaliserte selskapet *Transredes*, uten eksklusive rettigheter. Innenriksmarkedet skulle videre kontrolleres av private aktører (Barja et al. 2005:7-8).

Den nye loven om hydrokarboner delte også inn gassfeltene i ”nye” og ”gamle” gassfelt, klassifisert etter hvorvidt de ble oppdaget – og erklært for økonomisk drivverdig – før eller etter kapitaliseringen. Dersom feltet ble klassifisert som gammelt, hadde den bolivianske staten krav på 50% av verdien på hydrokarbonene (ved borehodet), mens

⁵¹ Ley No 1689. Ley de Hidrocarburos. <http://www.congreso.gov.bo/leyes/1689.htm>. Sist oppdatert 30.4.1996.

⁵² BP. BP in Bolivia. <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=433&contentId=2000585>. Nedlastet 24.7.2007.

⁵³ La Raizón. Economía. Repsol advierte con una demanda contra Bolivia. http://www.la-razon.com/versiones/20060828_005647/nota_248_325125.htm. Sist oppdatert 24.7.2007.

dersom det ble klassifisert som nytt, hadde staten bare krav på 18% av verdien. I tillegg ble det vedtatt en 25% skatt på profitten, samt 12,5% i tilbakeføringsskatt (Barja et al. 2005:7). I følge min informant i de bolivianske myndighetene, Victor Sainz, ble det store flertallet av gassfelt klassifisert som nye, også felt som selskapene hadde vært oppdaget flere år tilbake, som dermed førte til store inntektstap for den bolivianske staten. I tillegg var det hull i lovene som gjorde det mulig å unndra seg profittskatten (intervju mai 2006, La Paz). Jeg har imidlertid ikke lyktes i å finne statistikk over andel felt som ble klassifisert som nye, eller oversikt over skatteinnbetalingene, men dette var også et av spørsmålene som etter det jeg fikk opplyst skulle gjennomgås i forbindelse med overgangen til de nye kontrakter etter nasjonaliseringen 1. mai 2006.

1.4 Kapitalisering og en nyliberal tilnærming til petroleumsressursforvaltning

Tre år etter at kapitaliseringen av petroleumssektoren i Bolivia ble gjennomført, ble det eksportert naturgass for 36 millioner US\$, noe som utgjorde 0,4% av Bolivias BNP og 3,4% av Bolivias totale eksport (IMF 2007:6). Gassindustrien utgjorde på denne måten en relativt beskjeden andel av Bolivias økonomi på det tidspunktet da sektoren ble kapitalisert, og kanskje kom den nærmest eksplosive veksten noe overraskende på de bolivianske myndighetene. Kapitaliseringene førte generelt sett til en betydelig økning i direkte utenlandsinvesteringer i Bolivia. I 1999 utgjorde DUI 12% av Bolivias BNP, mens DUI sank til 8,5% av BNP i 2002 (IMF 2006:29). Innen juni 2000 hadde de kapitaliserte og privatiserte selskapene samlet sett investert to milliarder dollar i Bolivia, og det aller meste av disse investeringene ble foretatt i petroleumssektoren (Kohl & Farthing 2006).

Etter at kapitaliseringsprosessen ble satt i gang, tidoblet også den påviste petroleumsressursbasen seg (Kohl & Farthing 2006). Ifølge IMF (2006) skyldtes dette kapitaliseringen av YPFB og opprettelsen av nye insentiver for investeringer i sektoren, særlig i form av endringer i det juridiske rammeverket. Dette understreker Al-Kasim (2006) sitt poeng om at det er rom for positiv handling innenfor virksomhetskapasiteten, slik at man får mest mulig utav selve ressursbasen og petroleumsmarkedet. I Bolivia hadde energiselskapene insentiver, særlig gjennom et gunstig institusjonelt rammeverk,

til å investere i eksplorerende aktiviteter, både på grunn av mulighet for høy avkastning på investeringene, men også på bakgrunn av at petroleumsloven gav gode skattebetingelser for nye felt. Operasjonsbetingelsene var fordelaktige for energiselskapene.

I perioden 2000-2005 økte Bolivias gassproduksjon med 380%, mens salget av gass til eksterne markeder økte med 820% (IMF 2007:5-6). Som en direkte konsekvens av disse endringene, godt hjulpet av økningen i naturgassprisene, økte gasseksporten med 4600% i den samme perioden (IMF 2007:6). I 2006 utgjorde naturgassen 43% av Bolivias totale eksport, og hele 15% av Bolivias BNP (IMF 2007:5). På bakgrunn av dette er det all grunn til å konkludere med at naturgassektoren har opplevd en nærmest eksplosjonsartet vekst de siste årene i Bolivia.

Kapitaliseringen av petroleumssektoren i Bolivia inneholder en rekke av kjernetrekkene ved den nyliberale tilnærmingen til ressursforvaltning som ble presentert i kapittel 2. For det første var kapitaliseringen av YPFB i tråd med nyliberale anbefalinger om å overlate kommersielle segmenter til private aktører. Dette innebar dessuten en aksept av at private aktører er mer effektive enn statlige. Det ble satt en slutt for statskapitalisme da Sanchez de Lozada, med sin *Plan for alle*, erklærte at staten ikke lenger skulle være aktiv i den produktive sektoren. Videre bygde kapitaliseringen på strategien som av Gallagher og Zarsky (2005) har blitt omtalt som *more is better*, som fokuserer på å tiltrekke seg så mye DUI som mulig. Hydrokarbonloven (lov nr. 1689) inneholdt klare insentiver for å få utenlandske selskaper til å foreta direkteinvesteringer i Bolivia. *Royalty*andelen og skatten på profitt var lavere enn før kapitaliseringen, tilbakeføringen av profitten ble garantert for og internasjonale avtaler ble aksepterte (IMF 2006). Hydrokarbonloven (lov nr. 1689), sammen med lov nr. 1600, var viktige tiltak fra de bolivianske myndighetenes side for å sikre stabilitet i petroleumssektoren, som blir sett på som avgjørende for å kunne skape et godt investeringsklima. De bolivianske myndighetene kan i så måte sies å ha gjort forsøk på å bygge opp et godt investeringsklima.

I følge Barja et al. (2005) førte overføringen av eierskap fra offentlig til privat sektor til en generell kapasitets – og produktivitetsøkning for selskapene det gjaldt, ikke minst i petroleumssektoren. Økningen skyldtes blant annet en reduksjon av antall sysselsatte, ikke minst i YPFB, men også tilgang til bedre teknologi og en effektivisering av selskapenes organisasjonsstruktur. Kapitaliseringen bidrog dessuten i betydelig grad til å få gjennomført pensjonsreformene. Pensjonsfondet BONOSOL ble opprettet av de Lozadas regjering, og skulle etter planen utbetale 240 US\$ til hver borger over 65 år årlig. Beløpet ble imidlertid kun utbetalt ett år før en ny regjering kom til makten (Barja et al. 2005:13).

Selv om gassektoren vokste i verdi og omfang i tiden etter kapitaliseringen, vokste også misnøyen med myndighetens forvaltning av sektoren. Mens Barja et al. (2005) har argumentert for at hovedårsaken til disse problemene var at kapitaliseringene sammenfalt med en generell makroøkonomisk nedgangsperiode, hvor særlig de eksterne sjokkene gjorde skade, opplevde mange bolivianere at de utenlandske energiselskapene gjorde det svært godt og oppnådde høye profitter, men at bolivianere selv ikke fikk del i veksten i sektoren. Med dette sank myndighetenes anseelse blant flertallet av den bolivianske befolkningen (IMF 2006).

Gjennom kapitaliseringen av petroleumssektoren viste de daværende bolivianske myndighetene at de enten var enige i at kapitaliseringen var en god strategi for Bolivia, eller at de gav etter for press fra de internasjonale finansinstitusjonene og/ eller de transnasjonale energiselskapene. Resultatet var, slik det ble forstått av de sosiale bevegelsene, en nyliberal strategi, som ikke gagnet andre enn energiselskapene (Kohl & Farthing 2006). Verdensbanken hadde blant annet muligheten til å påvirke beslutningstakerne gjennom lånet de innvilget i 1995. I tråd med anbefalingene fra Verdensbanken fra dette prosjektet ble YPFBs monopolsituasjon opphevet, det ble lagt tilrette for investeringer fra private selskaper og dette forplantet seg til petroleumslovgivningen (lov nr. 1698) og andre reguleringer (for eksempel lov nr. 1600). På den ene siden kan det derfor konkluderes med at Verdensbanken fikk gjennomslag for sin vilje, og for sin forståelse av hvordan best bruke petroleumsressursene til å fremme

økonomisk, og dermed sosial, vekst. Innenfor de internasjonale finansinstitusjonene står nyliberale tanker fremdeles sterkt (Harvey 2005), og i Bolivia kom dette til uttrykk i at det av de bolivianske myndighetene ble lagt opp til en nyliberal tilnærming til hvordan forvalte petroleumsressursene. Det er imidlertid vanskelig å forestille seg at kapitaliseringen kunne ha blitt gjennomført dersom ikke myndighetene også ønsket denne strategien velkommen, slik Sanchez de Lozada og hans regjering gjorde. Uansett om det var myndighetene eller Verdensbanken som var de største pådriverne for kapitaliseringen av sektoren, ble selskapene identifisert som de aktørene som tjente mest på denne. Det er vanskelig å få på det rene hvordan selskapene forholdt seg til prosessene før kontraktene ble signert. I ettertid har det blitt antydnet at både selskaper og statlige tjenestemenn kan knyttes til rentesøkende atferd og korrupsjon. Også rentesøking kan regnes som en påvirkningsstrategi. Dette er en problemstilling som jeg kommer tilbake til kapittel 5.4.

Selv om særlig de sosiale bevegelsene rettet skarp kritikk mot IFIs og de transnasjonale selskapene, gikk heller ikke regjeringen til Sanchez de Lozada fri for kritikk. Myndighetens troverdighet sank i følge IMF (2006) drastisk på begynnelsen av 2000-tallet. Innenfor tankegangen om et godt investeringsklima er det myndighetene som har ansvaret for å finne den riktige balansen mellom selskapenes behov på den ene siden, og langsiktige overordnede samfunnsbehov på den andre. Mye tyder på at de bolivianske myndighetene kanskje ikke lyktes i å finne denne balansen ved innføringen av kapitaliseringen av sektoren. Rentesøkende aktiviteter og korrupsjon, som igjen kan knyttes til en forbannelsestilnærming til forvaltning av petroleumsressurser, blir her et viktig perspektiv. I ettertid har kontraktene inngått på bakgrunn av lov nr. 1689 blitt betegnet som ukonstitusjonelle, fordi kontraktene aldri ble godkjent av parlamentet. Sanchez de Lozada har dessuten blitt beskyldt for å være korrupt og har blitt tiltalt for dette (Kohl & Farthing 2006). Resultatet av misnøyen med de bolivianske myndighetene ble at de sosiale bevegelsene i Bolivia mobiliserte til protester for å endre Sanchez de Lozada sin politikk.

2. Gasskrig: Gjennomslag for endringer i petroleumsforvaltningen

2.1 Sosiale bevegelser i Bolivia og veiblokader

Allerede på slutten av 1990-tallet, men særlig på 2000-tallet, gjorde de sosiale bevegelsene seg gjeldende som politiske aktører i Bolivia, ikke minst gjennom *Vannkrigen* og *Gasskrigen* og de mange regjeringsskiftene som fulgte på bakgrunn av den sosiale uroen (Petras & Veltmeyer 2005, Kohl 2006). Vannkrigen utspilte seg i Cochabamba, Bolivias tredje største by. Cochabambas vann – og sanitærsektor ble, etter press fra Verdensbanken, kapitalisert i september 1999. *Aguas del Tunari*, med amerikanske Bechtel som eier, tok over levering av vann – og sanitærtjenester i Cochabamba. *Aguas del Tunari* oppnådde gode driftsresultater, men prisene på tjenestene økte dramatisk. *La Coordinadora del Agua y de la Vida*, som senere ble til *Coordinadora del Agua y Gas* og som i resten av oppgaven vil bli referert til som *la Coordinadora*, organiserte til motstand mot *Aguas del Tunari*. I april 2000 kulminerte protestene i en generalstreik. Regjeringen intervenerte med det resultat at flere hundre personer ble skadet. Etter en uke gav regjeringen opp og Bechtel trakk seg ut av landet og har i ettertid framsatt finansielle erstatningskrav til de bolivianske myndighetene (Forum 2006). Med dette fikk Bolivias sosiale bevegelser ny tillitt til at de kunne endre den nyliberale kursen som De Lozadas regjeringer, sammen med de internasjonale finansinstitusjonene, hadde staket ut for Bolivia.

I Bolivia har imidlertid de sosiale bevegelsene, som særlig er konsentrert i byene La Paz, El Alto og Cochabamba, spesialisert seg i å bruke veiblokader som protest – og pressmiddel mot de kortlevde regjeringene. Ved å vise styrke i antall, sperre for all transport og dermed også ramme hele den bolivianske økonomien, har dette vist seg å være et svært effektivt pressmiddel. Bolivia har dårlig utbygd infrastruktur, slik at denne type demonstrasjoner har vært svært effektfulle (Della Porta & Diani 1999, Kohl & Farthing 2006). Da jeg spurte en av lederne i COB sitt regionale kontor i Cochabamba om hvorfor veiblokader oftest ble valgt som protestform, fikk jeg som svar at det var den eneste måten folket kunne få regjeringen til å høre på dem. Landet stoppet, og oppmerksomheten var dermed deres (intervjuet ble foretatt i Cochabamba, mai 2006).

2.2 Gasskrigen

Mediene i Bolivia og de sosiale bevegelsene var klar over hvor fordelaktige kontrakter oljeselskapene som opererte i Bolivia hadde: I 2003 avslørte en rapport fra de bolivianske myndighetene at BP (gjennom Chaco), amerikanske Amoco og spanske Repsol (gjennom

Andina) hadde blant de laveste produksjons – og operasjonskostnadene i verden på sine aktiviteter i Bolivia (Hylton & Thomson 2004 i Kohl & Farthing 2006:173). Den bolivianske pressen rapporterte dessuten at oljeselskapene kalkulerte med fortjeneste på investeringene sine i Bolivia med forholdet 1:10 (Farthing & Kohl 2006:173). Det ble vanskelig å forstå hvorfor bolivianere skulle fortsette med sin tålmodige fattigdom. Konfliktene eksalerte: Det å reversere privatiseringen av olje – og gassen i Bolivia ble etter hvert oppfattet av de sosiale bevegelsene som nøkkelen til hvordan løse Bolivias fattigdomsproblemer, og kampen om naturgassen ble den kjernesaken som deltakerne i de sosiale bevegelsene mobiliserte seg rundt (Kohl & Farthing 2006, Kohl 2006).

Den såkalte *Gasskrigen* startet med en beslutning fra president Sanchez de Lozadas om å eksportere naturgass til USA ved å bygge en gassledning til Chile for å skipe ut naturgassen derfra (Petras & Veltmeyer 2005). Bolivias finansielle situasjon og manglende evne til å utvikle et lokalt marked for naturgass, samt måter å distribuere og eventuelt eksportere denne på, fremkalte et forslag fra utenlandske oljeselskaper (BP, Amoco, Repsol, Elf og Exxon) om å utvikle et ledningsnett for å transportere naturgassen og skipe denne fra Mexico til USAs vestkyst. Økonomisk sett ville det være billigst å skipe denne fra Chile, som dessuten kunne by på et stort potensielt marked for den bolivianske gassen. Dette ble imidlertid møtt med stor motstand fra de sosiale bevegelser (Kohl 2006). I 1879 mistet Bolivia sin adgang til Stillehavet i krigen mot Chile, noe som fremdeles diskuteres regelmessig i bilaterale samtaler mellom de to landene. Denne krigen er dessuten langt fremme i bevisstheten til mange bolivianere (Klein 2006).

I juli 2003 ble det organisert protestmarsjer for å ta tilbake gassressursene. 21 organisasjoner sluttet seg til marsjen, som ble ledet av Evo Morales (La Prensa 8. juli 2003). Koalisjonen inkluderte blant annet lokale antiglobaliseringsaktivister og kokabønder, men også de militære, som var sterkt imot å eksportere gassen gjennom Chile (Kohl 2006). Alliansene ble sterke – og dermed også de sosiale bevegelsene, som gjennom sine allianser hadde tilgang til ressursene og mobiliseringsevnene til organisasjonene som sluttet seg til protestene.

President De Lozada ble til slutt kritisert fra nærmest alle hold. Det som imidlertid førte til at han til slutt resignerte og rømte til Miami, hadde ikke egentlig noe med naturgassen å gjøre: Felipe Quispe, tidligere kongressrepresentant fra *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP), fikk i stand en veiblokade for å få frigjort en kokabonde ved navnet Edwin Huampo, som var fengslet mistenkt for drap (Ribando 2007). Dette førte til en veiblokade ved Warista, som er et populært turistmål. Veiblokaden utviklet seg til å bli en protest mot eksporteringen av naturgassen. 200 turister ble sittende fast i blokadene. Da militæret brøt gjennom blokadene, ble 3 sivile og 2 politimenn drept i konfrontasjonene. Folk strømmet til gatene i alle de store byene med krav om at De Lozada måtte gå av (Kohl & Farthing 2003). 17. oktober 2003 marsjerte 500 000 bolivianere i La Paz' gater, under paroler som "Død over nyliberalismen" og "Gass for bolivianere, ikke for multinasjonale selskaper" (Kohl 2006:1, min oversettelse). I El Alto åpnet militæret nok en gang ild mot sivile. Over 70 mennesker døde (Kohl & Farthing 2003:173). Morales' regjering holder stadig Sanchez de Lozada ansvarlig for dødsfallene, og ønsker ham utlevert fra USA (Ribando 2007). Carlos Mesa, De Lozadas visepresident, tok over styringen av landet, med løfter om å revurdere den nyliberale politikken som gjennom tyve år hadde dominert Bolivia (Kohl 2006). Med dette viste de sosiale bevegelsene i Bolivia at protesthandlingene kunne fremtvinge endringer: En president ble tvunget til å gå av, og en ny president gav løfter om en ny politisk retning. De sosiale bevegelsene viste med dette at de hadde makt; deres kamp handlet ikke bare om å få sin representasjon av virkeligheten til å fremstå som mer "normal" enn det nyliberale alternativet. Deres kamp mot den nyliberale måten å organisere petroleumssektoren på hadde effekter, og var i aller høyeste grad en pådriver for endringer i tilnærmingen hvordan forvalte hydrokarbonsektoren.

3. Referendum 18. juli 2004

I et forsøk på å skaffe seg politisk handlingsrom utlyste president Mesa for første gang i Bolivias historie en folkeavstemning om Bolivias hydrokarboner, basert på fem spørsmål,

som skulle besvares med ja eller nei. Disse spørsmålene var som følger:

1. *Er du enig i opphevelsen av Lov om hydrokarboner nr. 1689, bekjentgjort av Gonzalo Sánchez de Lozada?*
2. *Er du enig i en gjenopprettelse av den bolivianske stat som eier av alle oppumpede hydrokarboner?*
3. *Er du enig i gjenopprettelsen av YPFB, slik at forvaltningsretten over hydrokarbonene tilbakeføres til den bolivianske staten, som på vegne av alle bolivianere igjen vil forvalte aksjene i de kapitaliserte olje – og gasselskapene, slik at staten kan delta i hele produksjonskjeden av hydrokarboner?*
4. *Er du enig i politikken til president Carlos Mesa om å bruke gassen som strategisk ressurs for å oppnå en anvendelig og suveren tilgang til Stillehavet for Bolivia?*
5. *Er du enig i at Bolivia eksporterer gass innenfor rammene av en nasjonal politikk som dekker forbruket av gass for bolivianere; styrker industrialiseringen av gass på nasjonalt territorium; krever skatter og / eller avgifter av oljeselskapene som når opp i 50 prosent av verdiene av produksjonen av gass og olje til fordel for landet; retter inntektene eksporten og industrialisering av gass først og fremst til utdanning, helse, veier og sysselsetting?*⁵⁴

Valgdeltakelsen i referendumet var over 50%.⁵⁵ På de tre første spørsmålene svarte omtrent 90% av de som stemte at de var enige. På spørsmål nummer fire og fem var det noe mer usikkerhet og flertallet for “ja” var noe mindre overveldende.⁵⁶

Det var stor motstand mot folkeavstemningen, og blant annet fagbevegelsen oppfordret til boikott, fordi spørsmålene var sterkt ledende og lite presise slik de så det. Det at statens eiendomsrett over hydrokarbonene gikk ved brønnene ble også kritisert, fordi selskapene da ville ha muligheten til å selv bestemme hvorvidt gassen skulle brukes i Bolivia eller om den skulle eksporteres. Spørsmålene ble i tillegg kritisert for å være for vanskelige. Det er særlig kritikkverdigg at spørsmålene ikke var oversatt til urfolksspråkene. Dette er ekstra beklagelig da hele 86,7% av den bolivianske befolkningen kan lese (*Human Development Index* 2006). Spørsmålene burde derfor vært formulert på en forståelig måte på det språket befolkningen skjønte best. Spørsmålene var meget tekniske, og det er

⁵⁴ Referendum 2004. Las 5 preguntas. Min oversettelse.

<http://www.bolivia.com/Especiales/2004/Referendum/preguntas/index.asp> Nedlastet 24.2.2007.

⁵⁵ Eldby, H. Kokadyrking i Bolivia: finnes det muligheter for alternativ utvikling i et avhengig land? Hovedoppgave - UiO, 1994.

⁵⁶ Referendum 2004. Resultados Oficiales. <http://www.bolivia.com/especiales/2004/referendum/resultados/> Nedlastet 24.2.2007

nærliggende å tenke at mange ikke forstod hva det var de svarte “ja” og “nei” til.

Myndighetene kan dessuten også kritiseres for å ha overlatt disse viktige avgjørelsene til folket, i stedet for å ta det politiske ansvaret selv. Problemstillingene knyttet til forvaltningen av petroleumsressursene er komplekse, og det var kanskje mye å forvente at folket forstod implikasjonene av svarene på spørsmålene. Samtidig er det meget forståelig at myndighetene valgte nettopp denne strategien, gitt den spesielle politiske konteksten og de mange kortlevde regjeringene i Bolivia. Folkeavstemningen ble på denne måten et viktig virkemiddel for å sikre folkets støtte – og mandat – til å iverksette omfattende politiske endringsprosesser. Referendumet ble et forsøk på å jobbe sammen med de sosiale bevegelsene i stedet for å møte dem “til krig” i gatene.

Et overveldende flertall av befolkningen gav gjennom referendumet sitt “ja” til å oppheve loven om kapitaliseringer. Folket gav dessuten i realiteten sitt mandat til å nasjonalisere sektoren, ved å gi tilbake YPFB forvaltningen over aksjene i de kapitaliserte olje – og gasselskapene. Folket gav også sitt rungende ja til å etablere et nytt skatteregime, hvor skattnivået ville måtte øke til 50 % av fortjenesten til de private selskapene. Folket støttet videre det å utvikle et nasjonalt marked for naturgassen. Et siste svært viktig mandat som kom ut av folkeavstemningen, var at flertallet gav sitt samtykke til *hvordan* inntektene skulle brukes for å fremme sosial og økonomisk utvikling, nemlig til utdanning, helse, veier og sysselsetting. På denne måten gav folkeavstemningen spesifikke og bindende føringer på den bolivianske statens overordnede hydrokarbonpolitikk, samtidig som myndighetene gjennom avstemningen bygde en viktig allianse med de sosiale bevegelsene – og kjøpte seg litt mer tid.

President Mesa ble på tross av dette tvunget til å gå av i juni 2005, etter vedvarende veiblokader og sosial uro. Øverste leder for høyesterett, Eduardo Rodriguez, tok over presidentskapet og utlyste valg som ble avholdt desember 2005, da Evo Morales tok over som president (Ribando 2007).

4. Ny lov om hydrokarboner - 2

Den nye loven om hydrokarboner (lov nr. 3058) ble vedtatt 17. mai 2005, etter en direktesendt TV-krangel mellom daværende president Mesa og Kongressen (Bilder 2005). Mesa tillot til slutt ratifiseringen av loven på grunnlag av prinsippet om “passing of time.” Loven henviser til det mandatet det bolivianske folket ga gjennom folkeavstemningen, og artikkel 2 slår fast at selve formålet med loven var å utføre den politikken som det bolivianske folket hadde gitt sitt ja til.

I loven av 2005 refereres det til referendumet av 2004, og særlig til spørsmål nummer to, hvor rundt 90% av befolkningen svarte ja til at de ønsket at eierskapet av naturgassen gikk ved borebrønnene for den bolivianske staten. Det nevnes ikke noen form for økonomisk kompensasjon til alle selskapene som inngikk kontrakter under den forrige loven av 1996. 78 av disse kontraktene var ikke gjennomførte da den nye loven trådte i kraft. Bilder (2005) har på sin side argumentert for at selskapene hadde rett til en slik kompensasjon, både basert på det lovregimet som de inngikk kontraktene på, samt på grunnlag av internasjonale bestemmelser. Han spesifiserer imidlertid ikke hvilke internasjonale bestemmelser han sikter til.

Den nye hydrokarbonloven krevde obligatorisk overgang til nye kontrakter (artikkel 5). Bilder (2005) mente at dette mest sannsynlig var i strid med bilaterale avtaler som Bolivia var forpliktet til å overholde. Bilder pekte dessuten på det at det var en enighet mellom selskapene om at de kunne ha gått frivillig over på nye kontrakter, under den forutsetning at termene var gjensidig aksepterbare og medførte adekvat kompensasjon for økonomiske tap.

Den nye loven introduserte i tillegg et nytt skatteregime, med en ny, flat skatt på 32 % på produksjonen av hydrokarboner på det fiskale målingspunktet (Ribando 2007:10). Denne skatten var, slik Bilder (2005) så det, umulig å skille fra *royalties* som også ble etablert i den nye hydrokarbonloven (i artikkel 52). Også dette brøt med de garantiene gitt under det forrige lovregimet, hvor det ble lovet stabilitet. Den nye skatten på 32% kom i tillegg til 18% *royalties*, noe som i følge Bilder gjorde at skatten faktisk overgikk 50%, som var skattenivået som ble foreslått som standard i referendumet av 2004. Produsenter måtte

også betale en avgift til YPFB på 0,5% dersom de eksporterte naturgassen. På salg til det innenlandske markedet var det en skatt på 3%, pluss en skatt på 3% på finansielle tjenester. Bilder (2005) har ikke spesifisert hvilke finansielle tjenester det siktes til. Det nye skatteregimet inneholdt insentiver til å investere i små og modne utvinningsfelt, men skattenivået hadde blitt så høyt at det ikke engang var mulig å dekke kostnadene, ifølge Bilder, som gikk så langt som å kalle den nye loven for konfiskatorisk.

For de selskapene som opererer i de store feltene, var det i følge Bilder (2005) ikke noe bedre. De må betale tilleggsskatt, *royalties*, og 32% i flat skatt. Disse kostnadene overgikk i følge Bilder (2005) profitten fra utvinningen av naturgassen. Bilder påpekte at utvinningen av naturgass involverte høye risikoer, og derfor måtte ha høyere profittmarginer enn de fleste andre industrier.

Den nye hydrokarbonloven slo fast at all eksport av naturgass måtte gå gjennom YPFB, som krevde 0,5% i avgift på den totale verdien av det som skulle eksporteres. YPFB skulle dessuten motta et visst kvanta av naturgass gratis, noe som skulle fremforhandles med det enkelte selskapet. Dette ble gjort gjennom såkalte *servicekontrakter*, som innebar at YPFB kunne kreve av et hvilket som helst selskap som opererte i oppstrømssektor at et visst kvantum naturgass skulle gå til YPFB hvor det bare ble dekket for kostnadene. Bilder (2005) argumenterte for at det var usannsynlig at selskaper ville gå med på dette frivillig, all den tid produsenten ikke ble belønnet, eller i det minste kompensert, for risikoen involvert i operasjonen. Det ville, slik Bilder (2005) så det, ikke være mulig å tjene penger for oljeselskapene under den nye loven. Den nye hydrokarbonloven ble også etterfulgt av en betydelig nedgang i investeringene i petroleumssektoren (Ribando 2007:10). I 2005 tilsvarte den samlede DUI til Bolivia *minus* 3% av BNP (IMF 2006:29).

Urbefolkningsgrupper ble i den nye loven gitt spesielle rettigheter knyttet til bruk av landområder, særlig dersom utnytting av naturgassressurser skulle ha uønskede miljømessige innvirkninger. Urbefolkningsgruppene måtte dermed konsulteres før utvinning kunne finne sted, noe Bilder (2005) mente var uheldig, da det medførte en ekstra usikkerhet for selskapene. Dette gjorde Bolivia til et lite attraktivt land å investere

i. Bilder (2005) var ikke nødvendigvis imot at urfolksgruppene skulle bli konsultert, men han argumenterte sterkt for at disse konsultasjonene i så fall måtte finne sted i forkant av kontraktsinngåelsen mellom myndighetene og selskapene, slik at selskapene visste hva de hadde å forholde seg til.

Loven i seg selv lyktes dermed ikke i å skape den roen som var nødvendig for å bedre investeringsklimaet i Bolivia. Mens de transnasjonale oljeselskapene uttrykte sin misnøye over den nye loven, uttrykte de sosiale bevegelsene misnøye over at iverksettelsen av den nye loven gikk for sakte. Lite skjedde før Morales etter et halvt år i regjeringsposisjon valgte å ta skrittet fullt ut og nasjonalisere hydrokarbonsektoren.

5. Nasjonaliseringen av petroleumssektoren 1. mai 2006:

Heróes de Chaco⁵⁷

I innledningen til dekretet, som *de facto* nasjonaliserte Bolivias naturgass, står det at: *Befolkningen har tilkjempet seg, på bekostning av sitt blod, retten til at vår hydrokarbonrikdom vender tilbake til folket og blir brukt til det beste for landet.* Morales' første Mai-tale var som et ekko av dekretet: *Tiden har kommet, denne ventede dagen, en historisk dag der Bolivia igjen tar absolutt kontroll over våre naturressurser* (Morales gjengitt i Klassekampen 15. februar 2007). Med sterk militær tilstedeværelse ved landets raffinerier, eid av blant annet Petrobras, ble rammen satt for nasjonaliseringsprosessene.⁵⁸ Språket og de visuelle virkemidlene som ble tatt i bruk, gav et inntrykk av at det skjedde noe nærmest revolusjonært i Bolivia.

Selve tittelen på nasjonaliseringsdekretet henspiller på *Chacokrigen* som fant sted før Bolivias kortvarige revolusjon i 1952. På 1930-tallet ble den manglende etterspørselen på tinn svært vanskelig å takle for den bolivianske økonomien. Daværende president

⁵⁷ Oversettelse: Helter av Chaco, som er en region i Bolivia og som har gitt opphav til navnet på krigen mellom Bolivia og Chile, hvor Bolivia tapte store landområder.

⁵⁸ Utenriksdepartementet. Oversiktsrapport Bolivia, juli 2006.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/Oversiktsrapport-Bolivia-juli-2006.html?id=439696> Nedlastet 24.5.2007.

Salamanca valgte dette tidspunktet til å angripe det paraguayanske fortet i Chaco-regionen, noe som fremprovoserte *Chacokrigen*, som varte fra 1932 til 1935 (Klein 2003:178). Det internasjonale samfunnet, Paraguay og offiserer innad i den bolivianske hæren protesterte mot president Salamancas planer, men beleiringen av fortet ble gjennomført. Bolivia mobiliserte. Paraguay gikk til motangrep, med det resultatet at krigen kostet Bolivia en femtedel av landarealet, samt adgangen til havet (Kohl & Farthing 2006). Nasjonaliseringsdekretet henviser til *Chacokrigen* først og fremst fordi det fremdeles er en allmenn oppfatning i Bolivia at *Chacokrigen* egentlig var en krig mellom *Standard Oil* og *Royal Dutch Shell* om olje – og gassreserver i grenseområdene. Historikere i dag argumenterer for at denne teorien ikke holder vann, og har vektlagt betydningen av at president Salamanca ønsket å få oppmerksomheten bort fra de store økonomiske problemene knyttet til det sviktende tinnmarkedet. Oppfatningen om at utenlandske oljeselskaper hadde skylden for *Chacokrigen*, og dermed tapet av adgangen til sjøen, ble brukt som påskudd til nasjonaliseringen og eksproprieringen av amerikanske *Standard Oil* på 1930-tallet (Klein 1992 i Farthing & Kohl 2006:45). Krigen medvirket også til at nye allianser mellom studenter, arbeidere og bønder oppstod, som igjen ble en viktig drivkraft for 1952-revolusjonen (Klein 2003).

Nasjonaliseringsdekretet henviser til det mandatet regjeringen ble gitt av det bolivianske folket gjennom folkeavstemningen i 2004, hvor folket bestemte at staten skulle ta tilbake hydrokarbonproduksjonen i landet. Kontraktene som selskapene opererte under, var ikke i tråd med Bolivias grunnlov og var dermed ugyldige, med det resultatet at bolivianernes rikdom var urettmessig på fremmede hender. De utenlandske selskapene ble med dette gitt 180 dager på å gå over på nye kontrakter, bli underlagt et nytt skatteregime og nye betingelser for organiseringen og reguleringen av særlig oppstrømssektoren. Chaco AS, Andina AS og Transredes AS, som ble kapitalisert i 1996, ble renasjonalisert, og raffineriene ble tatt tilbake av den bolivianske staten, med det militære som støtte og trussel. Det ble slått fast at aksjene til de tre selskapene i Bolivias pensjonsfond skulle tilbakeføres til YPFB. Artikkel 7 i dekretet slår i tillegg fast at den bolivianske staten tar tilbake sin deltakelse i hele produksjonskjeden i hydrokarbonsektoren, og dermed reverserer De Lozadas utfasing av staten som aktør i den produktive sektoren.

Nasjonaliseringen innebærer derfor at YPFB tar over minst 51% av aksjene i Chaco AS, Andina AS, Transredes AS, *Petrobrás Bolivia Refinación AS* og *Selskapet for logistikk for hydrokarboner i Bolivia AS (Compania Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.)*. I tillegg slår artikkel 5 i dekretet fast at staten skal ha kontrollen over og produksjonen, transporten, raffineringen, distribusjonen, salget og industrialisering av hydrokarbonene i landet.

Nasjonaliseringsdekretet refererer videre til den internasjonale resolusjonen om kulturelle og økonomiske rettigheter, hvor artikkel 1 stadfester at alle nasjoner har rett til selvbestemmelse og står fritt til å bestemme og etterstrebe sin økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling: *Alle nasjoner kan (...) fritt administrere sin nasjonale rikdom og naturressurser uten å være forutinntatte med hensyn til forpliktelser som måtte komme fra internasjonale økonomiske operasjoner, basert på prinsipper om gjensidige fordeler og internasjonal lov*. Artikkelen har dessuten en egen klausul for utviklingsland, hvor det står at utviklingsland selv kan bestemme i hvilken grad de vil garantere for ikke-nasjonale økonomiske aktører, samt at ingen nasjon kan bli fratatt ressurser som er nødvendige for selvopprettholdelsen. I Bolivias nasjonaliseringsdekret har dette blitt tolket til å innebære at ingen nasjoner under noen omstendigheter kan tvinges til å privatisere ressurser som faller inn i den overnevnte kategorien. Resolusjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ble åpnet for signaturer og ratifisering 16. desember 1966, og trådte i kraft 3. januar 1976.⁵⁹

Nasjonaliseringsdekretet setter videre nasjonaliseringen sammen med Bolivias rett til å hevde sin suverenitet og selvbestemmelsesrett, og benytter det samme språket som ble brukt i hydrokarbonloven og i referendumet av 2004: Nasjonaliseringen innskriver seg i den historiske kampen til nasjonene, de sosiale bevegelsene og urfolkene for å gjenerobre naturrikdommen for å bruke denne som det fundamentale grunnlaget for å tilbakevinne selvbestemmelsesretten. Dekretet henviser til de tidligere nasjonaliseringene av

⁵⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm Nedlastet 11.5.2007.

oljeselskaper i Bolivia, og konstaterer at det er på tide å slutføre nasjonaliseringen av hydrokarbonene.

Artikkel 1 i nasjonaliseringsdekretet slår dessuten fast at staten tar tilbake *eiendommen og den totale og fullstendige kontrollen over hydrokarbonene*. I artikkel 2 klargjøres deler av YPFBs nye rolle: YPFB har ansvaret for salget, betingelsene, volumet og prisene på gassen på hjemmemarkedet så vel som eksporten av naturgassen og videreutviklingen av industrien. YPFBs rolle vil bli nærmere diskutert i kapittel 5 og 6.

Gjennom transisjonsperioden fra gamle til nye kontrakter, for feltene som per 2005 hadde en sertifisert produksjon på over 100 millioner standardkubikkfot, ble det slått fast at staten skulle ha 82% av verdien av produksjonen, mens selskapene skal ha 18%. Departementet for hydrokarboner og energi skulle deretter avgjøre, på bakgrunn av bokgjennomganger, hvordan den nye fordelingen for det enkelte felt og det enkelte selskap skulle være. Nasjonaliseringsdekretet var i så måte en videreføring av både referendumet og hydrokarbonloven av 2005.

6. Oppsummering

Nasjonaliseringen av hydrokarbonsektoren kan sees på som et endelig brudd med den nyliberale tilnærmingen til petroleumsforvaltningen som preget sektoren fra midten av 1990-tallet. Som gjennomgangen av tekstene i dette kapitlet har vist, førte Gasskrigen, som bestod av protester fra de sosiale bevegelsene, til slutt til endringer i hydrokarbonpolitikken. En president ble avsatt (de Lozada), og en nyinnsatt og presset president (Mesa) utlyste et referendum om Bolivias hydrokarbonpolitikk, i et forsøk på å stanse den sosiale uroen ved å bygge allianser med de sosiale bevegelsene og med resten av det bolivianske folket. De sosiale bevegelsene aksjonerte – og myndighetene responderte på dette (Verdensbanken 2005). Loven om hydrokarboner av 2005 institusjonaliserte deler av agendaen som folket gav sitt ja til i referendumet, mens Nasjonaliseringsdekretet videreførte prosessene igangsatt gjennom Hydrokarbonloven av 2005. Med Nasjonaliseringsdekretet fikk de sosiale bevegelsene gjennomslag for sin vilje i forvaltningsdiskursen. YPFB tok tilbake eierskap i hele produksjonskjeden, noe som går

på tvers av den nyliberale tankegangen om at private selskaper er mer effektive enn statlige. Videre brøt nasjonaliseringen med det som både innenfor en kontekstuell og en nyliberal tilnærming til petroleumsforvaltning betegnes som helt avgjørende, nemlig stabilitet og forutsigbarhet, herunder garantier om at kontrakter overholdes og privat eiendomsrett sikres. I Nasjonaliseringsdekretet lå det inne et krav om obligatorisk overgang til nye kontrakter – alternativet selskapene ble gitt, var å forlate landet. Det som imidlertid kommer klart fram fra tekstene som har blitt gjennomgått i dette kapitlet, er at de store energiselskapene gjennom Hydrokarbonloven av 2005 og Nasjonaliseringsdekretet av 2006 har fått betydelig mye dårligere betingelser å operere under enn det de hadde under det forrige forvaltningsregimet, særlig i form av skatteøkninger og et styrket YPFB som selskapene dessuten har hatt vanskeligheter med å plassere, som jeg kommer tilbake til i kapittel 5.

Kapittel 5: *Naturgassen er vår!*⁶⁰

I dette kapitlet, som i all hovedsak bygger på intervjuene som jeg gjorde i Bolivia i mai 2006, fokuseres det på fremveksten av et alternativ til den nyliberale tilnærmingen til forvaltningen av petroleumsressurser som ble introdusert i Bolivia på midten av 1990-tallet, og som ble diskutert i det forrige kapitlet. Dette kapitlet skal se på hvordan de involverte aktørene identifisert i metodekapitlet perseptuerer, fremstiller og tillegger

⁶⁰ Isabel Ortega. Intervju mai 2006, La Paz.

den nåværende forvaltningen av petroleumsressursene ulik mening. Nasjonaliseringen av sektoren har siden begynnelsen av 2000-tallet vokst fram som en ny posisjon i forvaltningsdiskursen, og i dette kapitlet fokuseres det på hvem som sine interesser som har fått gjennomslag i Bolivias hydrokarbonpolitikk.

Nasjonalisering har vunnet støtte blant et bredt spekter av aktører, som på denne måten har alliert seg mot den nyliberale politikken. Denne alliansen mellom MAS, MIP, COB, *la Coordinadora* og urfolksgrupper har blitt referert til som *Oktoberenigheten* og henspiller på Gasskrigen som ble diskutert i det forrige kapitlet. Alliansen slår imidlertid sprekker på en rekke punkter, nettopp fordi de forskjellige aktørene tillegger nasjonalisering ulike mening. Innad i nasjonaliseringsposisjonen er det dermed også en kamp om representasjoner, om hvilke argumenter som kan regnes som legitime og om hvem som har de beste løsningene på hvordan omgjøre hydrokarbonriktom til økt velferd for den bolivianske befolkningen. Men maktkampen om petroleumsressursene i Bolivia handler ikke først og fremst om hvilke representasjoner av sektoren som fremstår som normale, men snarere om hvem sine interesser som har fått gjennomslag i utformingen av hydrokarbonpolitikken, samt hvem sine interesser dette tjener.

1. Fra motstands – til *mainstream* politikk

Med loven om kapitalisering og hydrokarbonloven av 1996, utfaset den bolivianske staten sin deltakelse i store deler av petroleumssektoren. YPFB ble kapitalisert, segmenter i oppstrøms – og nedstrømssektoren ble kapitalisert eller privatisert, og det ble lagt til rette for et åpent, konkurransefremmende og investeringsvennlig miljø. Dette utgjorde kjernen i den nyliberale tilnærmingen til petroleumsforvaltning, som i flere år dominerte i Bolivia.

Mennesker trenger modeller for å kunne skille enkelte sanseintrykk fra andre, og mennesker har bare sine tegn (språk) å kommunisere med. Siden det i prinsippet finnes et uendelig antall *permutasjoner* (omordning av elementer i en gruppe) av relevante tegn, er spennet av mening i prinsippet uendelig. Men som Neumann (2001) har påpekt, handler ikke politikk om konflikt mellom en uendelighet av forskjellige meninger, men tvert imot

om konflikt mellom forholdsvis klart definerte posisjoner. Disse posisjonene kan vinne støtte fra en rekke forskjellige grupper av aktører, ved å appellere på forskjellige nivåer og ved å bygge allianser, slik de sosiale bevegelsene har gjort det i Bolivia. På grunn av politikkens vesen, som Neumann karakteriserer som en strukturert aktivitet mellom grupper, vil politiseringen av en diskurs skje ved at to eller flere meningsmønstre skiller seg ut. I Bolivias hydrokarbonpolitikk har kapitaliseringen og forvaltningen av petroleumsressursene etter en nyliberal tilnærming utgjort ett slikt meningsmønster, som i en årrekke ble utfordret og gjort motstand mot. Alliansene mot den nyliberale tilnærmingen ble sterke: De sosiale bevegelsene allierte seg med fagbevegelsen (blant dem COB), med politiske partier (MIP, MAS), med urfolksgrupper og fikk dessuten bred støtte fra aktører også utenfor Bolivia, hvor motstanden og protestaksjonene gjerne ble lest som en generell motstand mot nyliberalisme og globalisering. Det som i utgangspunktet var en motstandpolitikk, tatt i betraktning av at protester kan sees på som den politiske ressursen til de som i utgangspunktet ikke har makt, endte opp som *mainstream* politikk da Evo Morales og MAS, som i en årrekke deltok i og ledet de sosiale bevegelsene, kom til makten i 2005 (Michael Lipsky 1965 i Della Porta & Diani 1999:168). Med valget av MAS og Morales kom Bolivias sosiale bevegelser på mange måter i posisjon. Medier, som for eksempel *El Dipló* (nummer 53 november 2003), betegnet dette som en *demokratisk revolusjon*, mens andre, som for eksempel de amerikanske myndighetene, inntok en noe mer avventende holdning (CRS 2007).

Man kommer imidlertid ikke langt bare ved å gjøre motstand, all den tid man ikke samtidig kommer opp med et alternativ (Della Porta & Diani 1999). I Bolivias forvaltningsdiskurs ble alternativet til en nyliberal tilnærming til petroleumsressursforvaltning klart artikulert gjennom kravet om nasjonalisering av sektoren. Denne alternative posisjonen i forvaltningsdiskursen produserte tekster som referendumet av 2004, lovendringer som fulgte på bakgrunn av denne og de sosiale bevegelsenes protestaksjoner. Evo Morales ble i 2003 intervjuet av *Greenleft.com*. Morales hadde møtt President Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) i Brasil, og ble spurt om hva de to latinamerikanske lederne hadde diskutert. Morales svarte at de hadde diskutert

hvordan landenes petroleumsressurser kunne brukes som en frigjøringskraft for folkene i landene i Latin Amerika:

*The state should be in charge of the exploration, industrialisation and the commercialisation of hydrocarbons. This could be an economic solution for our countries, but meanwhile Latin America's hydrocarbons are being stolen by transnational corporations. In Bolivia, we are convinced that the natural gas is our property and we must defend it.*⁶¹

Morales slo fast at hydrokarbonene, som opprinnelig var det bolivianske folkets eiendom, ble stjålet av de transnasjonale selskapene. Hydrokarbonene var Bolivias eiendom, og måtte forsvares. Morales har her fått støtte blant annet fra Joseph Stiglitz, som i 2001 vant Nobelprisen i økonomi⁶² og som var visepresident og sjefsøkonom i Verdensbanken i perioden 1997 til 2000⁶³. Stiglitz uttrykte støtte til det bolivianske folket i etterkant av nasjonaliseringen av sektoren 1.mai 2006 ved å argumentere for at det ikke var snakk om en nasjonalisering, men en *renasjonalisering*. Morales tok, på vegne av folket, bare tilbake det oljeselskapene hadde stjålet fra dem. Nasjonaliseringen av naturgassen var dermed *nødvendig*, og det var det bolivianske folket, og ikke de multinasjonale olje- og gasselskapene, som hadde krav på en *rettferdig kompensasjon* for gassressursene (Klassekampen 15. februar 2007).

Kampen om forvaltningen av petroleumsressursene i Bolivia har på denne måten blitt en kamp mellom to klart definerte posisjoner i forvaltningsdiskursen. For å opprettholde en representasjon, er det nødvendig å drive med diskursivt arbeid, som vil si å produsere utsagn (ytringer og tekster) og praksiser (for eksempel protester). Den nyliberale posisjonens utsagn og praksiser ble utover 2000-tallet møtt med skepsis og motstand fra en bred allianse av aktører. Bolivianere flest opplevde ikke at kapitaliseringene hadde de positive effektene som særlig tidligere president Sanchez de Lozada og Verdensbanken hadde forespeilet dem. Bilder, representanten fra Chaco som jeg intervjuet i Santa Cruz i mai 2006, og som også har skrevet en artikkel om problematikken som det har blitt

⁶¹ Green Left. Bolivia: Evo Morales: After 500 years of resistance, we are taking power. <http://www.greenleft.org.au/2003/564/29121> Sist oppdatert 3.12.2003.

⁶² The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2001 http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/ Nedlastet 20.5.2007.

⁶³ Verdensbanken. Joseph Stiglitz. <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/stiglitz.htm> Nedlastet 20.5.2007.

referert til tidligere i denne oppgaven, pekte på betydelige svakheter ved kapitaliseringen. Han var ikke selv i Bolivia på slutten av 1990-tallet, men hadde i ettertid satt seg grundig inn i prosessene:

Etter det jeg forstod, var kapitaliseringen noe som ikke var gjennomtenkt eller veldiskutert, og dessuten ble den implementert for raskt. Den var heller ikke velforklart. (...). Folket fikk aldri riktig taket på hva som var fordelene for dem med kapitaliseringen (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Ortega, leder for Urfolksparlamentet og medlem av MAS, argumenterte for at det største problemet med kapitaliseringene var at de ikke hadde bidratt til å løse Bolivias største problem, nemlig fattigdomsproblematikken:

Kapitaliseringen gjorde ingenting for å bekjempe fattigdommen. Den førte bare til privatiseringer, som gjorde noen få mennesker rike (intervju mai 2006, La Paz).

Victor Sainz, også medlem av MAS og på daværende tidspunkt i en lederfunksjon i Overoppsynet med hydrokarbonsektoren, mente at det var nødvendig å gjøre motstand mot den politikken som myndighetene tidligere hadde ført og legge om den politiske kursen som Sanchez de Lozada hadde peilet ut for Bolivia. For Sainz, i likhet med Stiglitz, var forvaltningsdiskursen blitt så politisert fordi Bolivia ble rundstjålet av oljeselskapene. Petroleumsindustrien var i realiteten i hendene på de private selskapene, uten at myndighetene hadde redskaper eller muligheter til å gjøre noe fra eller til. Sainz, som selv har lang erfaring fra oljeindustrien og som hadde bodd lenge i USA, forklarte med dette hvorfor myndighetene bestemte seg for å handle:

Hydrokarbonsektorens eierskap var i hendene på de private selskapene, mens staten bare hadde en liten eierandel i dette (...). Da vi begynte å gå inn i detaljene på hvordan denne loven fungerte i realiteten, og vi skjønnte at folk var i ferd med å skjønne at de ble ranet, bestemte vi oss for å gjøre noe med det (intervju mai 2006, La Paz).

Victor Sainz presiserte at det var de forrige myndighetene, og da siktet han særlig til Sanchez de Lozadas regjering, som først og fremst var de skyldige for det *røveriet* som det bolivianske folket hadde blitt utsatt for. Det var myndighetenes ansvar å ta tilbake

kontrollen over sektoren og sørge for at rikdommen kom det bolivianske folket til gode i form av sosial og økonomisk utvikling. Sainz hadde stor forståelse for folkets frustrasjon, men hadde samtidig stor tro på at endringene som nå var i begynnerfasen på sikt ville føre til en betydelig fattigdomsreduksjon.

Nasjonaliseringen utviklet seg på denne måten til å bli et klart definert alternativ til den nyliberale tilnærmingen til petroleumsressursforvaltningen som ble introdusert i Bolivia på midten av 1990-tallet. Fra begynnelsen av 2000-tallet kjempet en bred allianse av aktører for å reversere den nyliberale forvaltningen av sektoren og nasjonalisere sektoren i stedet. Denne alliansen argumenterte for at kapitaliseringen kun hadde tjent de utenlandske selskapenes interesser, og at Bolivias politikk i stor grad ble definert fra de internasjonale finansinstitusjonene som fremmet nyliberalisme i samtlige sektorer av det bolivianske samfunnet. Industrien var, slik de sosiale bevegelsene så det, i realiteten i hendene på de private selskapene, som stjal bolivianernes naturrikdom. I denne motstandskampen var MAS svært aktive, og Morales var selv en frontfigur i de sosiale bevegelsene. Med valget av MAS og Morales hadde Bolivia en president som selv hadde kjempet mot den daværende, nyliberale politikken i Bolivias gater for å tvinge fram en endring i forvaltningen av petroleumsressursene. Som Bolivias president befant Morales seg i en posisjon hvor han kunne implementere og institusjonalisere nasjonaliseringen av sektoren, slik at de sosiale bevegelsenes krav fikk gjennomslag i Bolivias hydrokarbonpolitikk. Nasjonaliseringen gikk på denne måten fra å være en ren motstandspolitikk som stod i opposisjon til de daværende bolivianske myndighetene (særlig Sanchez de Lozada), til å være *mainstream* politikk, og en av de nåværende myndighetenes kjernesaker.

2. Innholdet i nasjonaliseringen

2.1 Hvordan forstå *nasjonalisering*?

Nasjonalisering defineres gjerne som overføring av et privat foretak til statlig eie. Det er ofte samfunnsøkonomisk viktige naturressurser, infrastruktur og virksomhet som energiproduksjon, tungtransport, større kredittinstitusjoner, eller nøkkelindustrier som nasjonaliseres. Tankegangen bak nasjonaliseringer har ofte vært at enkelte nøkkelsektorer

i økonomien bør være underlagt demokratisk styring og kontroll, ikke bare markedskrefter.⁶⁴ Nasjonalisering er på denne måten en motsatt prosess av privatisering. Bolivia har ikke vært alene om å velge nasjonalisering som strategi de siste årene. Professor Claes ved Universitetet i Oslo har påpekt at en god del av profitten til *Big Oil* nå befinner seg i land som Russland, Venezuela og Bolivia, som alle går gjennom en nasjonaliseringsbølge. Claes trekker paralleller til 1970-tallet, og mener å se en sammenheng mellom høye oljepriser og nasjonaliseringer.⁶⁵

På bakgrunn av de sosiale protestene i 2003 og Oktoberenigheten, referendumet i 2004 og valget av Morales til president i 2005, er det mulig å konkludere med at det har vært bred enighet om å nasjonalisere petroleumssektoren i Bolivia. Nasjonaliseringen har vært sett på som den beste strategien for hvordan oppnå de felles målene, blant annet definert i referendumet, for hvordan disponere inntektene fra særlig naturgassen. Ortega, som argumenterte for at kapitaliseringen bare hadde tjent et mindretall av befolkningen, konkluderte med at: *Nasjonaliseringen derimot – den er for alle!* (Intervju mai 2006, La Paz).

I følge Carlos G. Carvajal Navas artikkel *Er hydrokarbonene nasjonalisert eller ikke?* publisert på *Bolpress.com* i oktober 2006, inkluderer enigheten om nasjonalisering av petroleumsforvaltningen at folk på høyre – og venstresiden, reaksjonære og revolusjonære, er enige i at gassen ikke skal eksporteres til Chile, at gassen skal bearbeides og bidra til videre industrialisering i Bolivia, at gassen skal gjenopprettes som statlig eiendom, og at YPFB nok en gang skal være hovedaktør i hele produksjonskjeden. Carvajal Nava så på dette som kjernen i hvordan det bolivianske folket *intuitivt* tilla begrepet *nasjonalisering* mening. Samtidig var han opptatt av at forståelsen av et begrep ikke er gitt en gang for alle, men snarere er gjenstand for en pågående sosial

⁶⁴ Wikipedia. Nasjonalisering. <http://no.wikipedia.org/wiki/Nasjonalisering> Nedlastet 6.8.2007.

⁶⁵ e.24. Dramatiske ulikheter blant oljegigantene. <http://e24.no/boers-og-finans/article1912318.ecc> Nedlastet 31.7.2007.

konstruksjon. *Nasjonalisering* vil dermed kunne defineres på ulike måter både samtidig og over tid.⁶⁶

I sin artikkel fokuserer Carvajal Nava imidlertid på CODEPANALs tolkning av nasjonalisering. CODEPANAL står for *Komiteen for forsvar av nasjonalformuen, selvbestemmelsesretten og selvfølelse (el comité de defensa del patrimonio nacional, de la soberanía y dignidad)*. CODEPANAL er nedsatt av kongressen, og arbeider blant annet med å analysere den politiske situasjonen i Bolivia, inkludert spørsmålet om adgang til Stillehavet og spørsmål knyttet til hydrokarbonsektoren. I følge forståelsen til CODEPANAL innebærer nasjonalisering av petroleumsressursene særlig to ting: For det første en reversering eller tilbakeføring av nasjonalformuen overdratt til de transnasjonale selskapene (oljefelt, installasjoner, maskiner, utstyr og så videre). Reverseringen er en selvbestemmelsehandling fra den bolivianske statens side, i tråd med Bolivias konstitusjon, som ikke kan omgås under noen omstendigheter. Alle kontrakter, undertegnet eller ikke, er underkastet konstitusjonen. For det andre ville en nasjonalisering medføre ekspropriering av fast kapital, i tråd med det juridiske rammeverket som ble etablert i løpet av 2005 og 2006. Men CODEPANAL har også lagt opp til en mulig tredje dimensjon ved nasjonalisering, nemlig introduksjon av (enda) en ny hydrokarbonlov på bakgrunn den nye sosiale, økonomiske og politiske virkeligheten i Bolivia etter at Nasjonaliseringsdekretet ble vedtatt i mai 2006. På bakgrunn av CODEPANALs forståelse av begrepet nasjonalisering, stiller Carvajal Nava spørsmålsteget ved om petroleumssektoren har blitt nasjonalisert i det hele tatt. Den overnevnte reverseringen har ikke funnet sted så langt, og myndighetene har gjort det klart at de ikke har planer om å ekspropriere selskaper for eiendom, i alle fall ikke i den inneværende regjeringsperioden. Myndighetene har dessuten fastslått at de ikke har tenkt å vurdere å starte arbeidet med å lage en ny hydrokarbonlov. Ut i fra CODEPANALs forståelse av nasjonaliseringsbegrepet argumenterer Carvajal Nava for at hydrokarbonsektoren så langt ikke har blitt nasjonalisert i Bolivia.⁶⁷ Dette synet har

⁶⁶ Carvajal Carvajal Nava, C.G. Bolpress Hay o no nazionalización de los hidrocarburos? <http://www.bolpress.com/art-php?Cod=2006103106> Sist oppdatert 26.10.2006.

⁶⁷ Carvajal Nava, C.G. Bolpress. Hay o no nazionalización de los hidrocarburos? <http://www.bolpress.com/art-php?Cod=2006103106>. Sist oppdatert 26.10.2006.

også COBs leder Solís Rada argumentert for: Den nasjonaliseringen som myndighetene har gått inn for, er en nasjonalisering med avmålthet, som ikke tilfredsstillt kravene som ble framsatt i oktober 2003.⁶⁸

Dette viser at selv om de sosiale bevegelsene fikk gjennomslag for å nasjonalisere sektoren, gikk ikke nasjonaliseringen så langt som enkelte av aktørene i Oktoberenigheten ønsket i utgangspunktet. COB ønsket en klart "tøffere" linje overfor de utenlandske energiselskapene, og hadde helst sett at selskapene ble ekspropriert for fast kapital som gassfelt og produksjonsutstyr og kanskje helst kastet ut av landet. Dette synet fikk de ikke gjennomslag for i de bolivianske myndighetenes hydrokarbonpolitikk. Myndighetene la seg på en mer moderat linje, og myndighetenes og enkelte av aktørene innenfor de sosiale bevegelsene så dermed for seg ulike roller for de utenlandske energiselskapene. I stedet for ekspropriering tok myndigheten over den strategiske kontrollen gjennom aksjemajoritet i selskapene, samtidig som de inviterte selskapene til videre samarbeid. Av COB ble dette tolket som et brudd på den opprinnelige Oktoberenigheten.

2.2 Nasjonal kontroll er lik nasjonalisering?

I likhet med Carvajal Nava hadde Sainz et prosessuelt syn på nasjonaliseringen, i den forstand at myndighetene var i ferd med å restrukturere administrasjonen av sektoren på en slik måte at myndighetene ville bli i stand til å *kontrollere sektoren* på en måte som gagnet folket. Dette var en pågående prosess, som nødvendigvis ville ta tid. For Sainz handlet nasjonaliseringen først og fremst om å ta tilbake styringen, eller *kontrollen*, over sektoren. *Kontroll* igjen innebar for Sainz kontroll over den langsiktige utviklingen av sektoren med tanke på utviklingstempo, hvilke felt som skulle utvikles, hvor gassen skulle eksporteres og så videre. Utviklingstempo var viktig å kontrollere fordi de private selskapene og myndighetene hadde forskjellige tidshorisonter for å utvinne naturgassen i Bolivia:

⁶⁸ Vive. Bolivia: La COB dice que la nacionalización fue "a medias."
http://www.vive.gob.ve/inf_art.php?id_not=1497&id_s=6&id_ss=2&pag=25 Sist oppdatert 3.5.2006.

Selskapene prøver å tjene så mye som mulig, så fort som mulig. Dette er ikke i landets interesse. Vi ønsker å opprettholde den økonomiske drivverdigheten for sektoren så lenge som mulig, og på den måten tjene landets interesser.

Dette er også noe de norske myndighetene har vært opptatt av i utviklingen av den norske petroleumssektoren (Al-Kasim 2006). Sainz mente imidlertid at det var helt unødvendig å ekspropriere de utenlandske oljeselskapene, slik de sosiale bevegelsene hadde framsatt ønske om, og slik nasjonalisering ble forstått av CODEPANAL:

Mine erfaringer fra Norge har gitt meg et litt annet syn på hvordan kontrollere sektoren uten å måtte gå til det skrittet og ekspropriere de transnasjonale selskapene. Jeg har aldri ment at det er noe lurt å sparke dem ut av landet, fordi vi er avhengige av know-howen, teknologien og investeringene deres. Jeg tror det hadde vært urealistisk å foreslå å sparke dem ut av landet. Derimot mener jeg at det er realistisk å foreslå en annen type kontrollmekanisme og gjøre noe lignende det som har blitt gjort i Norge. Norge var et av de fattigste landene i den vestlige hemisfæren før andre verdenskrig. Og nå er det ett av de rikeste (Intervju mai 2006, La Paz).

For Sainz var det viktigste elementet å ta tilbake kontrollen over oppstrømssektoren. Det var her pengene lå. Han ønsket dessuten et nasjonalt segment i industrien. På denne måten ville myndighetene ha mulighetene til å diktere hvor ressursene skulle utnyttes, hvordan ressursene skulle brukes, hvordan ressursene skulle transporteres, hvem naturgassen skulle selges til – og for hvilken pris. Han var opptatt av at også Norge hadde lagt opp til et samarbeid med de transnasjonale selskapene, for å bygge opp den nasjonale kunnskapen. Samarbeidet hadde gagnet både Norge, som fikk bygd opp den nasjonale kompetansen og teknologibasen, men det hadde også gagnet oljeselskapene, som tjente store summer i den norske petroleumssektoren. Sainz mente at det var mulig å kombinere nasjonal kontroll med samarbeid med selskapene, men han ville at de bolivianske myndighetene skulle sitte i førersetet i denne utviklingen (intervju mai 2006, La Paz).

Representanten fra YPF som jeg intervjuet i La Paz i mai 2006, la vekt på at myndighetene ønsket å nasjonalisere først og fremst for å ta tilbake eierskap i hele hydrokarbonsektorkjeden. Dette innebar å *ta tilbake* kontrollen over det som hadde blitt kapitalisert og som var del av produktivitetsskjeden, som for eksempel alle raffineriene, samt aksjemajoriteten i de kapitaliserte oljeselskapene. Hydrokarbonloven av 2005 gjorde det klart at de bolivianske myndighetene skulle ta hånd om alle distribusjonsfunksjonene

i Bolivia, som også vil si at myndighetene – gjennom YPFB – skulle håndtere eksporten av gass til Argentina og Brasil. På denne måten delte YPFBs representant Sainz sitt syn på at det vesentligste ved nasjonaliseringen var å ta tilbake nasjonal kontroll.

Sainz stilte imidlertid spørsmålsteget ved hvorvidt nasjonalisering var den riktige måten å ta tilbake kontrollen over sektoren på. Slik han så det, var det ikke nødvendig å nasjonalisere sektoren for å kontrollere den. Myndighetene var nødt til å ta grep og ta tilbake kontrollen, slik Morales regjering nå hadde vist vilje til å gjøre. Han var klar over at mange av selskapene som opererte i Bolivia, også opererte i Norge – under helt andre betingelser, og han mente at selskapene til en viss grad hadde utnyttet lovverket. Men de bolivianske myndigheter hadde ikke gjort jobben sin med å sørge for at kontraktene var gunstigere for den bolivianske staten – og for det bolivianske folket. Myndighetene hadde tillatt de private selskapene å handle slik de gjorde.

Sainz mente likevel at på grunn av det politiske klimaet i Bolivia var nasjonaliseringen så godt som uunngåelig. Presidenten hadde gitt folket et politisk løfte om å nasjonalisere, et løfte som MAS hadde gått til valg på. I lys av dette var det nødvendig at myndighetene tok kontroll over både transporten og produksjonen av gassen. Myndighetene ville fremforhandle nye kontrakter som ville sikre Bolivia inntekter, i form av både økte skatteinntekter, men også bedre priser på gassen som ble eksportert. De nye kontraktene ville innebære et nytt fiskalregime, samt et nytt lovverk som igjen ville sette rammeverket for private selskapers operasjoner i Bolivia. Det var disse mer eller mindre tekniske og juridiske grepene som for Sainz framstod som essensen i nasjonaliseringen. Han var samtidig klar over at andre aktører i sektoren kunne ha en helt annen forståelse av hva nasjonaliseringen innebar.

Isabel Ortega, ayamaraindianer og leder for Urfolksparlamentet, mente at det ikke egentlig hadde skjedd så mye nytt etter at Morales nasjonaliserte sektoren første mai 2006. Av konkrete konsekvenser pekte hun på at de statlige lønningene var blitt halvert etter initiativ fra Morales, som en solidaritetshandling for folket, og at Andina og Chaco ville måtte gi tilbake aksjemajoriteten til den bolivianske staten. Det å halvere statlige lønninger vil, i følge en forbannelsesestilnærming til petroleumsforvaltning være uheldig.

Coolidge og Rose-Ackerman (1996) har argumentert for at steder hvor statens tjenestekvinner - og menn ikke belønnes for lojalitet og kompetanse gjennom gode (nok) lønninger, vil dette øke faren for rentesøkende aktiviteter. Ortega var imidlertid mest opptatt av at det var essensielt å sette petroleumsdiskursen inn i en videre kontekst: Denne kampen handlet ikke bare om hydrokarboner, men om alle naturressurser, om jorden, om naturen. Hun satte petroleumsdiskursen inn i en naturforvaltningsdiskurs:

Vi er glade i vår natur. Vi ønsker ikke å skade naturen ved å for eksempel forurense den. Og hva gjør de transnasjonale selskapene? Forurenses vannet. For eksempel i Oruru, hvor grunnlaget for fiske er borte. Selskapene har ødelagt for våre muligheter til å dyrke jorden. Vi er glad i naturen, men selskapene. (...). Miljøet angår oss alle. Hvordan skal vi leve dersom naturgrunnlaget vårt blir borte? (Intervju mai 2006 i La Paz).

For Ortega var det nær sammenheng mellom naturressursforvaltning og miljøforvaltning. Naturgass handlet ikke bare om pengene, men også om å bevare livsgrunnlaget for urfolksgruppene i Bolivia. Men fattigdomsperspektivet var for henne like viktig: *Hvorfor lider folket så mye? Hvorfor har de ikke arbeid? Og hvorfor skal petroleumen som ligger i vår jord gå til de private selskapene?* (Intervju mai 2006, La Paz). Nasjonaliseringen ble for henne løsningen på disse problemene, fordi hun forventet at myndighetene, ved å ta tilbake kontrollen over Bolivias naturressurser, også ville forvalte disse med refordeling og økt velferd for hele befolkningen som sine hovedmålsetninger, og samtidig sørge for at miljøet ikke ble ødelagt. Ortega så på Morales som en mann av folket, og forventet at han ville gjøre alt i hans makt for å bekjempe fattigdommen i Bolivia i stedet for å bare gjøre de utenlandske selskapene og en liten hvit elite i Santa Cruz rikere, slik hun mente kapitaliseringene hadde gjort det (intervju mai 2006, La Paz).

Representanten fra COB var opptatt av at nasjonaliseringen ville bedre folkets – og særlig arbeidernes – kontroll og innflytelse over den økonomiske utviklingen i Bolivia. Han så på COBs rolle i dette som organisator og koordinator av *campesinos*, kokabønders og arbeidere. Slik han så det, var COB en grasrotbevegelse, en del av de sosiale bevegelsene som i lang tid hadde kjempet for nasjonaliseringen av sektoren (Intervju mai 2006, Cochabamba). I en artikkel publisert på Bolpress sine hjemmesider fra 2005 kan man lese

et brev fra COB og flere andre arbeiderorganisasjoner som regner seg selv som del av de sosiale bevegelsene:

For arbeiderklassen organisert i COB har spørsmålet om å nasjonalisere 100% av olje – og gassindustrien vært et spørsmål om liv og død, fordi denne rikdommen må komme bolivianere til gode og ikke bare gjøre de transnasjonale selskapene rikere. (...). Vår kamp er den samme som kampen til våre brødre i resten av Latin Amerika, de lider under det samme som vårt folk.

COB forankret i dette leserbrevet nasjonaliseringen av petroleumssektoren i kampen mot privatiseringer, ikke bare av naturgassen, men også av offentlige tjenester som folket hadde krav på. Det ble argumentert for at privatiseringene var imperialistisk politikk, med røtter i USA, og at det truet Bolivias selvbestemmelsesrett.⁶⁹

Representanten fra YPFB hadde ingen problemer med å forstå det rasjonelle bak de endringene som hadde skjedd med YPFB under kapitaliseringen: Myndighetene manglet risikokapital og trengte dermed private selskaper til å ta en del av risikoen og på denne måten bidra til videreutvikling av sektoren. Dette var også bakgrunnen for kapitaliseringsprosessene, hvor hovedmålet for YPFB sin del var å tilføre selskapet kapital slik at det ble revitalisert og drivverdig. Representanten fra YPFB beskrev motsetningen mellom situasjonen i 1996 med den i 2006 slik:

I 1996 var situasjonen stikk motsatt av hva den er i dag. De (myndighetene, min anm.) prøvde å kvitte seg med selskaper som de ikke hadde råd til – eller som de ikke hadde råd til å drifte. Nå har selskapene vendt tilbake til staten og staten får hovedrollen i disse selskapene. De forsøker å skaffe nok penger til å drifte dem, og de forsøker å få selskapene til å innbringe profitt, slik at staten i neste omgang får denne profitten (Intervju mai 2006, La Paz).

Slik representanten fra YPFB så det, var det rasjonalitet bak både kapitaliseringen og nasjonaliseringen. Som en del av selskapet, var han vel informert over de finansielle begrensningene selskapet hadde med myndighetene som eiere. Han hadde førstehåndkunnskaper om hvordan mangel på kapital hindret en effektiv utnyttelse av

⁶⁹ Bolpress. Llamanto conjunto OOB, FSTMB, COR El Alto, COB La Paz y AcIT. <http://www.bolpress.com/art/php?Cod=2005001590>. Sist oppdatert 30.6.2005.

naturgassen. Men som hendelsene i 2003 viste, var bolivianere flest klar over at de fikk del i en svært liten bit av rikdommen, mens de private aktørene i sektoren fikk enorme summer på grunn av de gode prisene på naturgass. Representanten fra YPFB påpekte imidlertid at lite hadde endret seg i tiden etter at den nye loven om hydrokarboner kom i 2005. Slik han så det, gjorde bare Nasjonaliseringsdekretet endringene litt mer spesifikke. I så måte var det eneste virkelig nye at YPFB ble majoritetsaksjeeier i de tidligere kapitaliserte selskapene Andina og Chaco, noe Hydrokarbonloven i utgangspunktet ikke inkluderte. Han påpekte dessuten at det ville være helt nødvendig å få på plass en rekke nye reguleringer: Nasjonaliseringsdekretet var kun starten av en lang og krevende prosess for å få naturgassektoren til å fungere til folkets beste (intervju mai 2006, La Paz).

Aktørene i den bolivianske petroleumssektoren koblet på denne måten sammen forståelsen av hva nasjonalisering er med hvorfor nasjonalisere, og hvilke argumenter som kunne regnes som legitime innenfor diskursen. De trakk også opp forskjellige grenser for denne. *Mens nasjonaliseringen i følge forståelsen til blant annet CODEPANAL og COB ikke gikk langt nok, var Sainz, representanten fra YPFB og MAS på sentralt nivå mer forsiktige i sin tilnærming til nasjonalisering og la opp til en forståelse av begrepet som først og fremst handlet om nasjonal kontroll, som igjen kunne oppnås uten ekspropriasjoner.* Myndighetene ønsket å tilpasse nasjonaliseringen til den bolivianske konteksten som, slik myndigheten så det, hadde begrensninger knyttet til særlig teknologi og investeringsmuligheter som gjorde at det av myndighetene var ønsket at de utenlandske selskapene ble værende i den bolivianske hydrokarbonsektoren. Al-Kasim (2006:247) har argumentert for at nasjonal deltakelse ikke er en forutsetning for å lykkes med ressursforvaltningen, men at dette bør betraktes som mulighet som krever nøye gjennomtenkning i lys av realiteter, muligheter og egenskaper i det enkelte vertslandet. Bolivia har med nasjonaliseringen valgt å delta i hele produksjonskjeden, men myndighetene har lagt opp til en forståelse av nasjonalisering som gir selskapene insentiver til å bli i sektoren og på denne måten fortsette å bidra med investeringer og teknologi.

3. Nasjonalisering: En ny forvaltningsmodell?

3.1 Petroleumsmarkedet

Al-Kasim (2006) har pekt ut naturressursbasen, petroleumsmarkedet og virksomhetskapasiteten til et gitt land som de mest avgjørende faktorene i petroleumsforvaltningen. I tiden etter at kapitaliseringen ble initiert i Bolivia, vokste petroleumsressursbasen fordi det ble investert i eksplorerende aktiviteter som resulterte i at flere gassfelt ble oppdaget og erklært som økonomisk drivverdige. Med nasjonaliseringen skjedde det viktige endringer i Bolivias virksomhetskapasitet (lovendringer, YPFBs nye roller), som igjen hadde konsekvenser for utviklingen av petroleumsmarkedet (nye salgavtaler og nye priser på naturgassen). Men allerede gjennom referendumet av 2004 ble det lagt klare politiske føringer på hvordan petroleumsmarkedet burde utvikles, både hva angikk utviklingen av et lokalmarked, men også hvordan eksportmarkedet burde videreutvikles. Hvor gassen skulle selges i Bolivia har vært diskutert siden midten av 1990-tallet. Fordi fattigdommen er så stor i Bolivia, har selskaper funnet det vanskelig å tjene penger på å selge naturgassen på lokalmarkedet. Spørsmål nummer fem i referendumet av 2004 setter imidlertid fokus på utviklingen av et lokalmarked: *Er du enig i at Bolivia eksporterer gass innenfor rammene av en nasjonal politikk som dekker forbruket av gass for bolivianere (...).*⁷⁰ Med et klart “ja” som svar på dette spørsmålet fra et flertall av bolivianere, var de bolivianske myndighetene dermed forpliktet til en politikk som la til rette for at også bolivianske husholdninger ble forsynt med boliviansk gass. Eksporten skulle skje innenfor rammene av denne politiske prioriteringen.

Bilder (intervju mai 2006, Santa Cruz) tok opp denne problemstillingen og mente at de bolivianske myndighetene hadde planer om å subsidiere innenlandsmarkedet og nærmest gjøre naturgassen gratis for bolivianere som ikke selv hadde råd til å betale for den. Dette skulle myndighetene, i følge Bilder, gjøre ved å la eksporten av naturgassen finansiere subsidieringen av naturgassen på hjemmemarkedet. Dette er et klart brudd med argumentet innenfor en nyliberal tilnærming til petroleumsforvaltning og nærmere bestemt det Gallagher og Zarsky (2005) har kalt *getting the prices right*, hvor ulikheter i

⁷⁰ Referendum 2004. Las 5 preguntas. Min oversettelse.

<http://www.bolivia.com/Especiales/2004/Referendum/preguntas/index.asp> Sist oppdatert 24.2.2007.

prisene i interne og eksterne markeder i følge strategien skulle fjernes. Da var det, slik Bilder så det, helt opplagt at profitten på naturgassen måtte komme fra eksporten: Prisen man betalte for en flaske naturgass i Bolivia var en tredel av prisen man fikk for den samme flasken i Peru. Han stilte derfor spørsmålstegn ved hvor formålstjenelig myndighetenes politikk var med hensyn til hjemmemarkedet for naturgassen. Det ville være nærmest umulig å tjene penger på innenlandsmarkedet i Bolivia, selv når etterspørselen etter naturgassen økte, all den tid myndighetene fortsatte med den planlagte prisregulering. Myndighetenes hovedprioritering var tross alt å fremme økonomisk vekst, og han hadde problemer med å se hvordan denne subsidieringen av hjemmemarkedet tjente dette formålet. Slik Bilder så det, ville ”svært gode gassforhandlinger” med nabolandene være avgjørende for i hvilken grad gasseksporten vil føre til høy profitt for selskapene, eller myndighetene for den saks skyld. Her mente han at de bolivianske myndighetene ødela for seg selv ved å stoppe eksporten av naturgassen via Chile og videre derfra til USA, slik som det ble foreslått av utenlandske oljeselskaper under det forrige forvaltningsregimet (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Utvikling av eksportmarkedet er bundet opp av referendumet fra 2004, loven om hydrokarboner fra 2005 og Nasjonaliseringsdekretet av 2006. I spørsmål fire i referendumet ble bolivianerne spurt om de var enige i at gassen skulle brukes som en strategisk ressurs for å oppnå en anvendelig og suveren tilgang til Stillehavet for Bolivia. Begivenhetene i 2003 har dessuten lagt sterke føringer på eksporten av gassen, da det bolivianske folket gjorde det klart at de ikke ønsket å eksportere naturgass til Chile. For den bolivianske staten er naturgassen ikke bare en økonomisk ressurs som potensielt sett kan føre til sosial og økonomisk utvikling; det er også en strategisk ressurs som potensielt sett kan brukes for å fremme Bolivias sak også på andre områder, og da særlig adgang til Stillehavet. Naturgassen er på denne måten innlemmet i en større suverenitetsdiskurs, som også er innebygd i CODEPANALs forståelse av nasjonaliseringsbegrepet. Den nyliberale tilnærmingen til petroleumsressursforvaltningen fanget ikke opp disse dimensjonene ved hydrokarbonene, noe som var i utakt med de andre aktørene i petroleumssektoren. Forhandlinger om salgavtaler med Bolivias naboland handlet dermed ikke bare om salg av gass til høyest mulig pris, men om salg av gass *hvor, til*

hvem til hvilken pris, og som del av hvilken politisk pakkeløsning. Også Bilder fra Chaco viste at han forstod dette: For ham handlet ikke nasjonaliseringen kun om det økonomiske og myndighetenes ønske om større inntekter til statskassen:

Man er nødt til å ta innover seg det politiske landskapet her og hvordan dette er knyttet sammen med regjeringens planer og valgløfter. Sektoren er politisk, ikke rent økonomisk (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Gjennom referendumet av 2004 er de bolivianske myndighetene forpliktet til å også utvikle hjemmemarkedet for naturgassen og på denne måten gjøre naturgassen tilgjengelig for bolivianere. I følge Bilder har de bolivianske myndighetene planer om å la eksporten av naturgassen subsidiere naturgassen på hjemmemarkedet, noe som er et klart brudd på nyliberale anbefalinger. Slik Bilder så det, lot de bolivianske myndighetene andre argumenter enn de rent økonomiske styre hvordan hydrokarbonsektoren ble utviklet, en tilnærming han var uenig i. Bilder mente at det mest formålstjenelig for Bolivia hadde vært å fokusere mer snevert på økonomisk vekst. I stedet mente Bilder at rent politiske argumenter, som motstanden mot eksport av naturgass til Chile, fikk for stor plass i forvaltningsdiskursen (intervju mai 2006, Santa Cruz).

3.2 Virksomhetskapasitet og forhandlinger

Nasjonaliseringsdekretet satte en frist på 180 dager for samtlige selskaper som opererte i Bolivia til å inngå nye kontrakter, og forhandlingene om nye kontrakter startet umiddelbart etter at Nasjonaliseringsdekretet ble introdusert. Flere av aktørene i sektoren stilte seg imidlertid kritiske til hvorvidt det var mulig for staten å gjennomføre reforhandlingene innenfor denne stramme tidsfristen.

Sainz uttalte i et av intervjuene jeg hadde med ham i mai 2006 i La Paz at han syntes at det var direkte uklokt å sette en så klart definert tidsfrist i nasjonaliseringsdekretet. Revisjon og fremforhandling av nye kontrakter var svært ressurs-, og tidkrevende. Sainz var bekymret over at mange, også sentrale personer innad i MAS, antakeligvis ikke skjønnte hvor kompliserte prosesser Bolivia hadde begitt seg ut på. Sainz var samtidig inneforstått med at den politiske situasjonen i Bolivia gjorde det nødvendig for Morales'

regjering å vise handlekraft, og han var sikker på at det var mulig å komme til en form for enighet med selskapene innen den gitte tidsrammen. Men han mente at resultatet opplagt ville ha blitt bedre for alle parter dersom man hadde hatt mer tid til disposisjon.

Gjennom intervjuene med representanten fra YPFB, representanten fra COB og med Isabel Ortega kom det fram at også de var skeptiske til tidsfristen på 180 dager for forhandlingene om nye kontrakter med oljeselskapene. Representantene fra YPFB og COB mente at det ville ta minst et år å få på plass de mest nødvendige reguleringene, og at det selv etter dette ville ta tid for alle involverte parter å tilpasse seg de nye lovene og reguleringene. Videre hadde representanten fra YPFB stor forståelse for at industrien reagerte på det han selv karakteriserte som *brudd på visse garantier* med tanke på de forrige kontraktene som ble inngått. Han mente imidlertid at mye av problemstillingene knyttet til forhandlingene om kontrakter ville løse seg når man fikk etablert en, eller kanskje flere, modellkontrakter, slik at selskapene hadde noe mer håndfast å forholde seg til (intervju mai 2006, La Paz).

Bilder (intervju mai 2006, Santa Cruz) fra Chaco hadde imidlertid større tro på at myndighetene skulle klare å gjennomføre forhandlingene av nye kontrakter innenfor tidsfristen på 180 dager, fordi, slik han så det, myndighetene hadde mye press på seg fra de sosiale bevegelsene. Han mente dessuten at en rask gjennomføring var til det beste for samtlige aktører i Bolivias hydrokarbonsektor:

Myndighetene er klar over at tidsfrister har blitt lovet av tidligere regjeringer til det bolivianske folket før, uten at disse har blitt overholdt. Men de sier at dette er noe de skal gjennomføre på seks måneder... Samtidig sier de at de skal gå fram veldig forsiktig... Hvis de faktisk har tenkt å gjennomføre dette er det beste å få det gjort så fort som mulig. Vi håper på en vinn-vinn situasjon, hvor myndighetene følger opp det de påstår at de skal gjøre, nemlig å være en effektiv eier, innstilt på å drive et kommersielt selskap (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Selv om Bilder ønsket en rask gjennomføringen av nasjonaliseringen, mente han at nasjonalisering var prematur og at Bolivia dermed ville tape store summer på valget av

tidspunktet. Han mente at de bolivianske myndighetene hadde valgt helt feil tidspunkt for å reforhandle:

Jeg mener at Bolivia valgte feil tidspunkt for å gjennomføre dette (nasjonaliseringen, min anm.). Jeg tror at myndighetene kunne ha vunnet mye på å vente. Mesteparten av investeringene fra de forrige kontraktene hadde så langt ikke blitt foretatt. For eksempel diskuteres det nå hvorvidt eksporten til Brasil skal utvides eller ikke. Myndighetene burde ha ventet. Men de hadde jo også det politiske presset, og den politiske timingen å tenke på... (Intervju mai 2006, Santa Cruz).

Bilder mente at den bolivianske staten på denne måten forspilte sine sjanser for å vinne på selskapenes investeringer. Han mente at alle oljeselskaper – med unntak av Chaco – stoppet sine investeringer allerede i 2004 av redsel for de politiske endringene. Og mens prisene på naturgassen nå steg mot nye høyder og bolivianerne kunne ha profittert på dette, var man i stedet tilbake til forhandlingsstadiet med de operative selskapene. Bilder pekte her på den utålmodigheten som han opplevde hos det bolivianske folket. Kapitaliseringen kunne ha ført til bedringer for folk flest, ikke minst gjennom pensjonsfondet. Han mente at det som først og fremst ødela for bolivianerne, var at de ikke var tålmodige nok (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Flere av aktørene i den bolivianske petroleumssektoren var på denne måten skeptiske til hvorvidt det var mulig for myndighetene å gjennomføre reforhandlingene med selskapene innenfor den stramme tidsfristen på 180 dager. Men det ble også argumentert for at myndighetene hadde et sterkt press på seg fra de sosiale bevegelsene til å vise til resultater. Bilder var sterkt imot nasjonaliseringen av sektoren, men usikkerhet og langvarig limbofase var mer uønsket enn nasjonaliseringen i seg selv. Han mente at det derfor også var i selskapenes interesse at nasjonaliseringen ble gjennomført innenfor tidsfristen (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Som Bilder uttrykte det i intervjuet jeg hadde med ham, var det stor misnøye knyttet til den obligatoriske overgangen til nye kontrakter som nasjonaliseringen innebar. Han argumenterte her for at myndighetene skapte stor usikkerhet og økte risikoen knyttet til nye kontrakter. Politikken kan dermed sies å ikke fremme et godt investeringsklima. Sainz mente imidlertid at investeringsklimaet ikke var så dårlig som blant annet media

hadde fremstilt det som. Tonen i forhandlingene om nye kontrakter var god, og han var overbevist om at både selskapene og myndighetene ville kunne akseptere de nye betingelsene.

3.3 Rollefordeling – rolleforvirring?

Flere av aktørene i hydrokarbonsektoren uttrykte en skepsis til YPFBs mange roller i det nye forvaltningsregimet. Sainz karakteriserte YPFBs nye roller som problematiske:

Under den nye hydrokarbonloven blir YPFB nødt til å bli en kommersialisert enhet, det må operere som de andre oljeselskapene. Men den nye loven har gitt selskapet noen friheter og roller som de andre selskapene ikke har. Og jeg har et lite problem med dette, fordi oljeselskapet skal regulere samtidig som det skal være et kommersielt selskap. På denne måten blir det lett for dem å endre på reglene slik at det gagnar dem selv. Industrien vil ikke like dette. Reglene burde være like for alle. Jeg har tenkt å la min mening bli hørt, slik at vi ikke gjør denne feilen (intervju mai 2006, La Paz).

Også Bilder var meget kritisk til den nye rollefordelingen som Nasjonaliseringsdekretet la opp til. Han mente at myndighetene hadde gjort det meget klart at de kun ønsket kontraktører – ikke operative selskaper – i sektoren. Myndighetene ville ha *service* selskaper. YPFBs rolle fremstod som særlig problematisk. På det tidspunktet da jeg intervjuet Bilder, var det fremdeles uklart hvorvidt selskaper som hadde store eksportprosjekter på gang ville få lov til å gjennomføre disse på egenhånd – eller om all eksport av naturgass måtte gå via YPFB. Han beskrev YPFB slik:

De er tilstede i fiskaliseringen, de er aksjeeiere hos oss, de er våre konkurrenter, de er overalt, ikke sant? Så det er vanskelig for oss å se hvordan YPFB skal klare å skille mellom disse rollene. Vi trenger å vite at det vi tenker og planlegger, ikke viderefremmes til våre konkurrenter. Hvis vi får garantier for at YPFB ikke ville dele våre ekspansjonsplaner med konkurrenter, handler vi på én måte. Dersom vi ikke blir forsikret om dette, må vi handle annerledes (intervju mai 2006, La Paz).

Bilders bekymring ble også delt av representanten fra YPFB. Loven av 2005 og Nasjonaliseringsdekretet slo fast at YPFB skulle ha kontroll over de tidligere kapitaliserte selskapene, være et kommersielt, statseid selskap samt ta hånd om oppstrømssektoren, inklusiv transportsektoren selv. YPFB ble på denne måten både regulator og en kommersiell aktør med konkurranserelasjoner til de andre private selskapene som opererte i Bolivia. Representanten jeg intervjuet så på dette som et potensielt stort

problem for sektoren, og var opptatt av at disse relasjonene og rollefordelingene måtte bli underlagt strenge reguleringer. Det mest presserende var, slik han så det, å skille YPFBs rolle fra Overforvaltningen av hydrokarbonene og energidepartementet. Hans ønske var at departementet skulle ta hånd om fiskaliseringrollen, mens YPFB i størst mulig grad skulle fokusere på å være et kommersielt selskap. Slik han så det, var YPFB i øyeblikket både dommeren og juryen over sektoren. Dette hadde han også fått reaksjoner på fra resten av industrien, som helt klart ønsket å skille disse to rollene fra hverandre. De private selskapene var svært opptatte av at de to rollene ikke måtte sammenblandes, og at YPFB ikke skulle kunne fungere som dommer i sektoren som de selv opererte som kommersiell aktør i.

En klar rolledeling er et av de viktigste elementene i en kontekstuell tilnærming til petroleumsressursforvaltning, og er svært viktig for å skape tillit mellom de ulike aktørene i hydrokarbonsektoren (Al-Kasim 2006). Avklaringen av YPFBs rolle vil i så måte være avgjørende for den videre utviklingen av naturgassektoren i Bolivia og tjene interessene til de aller fleste av aktørene i den bolivianske petroleumssektoren.

3.4 Virksomhetskapasitet, investeringsklima og politisk ustabilitet

Stein Bjørnstad, stipendiat ved BI, har fremholdt at Bolivias erfaringer er et godt eksempel på hva som skjer når oljeindustrien ikke vet hva de har å forholde seg til. Han uttalte om Bolivia til Morgenbladet (29. juni 2007) at: *Gassindustrien er blitt nasjonalisert og privatisert igjen flere ganger, og hver gang må en gi utlendingene bedre betingelser for å lokke dem inn igjen. Det er en del pene ting å si om ryddige institusjonelle forhold. Det er noe norsk sokkel har nytt godt av de siste 20 årene.* Nasjonaliseringen av hydrokarbonsektoren i Bolivia medførte usikkerhet for de utenlandske selskapene om hvilke betingelser de skulle operere under i fremtiden. Også Bilder fra Chaco gav i intervjuet mai 2006 uttrykk for at han mente den bolivianske staten gjorde uklokt i måten de behandlet sine private selskaper, eller sine investorer på. Ved inngåelsen av de forrige kontraktene hadde den daværende regjeringen vært mer enn villige til å undertegne – da de ønsket investeringer. Det mest alvorlige med dagens situasjon var, slik han så det, at myndighetene sendte ut negative signaler til industrien:

Alt som genererer en følelse av mangel på stabilitet, eller juridisk ustabilitet, har sin pris. Og det er alltid de fattigste som betaler denne prisen (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Myndighetenes brudd på de tidligere kontraktene ville få alvorlige konsekvenser, slik Bilder så det. Det var få selskaper, hvis noen, som var villige til å foreta investeringer i et klima hvor man ikke var sikre på at myndighetene i ettertid ville forholde seg til kontraktene:

Ved å legge opp til obligatorisk overgang til nye kontrakter, sender myndighetene ut budskap om manglende garantier for de millionene av dollar som investeres i petroleumssektoren. Dette understreker det politisk ustabile investeringsklimaet i Bolivia. Ingen vil foreta nye investeringer uten troverdige garantier for respekt for disse investeringene (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Bilder mente at selskapene hadde rett på økonomisk kompensasjon for tapet av inntekter:

Det handler ikke bare om å få dekket kostnader og utlegg i forbindelse med investeringene. Vi har også rett til en anstendig profitt. Det er ikke nok å si at "vi skal betale dere på et tidspunkt." Det handler om å hente ut gevinst fra investeringene. Det er derfor selskapene foretar investeringer. Dersom disse ikke fører til gevinster – da vil selskapene investere andre steder (intervju mai 2006, Santa Cruz).

Kompensasjon handlet for Bilder ikke kun om å få dekket utgiftene – men også om å få kompensasjon for uteblitt profitt. Bilder har her lagt vekt på viktigheten av forutsigbarhet, noe som har vært viktig innenfor tankegangen om et godt investeringsklima, men også innenfor en kontekstuell forvaltningstilnærming.

I Bolivia har det også vært stor usikkerhet knyttet til statens finansielle,- teknologiske,- og menneskelige kapasiteter. Mangel på risikokapital og teknologi var blant hovedårsakene til at det nyliberale forvaltningsregimet på midten av 1990-tallet ble innført i utgangspunktet. Al-Kasim (2006) har også argumentert for at det er viktig å vurdere nøye i hvilken grad staten skal delta i petroleumssektoren, særlig i utviklingsland hvor og kapital er en knapp ressurs. De private selskapene har dermed hatt et viktig pressmiddel mot de bolivianske myndighetene i forhandlingene om de nye kontraktene da flere av selskapene, blant dem Chaco og Petrobras, truet med å trekke seg ut av Bolivia. Spørsmålet var da om Bolivia selv ville klare å mobilisere de nødvendige ressursene for å videreutvikle petroleumssektoren på egen hånd.

Representanten for YPFB var i mai 2006 usikker på hvordan selskapene ville reagere på den obligatoriske overgangen til nye kontrakter. Han mente at YPFB som selskap virket rimelig sikre på at selskapet hadde nok muskler, eller penger nok, til å gjøre de nødvendige investeringene for å øke inntjeningsmulighetene for staten fra petroleumssektoren, og at staten ville klare å dra i land alle endringene. På det personlige planet var han noe mer usikker. Han trodde at petroleumssektoren ville bli svært påvirket av disse politiske bestemmelsene:

Vi vil trenge investeringene som de utenlandske selskapene har bidratt med gjennom hele videreutviklingsprosessen av sektoren. Og det er ikke bare hydrokarbonsektoren det er snakk om, det er også telekommunikasjon, gruvedrift... Alle sektorene. Bolivia har ikke teknologien, produksjonsutstyret.. Vi vet ikke hvordan vi produserer dette utstyret, så vi vil måtte importere det. Og sammen med importen av utstyr, blir det nødvendig å få tak i folk som kan bruke utstyret. På denne måten havner vi på det nederste trappetrinnet i læringskurven, dersom de utenlandske selskapene velger å trekke seg ut av Bolivia... Vi er fremdeles avhengige av utenlandsk teknologi (intervju mai 2006, La Paz).

Også Sainz var opptatt av at den bolivianske petroleumssektoren hadde alvorlige begrensninger når det kom til kunnskaps- og teknologinivået. Sainz var derfor opptatt av at det måtte komme i stand utdanningsavtaler for eksempel med Universitet i Stavanger, som han selv hadde besøkt, slik at bolivianerne kunne heve sin kompetanse. Slik han beskrev det, var den bolivianske petroleumskompetansen på steinalderstadiet, og dette stilte Bolivia i en dårlig forhandlingsposisjon vis-à-vis de transnasjonale oljeselskapene. Sainz var opptatt av at Bolivia ikke skulle kopiere de norske erfaringene, eller “den norske modellen,” men han så på Norge som et godt eksempel på en svært vellykket forvaltning av petroleumsressursene, og var glad for det bilaterale samarbeidet som utviklet seg mellom Norge og Bolivia. Bolivia var dessuten i samtaler med Nederland og med Canada.

Men selv om Sainz var bekymret for noen av trekkene ved petroleumsforvaltningen, mente han at den internasjonale pressen hadde overdramatisert motsetningene i forhandlingene med de utenlandske selskapene. Selv om situasjonen var uavklart, var det absolutt en god kommunikativ tone mellom de utenlandske selskapene og de bolivianske myndighetene:

Vi har hatt en rekke samtaler med oljeselskapene. Og de er ikke redde! De vil bare at reglene skal være klare. De vil vite mer om hvordan vi (myndighetene) har tenkt å gå fram for å innføre det nye regelverket. Det er en stor industri, de kommer til å tjene mye penger. De kommer ikke til å forlate landet. Og vi kommer ikke til å sparke dem ut av landet. Men vi vil at størstedelen av fortjenesten fra sektoren skal gå til bolivianere og ikke til selskapene (intervju mai 2006, La Paz).

Han mente at en ting var hva man kunne lese om selskapenes holdninger i pressen. En helt annen sak var hva de sa i samtaler med myndighetene. Morales hadde hatt et møte med den brasilianske presidenten og diskutert nasjonaliseringen og betydningene av denne for Petrobras. Lula hadde ikke hatt noen innvendinger mot den bolivianske politikken. Omtrent samtidig gikk presidenten av Petrobras ut i media og sa at Petrobras ikke ville investere mer i Bolivia og ville trekke seg ut av sektoren. Dette hadde Lula personlig tilbakevist overfor Morales, og Lula var tross alt Petrobras' øverste leder (Sainz i intervju mai 2006, La Paz).

Lill Sandvik, energianalytiker i Kaupthing, uttalte til Morgenbladet (29.juni 2007) at det er en trend over hele verden at nasjonalstatene tar over mer kontroll over egne petroleumsressurser. I så måte er ikke Bolivia alene om å velge denne måten å organisere sektoren på. I følge Sandvik har det særlig vært de store oljeselskapene som har tapt på nasjonaliseringene. Også i Bolivia har selskapene måttet gå med på dårligere betingelser enn det de hadde under det forrige forvaltningsregimet. Bjørnstads påstand om at de bolivianske myndighetene har måttet tilby stadig bedre betingelser for å få de utenlandske selskapene til å komme tilbake etter nasjonaliseringer, er jeg dermed uenig i. Nasjonaliseringen av 2006 er kvalitativt forskjellig fra de tidligere nasjonaliseringene av hydrokarbonsektoren i Bolivia, ikke minst fordi nasjonaliseringen av 2006 har vært en nasjonalisering uten ekspropriering.

Nasjonaliseringen har allerede kunnet vise til noen konkrete resultater, som har blitt tolket og tillagt ulik mening av aktørene i hydrokarbonsektoren. Syv måneder etter Nasjonaliseringsdekretet kom (og 7 måneder etter at mine intervjuer ble foretatt), ble det klart at myndighetene, gjennom YPFB, inngikk 44 nye kontrakter med 12 utenlandske

olje – og gasselskaper.⁷¹ De nye kontraktene er basert på modellkontrakter, som er offentlig tilgjengelige på de bolivianske myndighetene sine nettsider.⁷² Ved å basere kontrakter på modellkontrakter blir det blant annet klargjort hva som kan forhandles om, og hva som ikke kan forhandles om, samtidig som det gjør forhandlinger i framtiden mer forutsigbare (Al-Kasim 2006). Energiselskapene fant at de fremdeles ville tjene penger på å bli i Bolivia, mens den bolivianske staten på sin side har utsikter til å få inn 3 milliarder amerikanske dollar i skatteinntekter.⁷³

De bolivianske myndighetene kom dessuten til enighet med både Argentina og Brasil om nye salgssavtaler. Avtalen med Argentina innebærer at prisene på naturgassen øker fra US\$3.63 til US\$5 per millioner BTU (*British Thermal Unit*, som defineres som den energimengden som skal til for å varme opp ett pund vann med 1 grad Fahrenheit) for en kontrakt som er forpliktet til å levere 7,5 millioner kubikkmeter naturgass per dag. Denne prisavtalen reforhandles i løpet av 2007. Avtalen inkluderte dessuten salget av 20 millioner kubikkmeter naturgass per dag de neste 20 årene, så snart en ny gassledning til Argentina er på plass (IMF 2007:5). Argentina og Bolivia vil samarbeide om utbyggingen av gassledningene til Argentina, som nå (per juni 2007) er anslått til å koste over 2 milliarder US\$.⁷⁴

Forhandlingene med Brasil ble noe vanskeligere, blant annet fordi Petrobras har vært eiere av flere av Bolivias raffinerier fram til nasjonaliseringen av sektoren – og dermed kanskje var det selskapet som tapte mest på endringene i forvaltningsregimet.⁷⁵ Rett etter nasjonaliseringen var det usikkerhet knyttet til hvordan Brasil ville reagere, men de brasilianske myndighetene viste forståelse for at Bolivia ønsket kontroll over egne

⁷¹ Bolpress.YPFB entregó a Notaria de Gobierno los restantes 14 contratos petroleros para su protocolización. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007042718> Sist oppdatert 27.4.2007.

⁷² Republica de Bolivia Modelo Tipo de Contrato de operación entre YFPB et ANB y XYZ. http://www.ypfb.gov.bo/Contratos/Modelo_Contrato_Operacion.pdf Sist oppdatert 23.8.2007.

⁷³ Bolpress. com. Descubren contrato petrolero privado que suministraba gas a bajos precios a Brasil. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007021609> Sist oppdatert 16.2.2007.

⁷⁴ South American Energy Markets. Bolivia and Argentina launch GNA pipeline tenders. <http://etessieri.wordpress.com/2007/06/28/bolivia-and-argentina-launch-gna-pipeline-tenders/> Sist oppdatert 28.6.2007.

⁷⁵ Bolpress. Ministro y presidente de Petrobras llegan para hablar de nuevos contratos y mejores precios. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006050905> Sist oppdatert 9.5.2006.

energiressurser, slik Brasil også hadde.⁷⁶ Men også disse forhandlingene endte med enighet og gode resultater for Bolivia. YPFB betalte i midten av august 56 millioner US\$ til Petrobras, som var del to i betalingen til Petrobras for 100% eierskap av aksjene i raffineriene Gualberto Villarroel i Cochabamba og Guillermo Elder Bell i Santa Cruz.⁷⁷ Petrobras fikk til sammen 112 millioner US\$ for disse to raffineriene, som var 9 millioner mer enn det Petrobras betalte da raffineriene ble privatisert i 1999.⁷⁸ Prisen på gassen som eksporteres til Brasil har blitt satt til 4.20 US\$ per million BTU, og i begynnelsen av 2007 ble det eksportert 27 millioner kubikkmeter daglig gjennom en gassledning som går til Sao Paulo.⁷⁹

På de 18 månedene Morales har vært president, har den statlige deltakelsen i den bolivianske økonomien steget fra 6% til 20%, og det meste av dette skyldtes at staten renasjonaliserte hydrokarbonsektoren.⁸⁰ Dette er dermed en total reversering av det som Sanchez Lozadas *Plan for alle*, samt de nyliberale anbefalingene for hvordan sektoren bør organiseres for å fremme økonomisk vekst. I 2006 utgjorde statens skatteinntekter 13% av Bolivias BNP, og med nye avtaler på plass med blant annet Argentina og Brasil, kan denne andelen øke.⁸¹ I følge en av Bolivias ministre, Juan Ramón Quintana, er det aller viktigste med dette at Bolivias nye økonomiske politikk fremmer Bolivias uavhengighet og selvbestemmelsesrett. I følge Quintana ble ikke hvem som skulle være minister i Bolivia lengre bestemt fra Washington.⁸² Dette viser nok en gang at

⁷⁶ BBC. Press Abuss over Bolivia Gas Move. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4969006.stm> Sist oppdatert 3.5.2006.

⁷⁷ Bolpress. YPFB pagó a Petrobras \$us 56 millones y consolidó la recuperación de las Refinerías. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007081315>. Sist oppdatert 13.8.2007.

⁷⁸ Bolpress. Evo recompra las dos refinerías a Petrobras en 112 millones de dólares. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007051008> Nedlastet 23.5.2007.

⁷⁹ Bolpress. Descubren contrato petrolero privado que suministraba gas a bajos precios a Brasil. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007021609> Sist oppdatert 16.2.2007.

⁸⁰ Bolpress. La participación estatal en la economía sube de 6 al 20%. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007072316&PHPSESSID=d55eda95a50f384fa274763c56b3cff9> Sist oppdatert 23.7.2007.

⁸¹ Bolpress. La participación estatal en la economía sube de 6 al 20%. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007072316&PHPSESSID=d55eda95a50f384fa274763c56b3cff9> Sist oppdatert 23.7.2007.

⁸² Bolpress. La participación estatal en la economía sube de 6 al 20%. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007072316&PHPSESSID=d55eda95a50f384fa274763c56b3cff9> Sist oppdatert 23.7.2007.

petroleumsforvaltning ikke bare handler om økonomi, men også om politikk, slik det har blitt uttrykt eksplisitt gjennom Gasskrigen 2003, Referendumet av 2004 og ikke minst i lovendringen som kom i etterkant av dette.

Med disse endringene på plass, har den bolivianske staten vist at de har maktet å imøtese noen av kravene fra de sosiale bevegelsenes, uten å skremme bort de utenlandske oljeselskapene. Naturgassindustrien spiller per i dag en betydelig mye større økonomisk rolle for den bolivianske økonomien enn det sektoren gjorde på midten av 1990-tallet (IMF 2007). I forbindelse med disse endringene har IMF (2007) uttrykt bekymring for at Bolivia skal utvikle symptomer på hollandsk syke, som i kapittel 2 ble knyttet til forbannelsestilnærmingen til naturressurser. Mens gasseksporten i 2006 stod for 43% av den totale eksporten alene, mener IMF at en ny gasseksportavtale med Argentina vil øke det totale eksportvolumet ytterligere med 65% over de 5 neste årene (IMF 2007:6).

IMF skiller mellom to effekter av hollandsk syke. Den første har blitt kalt for ressursbevegelseeffekten (*the resource movement effect*), og knyttes til reallokering av produksjonsfaktorer innad i en økonomi. Den andre effekten blir betegnet som forbrukseffekten, og assosieres med et eventuelt press på valutaen (appressiering) som følge av at deler av inntektene fra den blomstrende industrien brukes, enten direkte (av bedriftene) eller indirekte (gjennom skattefinansiering), på varer som ikke lett kan handles med internasjonalt (*nontradables*, som ble forklart i kapittel 2).

I Bolivia er ikke reallokerings-effekten signifikant, siden gassektoren i Bolivia ikke konkurrerer om produksjonsfaktorer med resten av den bolivianske økonomien. Gassektoren sysselsetter (per 2007) kun 0,04% av den bolivianske arbeidsstyrken. Gassektoren stjeler heller ikke kapital fra andre sektorer, da kapitalen i følge IMF (2007) er sektorspesifikk og i all hovedsak finansieres gjennom DUI. IMF har på bakgrunn av dette argumentert for at naturgassektoren kan karakteriseres som en enklavesektor i den bolivianske økonomien. Industrialiseringsnivå og den teknologiske utviklingen spiller avgjørende roller i forhold til hvordan petroleumssektoren interagerer med resten av

økonomien og hvorvidt det gir muligheter for økonomisk vekst i de allerede eksisterende bedriftene i et gitt land.

Hva gjelder forbrukseffekten, skriver IMF at det i Bolivia har vært en oppadgående tendens for inflasjonen siden midten av 2006, primært drevet av en stigning i prisene på varer og ytelser, som ikke kan handles med utlandet. Dette gjelder både den samlede prisindeksen med (*headline inflation*) og uten (*core inflation*) priser på varer som energi og matvarer. I følge IMF (2007) er det for tidlig å kartlegge denne effekten på nåværende tidspunkt, da dette handler om hvordan inntektsstrømmene fra sektoren brukes til. IMF fant ikke per nå (juli 2007) tegn til hollandsk syke i den bolivianske økonomien. Dette blir en interessant problemstilling å følge med på videre, men er utenfor denne oppgavens problemstillinger.

Før signeringen av nye kontrakter fant sted, var det dermed en reell trussel knyttet til hvorvidt de utenlandske oljeselskapene kom til å trekke seg ut av Bolivia. Dette skjedde imidlertid ikke. Tendensen til en verdensomspennende nasjonaliseringsbølge den siste tiden kan også ha bidratt til å bedre Bolivias forhandlingsposisjon vis-à-vis de utenlandske energiselskapene, og det samme kan de høye gassprisene ha hatt. Nasjonaliseringen har allerede kunnet vise til konkrete resultater, som økte priser på gassen som eksporteres til Argentina og Brasil og økte inntekter generelt til den bolivianske staten, uten at det så langt har blitt funnet synlige symptomer på hollandsk syke. Hvem som tjener på de endringene som nasjonaliseringen så langt har medført, vil i neste omgang avhenge av hva myndighetene gjør med inntektene fra sektoren, og på nåværende tidspunkt er det kanskje for tidlig til å se dette.

3.5 Rentesøkende aktiviteter og korrupsjon

I kapittel 2 ble det påpekt at naturressursrike økonomier som Bolivia kan være mer utsatte for ekstrem rentesøkende atferd enn naturressursfattige økonomier, nettopp fordi fortjenesten knyttet til naturressursene ofte er høyere enn avkastningen på andre sektorer i

samfunnet.⁸³ Bilder påpekte at rikdommen i hydrokarbonsektoren i Bolivia var svært konsentrert, og at det derfor var relativt enkelt å skaffe seg en profitt (intervju mai 2006, Santa Cruz). Kalle Moene, professor i økonomi ved Universitetet i Oslo, er også blant dem som har knyttet rentesøking til naturressursenes forbannelse, som han mener egentlig er en institusjonenes forbannelse. Land med dysfunksjonelt rettsvesen og demokrati kommer inn i en ond sirkel når de får et oljefelt (eller gassfelt) i fanget. Moene har påpekt at landets beste hoder bruker tiden sin på fordelingskamp og korrupsjon og blir *kuppmaker, lobbyist eller godt bestukket byråkrat istedenfor ingeniør eller gründer* (Moene til Morgenbladet 29. juni 2007). Etter en nyliberal tankegang vil det i en slik situasjon være mest formålstjenelig å åpne opp økonomien og fjerne restriksjoner, og staten vil være ansvarlig for å gjennomføre dette (Ross 2007). Nasjonaliseringen går dermed også på dette punktet på tvers av de nyliberale anbefalingene.

I følge den norske sentralbanksjefen Gjedrem er rentesøking ikke kun de politiske beslutningstakernes, men også de økonomiske beslutningstakernes ansvar. Oljeselskapene blir innenfor et slikt ståsted også ansvarliggjort.⁸⁴ Sainz på sin side var veldig klar på de ulike rollene selskapene og myndighetene hadde i sektoren, og han var klar på at det var myndighetene som bar ansvaret for organiseringen av sektoren:

Jeg mener at de transnasjonale selskapene har gjort det de pleier å gjøre: de gjør det som trengs for å tjene penger. Dersom man åpner opp lommeboken sin og sier: Værsgod! Ta alt sammen! Vel, så er det akkurat det de gjør. Jeg mener at det er mer vår feil enn deres feil at de opererer som de gjør i Bolivia. Og jeg vet at det er en fryktelig ting å si, men de (transnasjonale selskapene) er ikke helgener, de mener sikkert at de driver med det de burde drive med, nemlig å tjene så mye penger som overhode mulig. Vårt folk som tillater dette er de som er de ansvarlige (intervju mai 2006, La Paz).

Sainz ønsket ikke at bolivianere skulle ta på seg noen offerrolle. De regjeringene som hadde tillatt utviklingen var de skyldige. Sainz hadde problemer med å akseptere at noen boliviansk tjenestemann hadde gått god for de forrige kontraktene. De som hadde signert,

⁸³ Gjedrem, S. Statens formueforvaltning og petroleumsfondets rolle. <http://old.polyteknisk.no/pf21fa.html> Sist oppdatert 28.11.2000.

⁸⁴ Gjedrem, S. Statens formueforvaltning og petroleumsfondets rolle. <http://old.polyteknisk.no/pf21fa.html> Sist oppdatert 28.11.2000.

hadde helt klart hatt personlige fordeler av dette. Han satte ikke dette i sammenheng med rentesøkende atferd, men med korrupsjon:

Selskapene var involvert i å fremme korrupsjon, fordi jeg tror ikke at de bolivianerne som var involvert i å signere kontraktene ville ha gjort det uten bestikkelser. Jeg tror det var sånn det skjedde. Jeg har ingen beviser for det, men jeg kjenner folk som ikke hadde penger og som helt plutselig var rike. (...). De betaler ikke lønninger til statlige ansatte i Bolivia slik at de blir rike i løpet av et par år... (intervju mai 2006, La Paz)

Dette berører imidlertid et viktig argument innenfor teorier om rentesøkende atferd. I følge SIDA sammenfaller rentesøking og korrupsjon i tilfeller hvor politikere og byråkrater spesifikt utnytter sine nåværende posisjoner til å manipulere det eksisterende institusjonelle rammeverket så de i fremtiden kan tjene personlig på dette. Det er også en korrupt handling når rentesøkende aktivitet er knyttet til illegale finansielle fordeler, som for eksempel bestikkelser, som igjen kan brukes til rentesøkende aktiviteter.⁸⁵ Dersom det har vært slik som Sainz mente at enkelte av statens tjenestemenn hadde latt seg bestikke til å godkjenne kontraktene, er dette et eksempel på sammenfallingen av korrupsjon og rentesøking som SIDA har påpekt. Dersom man følger resonnementet til Gjedrem, vil man også kunne ansvarliggjøre energiselskapene for denne uheldige rentesøkende atferden. Energiselskapene i Bolivia kan dermed ha drevet med rentesøking som politisk atferd og drevet lobbyvirksomhet overfor høyere regulerende instanser. Dersom dette har involvert bestikkelser, kan handlingen karakteriseres som ulovlig. *Transparency International* sitt korrupsjonsbegrep legger også vekt på dette at ikke-offentlige aktører er like ansvarlige for korrupsjonshandlinger. På denne måten blir det enkelte oljeselskapet også ansvarlige for å bekjempe den korrupsjonskulturen som blant annet Sachs og Warner (1995) har argumentert for er utbredt i naturressurssektorer

Selv om Sainz var mest opptatt av myndighetenes ansvar for de tidligere kontraktene, og den korrupsjonen han mente hadde funnet sted knyttet til disse, ville han heller ikke gå med på å frikjenne de transnasjonale selskapene. De hadde bevisst gått inn for å utnytte lovene, som på sin side igjen slik Sainz forstod det var laget for å tjene selskapenes interesser (intervju mai 2006, La Paz).

⁸⁵ SIDA/ EDC News. Concepts and Issues. – General features.
<http://www.edcnews.se/Research/RentSeeking.html> Sist oppdatert 21.1.2001.

Isabel Ortega så imidlertid flere potensielle problemer knyttet til nasjonaliseringen og det politiske rommet som nasjonaliseringen ble foretatt i: Det fantes mennesker som forsøkte å utnytte situasjonen og bare tjene penger til seg selv. Det fantes dessuten tradisjonelle politiske partier på høyresiden, som ikke ønsket å gjennomføre nasjonaliseringene, fordi de ikke ønsket en refordeling av godene. Nasjonaliseringen av naturgassen ble her satt i sammenheng med jordreformen, og hun pekte på at de samme politiske partiene også var imot å reforede jorden, særlig blant de rike i Santa Cruz regionen hvor store deler av naturgassforekomstene er. Ortega pekte her på en viktig problemstilling: Den rentesøkende aktiviteten, med sine problematiske konsekvenser, forsvant ikke med nasjonalisering (intervju mai 2006, La Paz).

Situasjonen knyttet til rentesøkende atferd og korrupsjon var heller ikke enkel sett fra selskapenes side i følge Bilder, som var opptatt av at Chaco hadde vært nødt til å statuere et eksempel i den bolivianske petroleumssektoren, og gjøre det som han beskrev som å bygge en mur rundt seg selv og vise at korrupsjon ikke virket på Chaco ved å si at: *Vi jobber ikke på den måten. Du kan ikke tilnærme oss på den måten. Selv om du tilbyr oss bestikkelser, vil vi ikke ta imot* (intervju mai 2006, Santa Cruz). Men han la til at dette ikke nødvendigvis var økonomisk lønnsomt for selskapet. For i Bolivia hadde det tidligere vist seg at man kunne oppnå tildelinger av felt på dette viset. I disse tilfellene ville Chaco fremdeles stå på sine prinsipper og heller prøve sin lykke i tildelingsprosessene. Men han så at det var vanskelig å være så prinsippfast:

Dette er både en styrke og en svakhet, ikke sant? Dersom miljøet som selskapet opererer i er korrupt, og alle aktører oppfører seg deretter og forventer at du også gjør det... Da lider du dersom du ikke blir med på spillet. Men det er også en styrke å stå på prinsippene, fordi folk etterhvert vil skjønne at de ikke kan kjøpe deg, og da vil de også slutte å forsøke.

Han satte dette i sammenheng med det politiske klimaet i Bolivia, og det at Chaco har vært under overvåkning fra en rekke ulike regjeringer. Han mente at det for Chaco ville ha vært helt umulig å opptre korrupt – og komme unna med det. Det ville ikke kunne komme langsiktige fordeler utav korrupsjon. Før eller siden ville man ha blitt avslørt, og

dette ville ha ødelagt ryktet til selskapet og fjernet enhver tillit. Det ville bli en for dyr pris å betale for selskapet. Bilder var dessuten opptatt av å få fram at en ting var hva myndighetene fikk inn av inntekter fra sektoren – en helt annen sak var hva som nådde fram til alle de fattige bolivianerne. Han var svært bekymret over korrupsjonsnivået i de bolivianske myndighetene (intervju mai 2006, Santa Cruz). Bilder var ikke alene om å bekymre seg over inntektstrømmen til staten. Representanten fra YPFB svarte på et spørsmål om han trodde at nasjonaliseringen ville tjene det bolivianske folkets interesser at:

Nasjonaliseringen vil absolutt øke inntektene til myndighetene... Denne økningen vil være betydelig. Men jeg vet ikke hvilke planer myndighetene har for å kanalisere disse inntektene tilbake til folket. Men jeg antar at pengene skal brukes til opprustning av skole, veier, helse og så videre. Det er det folk forventer.

Han la til at det å øke inntektene til myndighetene i beste fall kun var et første skritt mot økt velferd for folket. Effekten ville avhenge av hvordan myndighetene administrerte inntektene og hvilke prioriteringer som ble foretatt.

4. Nasjonalisering av Bolivias hydrokarbonsektor– hvem bestemmer?

Gjennom kapittel 4 og 5 har det blitt vist at tilnærmingen til hvordan forvalte Bolivias petroleumsressurser har endret seg i perioden 1996 - 2006. Kapitaliseringen, som i hovedtrekkene var en nyliberal tilnærming til forvaltningen av petroleumsressursene, ble erstattet av nasjonaliseringen av sektoren. Med dette ble oppgavens første problemstilling (hva er Bolivias hydrokarbonpolitikk) adressert. Oppgavens andre problemstilling (*Hva slags gjennomslagskraft har de ulike interessegruppene i utformingen av Bolivias hydrokarbonpolitikk?*) adresseres mer utfyllende her. Makt, eller innflytelse, ble i kapittel 2 ikke bare satt i sammenheng med en forståelse av makt som kampen om hva som fremstår som normalt, men ble også plassert i sammenheng med effektene av denne kampen, eller forskjeller som gjør en forskjell (Neumann 2001). I denne konteksten blir det sentrale spørsmålet hvilke aktører som får gjennomslag for sitt syn på petroleumsressursforvaltning i myndighetenes hydrokarbonpolitikk. Her er det imidlertid også et metodisk poeng at ved at aktørene her har kommet til orde, har deres stemme blitt hørt og aktørene har på denne måten allerede oppnådd en grad av gjennomslag for sitt

syn i forvaltningsdiskursen. Innledningsvis oppsummeres dermed her noen av de viktigste aktørenes syn på kapitaliseringen, nasjonaliseringen – og hvilken grad av gjennomslag aktørene opplever å ha fått for sitt syn i myndighetenes nåværende petroleumpolitikk.

	Syn på kapitalisering	Syn på nasjonaliseringen	Aktørenes gjennomslag i myndighetenes politikk
Myndighetenes politikk	Kapitaliseringen tjente kun de utenlandske selskaperes interesser, og førte til at bolivianerne ble frastjålet naturressursrikdommen. Kapitaliseringen truet Bolivias selvbestemmelsesrett.	Har implementert nasjonaliseringen, hvor noen av kravene fra de sosiale bevegelsene imøtekommes, uten at de utenlandske selskapene skremmes bort. Ønsker nasjonal kontroll over naturgassen, som betraktes som en strategisk viktig ressurs	
YPFB/ repr.fra YPFB	Repr. fra YPFB mente at kapitaliseringen hadde rasjonalisert YPFB og gjort det til et bedre selskap, men at kapitaliseringen ikke førte med seg den ønskede velferdsøkningen for den bolivianske befolkningen.	Er et statseid selskap og støtter dermed myndighetenes politikk offisielt sett. Repr. fra YPFB mente at YPFB som følge av nasjonaliseringen har uavklarte roller i sektoren, som han så på som et problem som måtte adresseres av myndighetene.	YPFBs offisielle syn skiller seg ikke fra myndighetenes syn.
Chaco/ representanten fra Chaco	Selskapet hadde mye bedre operasjonsbetingelser under det forrige forvaltningsregimet, derfor positive til kapitaliseringen.	Er motstandere av nasjonaliseringen, og da særlig av de obligatoriske overgangene til nye kontrakter. Etterlyser økonomisk kompensasjon for tap av profitt og stabilitet i sektoren.	Ønsket ikke nasjonaliseringen av sektoren, og har dermed ikke fått gjennomslag for sitt syn. YPFB har fått aksjemajoritet i selskapet. Chaco har likevel valgt å bli i Bolivia.
Ortega	Kapitaliseringen gjorde ingenting for å adressere fattigdomsproblemene i Bolivia, og tjente kun de utenlandske selskaperes og Bolivias eliter sine interesser.	Forventer at nasjonaliseringen vil føre til en snarlig fattigdomsreduksjon, samt en forvaltning av sektoren som tar hensyn til miljøet	Støtter myndighetenes politikk så langt. Lojal mot MAS offisielle posisjon.

IFIs	Gav Bolivia et stort lån i forkant av kapitaliseringen for at de daværende myndighetene skulle lage ny lov og gjennomføre strukturelle reformer, noe som ble gjennomført kort tid etter at lånet ble innvilget.	Har ikke funnet offisielt syn på nasjonaliseringen.	Nasjonaliseringen går på tvers av anbefalingene deres fra midten av 1990-tallet, slik at IFIs med nasjonaliseringen ikke har fått gjennomslag for sitt syn på petroleumsforvaltning.
COB	Bolivia ble rundstjålet.	Ønsker å ekspropriere selskapene og helst kaste dem ut av Bolivia.	Mener at nasjonaliseringen ikke har gått langt nok. Har beskyldt myndighetene for løftebrudd, og bedt myndighetene om å innfri kravene fra Oktoberenigheten.

Tabell 1

Som det kommer fram av tabellen, er det Chaco som var aller mest misfornøyd med myndighetens politikk, etterfulgt av representanten fra COB, som mente at nasjonaliseringen ikke har gått langt nok. Nasjonaliseringen var dessuten et brudd med IFIs tidligere anbefalinger.

I kapittel 4 ble det konkludert med at de utenlandskeide energiselskapene var de aktørene som tjente mest på kapitaliseringen og en nyliberal tilnærming til petroleumsressursforvaltning. Det er vanskelig å påvise hvorfor det ble slik. Det kan ha hatt en sammenheng med rentesøkende aktiviteter i form av påvirkning av politikere som fikk gjennom de forrige kontraktene, som ble diskutert overfor. Sainz argumenterte i et av intervjuene jeg hadde med ham i La Paz i mai 2006 at det var dette som måtte ha vært tilfellet. Han kunne ikke se for seg at bolivianske tjenestemenn kunne ha gått god for disse kontraktene uten å ha vunnet personlig på dette. En slik kausalitet er imidlertid vanskelig å påvise, da det ikke er en åpen påvirkningsstrategi som for eksempel veiblokader er det. De utenlandskeide energiselskapene kan også ha kommet såpass godt utav det i det forrige forvaltningsregimet rett og slett fordi Bolivia sårt trengte investeringene, og fordi de internasjonale finansinstitusjonene med sine strategianbefalinger hadde gehør hos den daværende regjeringen. Utover 2000-tallet mistet den nyliberale tilnærmingen til petroleumsressursforvaltning i alle tilfeller feste i

Bolivia (Kohl & Farthing 2006). Med dette hadde ikke lenger de transnasjonale selskapene den samme drahjelpen fra de internasjonale finansinstitusjonene, og da særlig fra Verdensbanken, som ikke har stått sterkt i Bolivia siden begynnelsen av 2000-tallet. Sainz uttrykte under et av intervjuene i mai 2006 i La Paz:

Verdensbanken? Hvem bryr seg om Verdensbanken? De har skadet hele verden med alt de har gjort de siste 50 årene. Ingenting av det de har anbefalt har virket. Eller, Verdensbanken har faktisk aldri anbefalt noe, de påtvinger land sine løsninger.⁸⁶

Med dette uttrykte Sainz klart sin mening om hvordan han mente Banken hadde oppført seg både i Bolivia og andre steder. Men selv om de store energiselskapene med Nasjonaliseringsdekretet ble tvunget til å gå over på nye kontrakter som ikke var like fordelaktige for dem som de tidligere kontraktene, kan det absolutt argumenteres for at selskapene ikke mistet all sin innflytelse over hydrokarbonpolitikkutformingen i Bolivia. I forhandlingene om nye kontrakter har de transnasjonale selskapene vist til sin finansielle og teknologiske kapasitet, og truet med å trekke seg ut av landet dersom rammebetingelsene ble for ugunstige for dem. Dette hadde i så fall vært et drastisk skritt, med alvorlige konsekvenser både for selskapene det gjaldt – men ikke minst for Bolivia. Men selskapene valgte å bli i Bolivia.

I intervjuet med Bilder i Santa Cruz mai 2006 gjorde Bilder det helt klart at han oppfattet situasjonen slik at det var et betydelig misforhold mellom den makten myndighetene søkte ved nasjonaliseringen, og det finansielle bidraget til myndighetene:

En av de tingene som kommer klart fram i dekretet, er at myndighetene ønsker kontroll med sektoren, at de ønsker å kontrollere beslutningstakingsprosessen og ta så mye som overhode mulig. Samtidig er det klart at de har tenkt å kontrollere sektoren - uten å foreta investeringer. De vil styrke YPFBs rolle. Men vi foretar viktige investeringer, ikke sant? De (myndighetene, min anm.) ønsker bare mer politisk handlerom.

Også Sainz var opptatt selskapenes rolle i den bolivianske økonomien:

⁸⁶ Selv om Verdensbanken ikke er populær i Bolivia, har Banken en portefolio i Bolivia verdt US\$216 millioner. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BOLIVIAEXTN/0,,mnuPK:322289~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:322279,00.html> Sist oppdatert 20.8.2007.

Vi ønsker ikke å drepe industrien. Vårt mål er å skape jobber og forbedre økonomien, men samtidig må vi oppfylle noen av løftene fra valgkampanjen. Vi blir nødt til å finne løsninger underveis.

Sainz ønsket med dette å komme fram til en politikk som også var spiselig for selskapene.

Siden Gasskrigen har det vært klart at Bolivias sosiale bevegelser har ønsket å nasjonalisere hydrokarbonsektoren. I tiden før valget av Morales brukte de sosiale bevegelsene, som diskutert, særlig veiblokader for å få gjennomslag for sin vilje. Med valget av Morales ble situasjonen imidlertid ganske annerledes, fordi det som i utgangspunktet var en motstandspolitikk endte opp som *mainstream* politikk. Morales ble av flere av mine informanter fremdeles oppfattet som en mann av folket. I så måte var en mann fra de sosiale bevegelsene i posisjon. Protester derimot er først og fremst er en motstandsstrategi. Det ville derfor kanskje være å forvente at de sosiale bevegelsene ville velge andre former i sine forsøk på å påvirke hydrokarbonpolitikken. Men representanten fra COB som jeg intervjuet mente at makt korrumperte – og det var lett å glemme når man var i posisjon:

Vi stiller oss dette spørsmålet: Kommer myndighetene til å oppfylle valgløftene sine? Vi er involvert i alt det som vi betrakter som våre rettigheter. Vi skal fortsette med å opplyse folket om hvilke rettigheter de har. Relasjonene med myndighetene er gode – så langt. Morales vet hvor han hører hjemme. Og vi holder øye med ham (Intervju mai 2006, Cochabamba).

Det som imidlertid også har kommet fram i tiden etter at Nasjonaliseringsdekretet kom 1. mai 2006, er at den såkalte Oktoberenigheten mellom COB, MAS, MIP, urfolksgrupper og en rekke organisasjoner (herunder *la Coordinadora*), har slått sprekker. Det har oppstått uenighet om hvem som kan regne seg som kjernen i de sosiale bevegelsene. Morales, som tidligere var en lederskikkelse i de sosiale bevegelsene, var nå fremste representant for myndighetene, noe som av enkelte, som COB overfor, møtte med en viss grad av skepsis. De ulike aktørene innenfor Oktoberenigheten har også som vist gjennom diskusjonene i dette kapittelet hatt en ulik forståelse av hva nasjonalisering er, og i hvilken kontekst (eller i hvilke andre diskurser) nasjonaliseringen skal plasseres i.

Forståelsen av i hvilke andre diskurser forvaltningsdiskursen kan forankres i henger sammen med aktørenes forståelse av hvem som fremdeles er en del av de sosiale bevegelsene i Bolivia. MAS, MIP og COB har vært uenige om hvordan man skal organisere Bolivia på en slik måte at folket får direkte innflytelse, og de har vært uenige om virkemidler for hvordan bruke hydrokarbonsektoren til å oppnå målet om sosial og økonomisk utvikling og mer makt til folket. MAS, MIP og COB har dessuten operert med ulike “grunneheter” i det bolivianske samfunnet. For mens MIP og MAS har vært opptatt av urfolkens rettigheter, er COB en trotskistisk arbeiderbevegelse som tradisjonelt sett har vært en bevegelse for gruvearbeidere og ikke *campesinos*, som MAS og MIP har solidarisert seg med. I et intervju i 2005 uttalte den nasjonale lederen for COB Alvaro Garcia at: *I ti år har verken Evo Morales eller Felipe Quispe (lederen for MIP, min anm.) vært opptatt av det faktum at arbeiderklassen utgjør kjernen av proletariatet. De ønsker å lede COB, (...). De er bare ledere for campesinos og kan derfor ikke gjøre noe krav på lederskapet av COB. (...). Arbeiderklassen forsetter med å være en viktig sosial kraft i Bolivia, selv om vi ikke er like mange som vi pleide å være.*⁸⁷ Olivera, lederen for *la Coordinadora* i Cochabamba, har også stilt seg kritisk til MAS og har uttalt at *la Coordinadora* og COB med flere aktører på venstresiden i Bolivia var opptatt av å skape en annerledes stat, en som var basert på ideene om kollektiv eiendomsrett og *empowerment* av folket. COB og *la Coordinadora* ønsket en sosialistisk utvikling fra bunnen og opp. Olivera argumenterte for at MAS ikke delte dette synet, men at MAS ønsket en statsentrert utvikling. *La Coordinadora* og COB var derfor kritisk innstilt til MAS. Representanten fra COB som jeg intervjuet i Cochabamba i mai 2006 pekte imidlertid på at COB (per mai 2006) hadde gode relasjoner med Morales’ regjering, og ønsket deres politikk velkommen. Men han ville ikke gi Morales uforbeholden støtte. Mens han var klar over at myndighetene ville trenge litt tid før de kunne oppnå de ønskede resultatene hva angikk hydrokarbonsektoren, var han samtidig meget klar på at de sosiale bevegelsene holdt øye med hva regjeringen til enhver tid foretok seg. De ville mobilisere til protester dersom myndighetene ikke adresserte folkets rettigheter på en tilfredsstillende måte. Samtidig var han klar på at de sosiale bevegelsenes styrke lå i det å

⁸⁷1 de Mayo: Evo Morales marchó con la COB <http://bolivia.indymedia.org/es/2007/05/44886.shtml>
Nedlastet 5.5.2007

holde troppene samlet: *Vår makt er at vi står samlet. I dette landet mangler de fleste det meste. Vi kjemper sammen for å bedre vår livssituasjon* (intervju mai 2006, Cochabamba).

Representanten fra COB sitt syn på MAS og Morales var sammensatt. På den ene siden plasserte dem på utsiden av de sosiale bevegelsene, ved å si at det kunne bli mobilisert til protester mot dem. På den andre siden ønsket han å holde de sosiale bevegelsene samlet, for på denne måten ha større gjennomslagskraft i utviklingen i Bolivia, ikke bare av hydrokarbonsektoren, men også mer generelt.

Ortega var selv medlem av MAS, og delte ikke COB sitt syn på MAS. Hun sluttet seg i stedet til fremstillingene av valget av Morales som en demokratisk revolusjon i boliviansk sammenheng. Urbefolkningsgruppene i Bolivia, majoriteten av Bolivias befolkning, hadde vært utsatt for en *total diskriminering* i århundrer. Hun så det slik at de sosiale bevegelsene nå nærmest var i regjeringsposisjon, og ved å være nettopp det, ble folket gitt makt. Med en regjering – og en president – med urbefolkningsbakgrunn hadde de også en regjering som respekterte deres språk, deres kultur, deres rettigheter, deres livsgrunnlag og deres særegne relasjoner til naturen.

Sainz betegnet ikke seg selv som deltaker i de sosiale bevegelsene, selv om han sympatiserte med, og var enig i at sektoren måtte nasjonaliseres. Men hans oppfattelse av *nasjonalisering* skilte seg ut for eksempel COB sin forståelse av nasjonalisering. Og balansen mellom presset fra de sosiale bevegelsene og hensynet til utvikling av petroleumssektoren ble av myndighetene i følge Sainz oppfattet som svært vanskelig. Sainz mente at det var viktig å gå forsiktig frem og holde en god dialog både med de sosiale bevegelsene og med de utenlandske oljeselskapene.

Morales på sin side har vist vilje til å holde på alliansene som ble bygd under Gasskrigen, og han foretok i så måte en viktig symbolhandling 1. mai 2007 da han marsjerte sammen med COB-ledelsen og sa til pressen at COB og regjeringen kjempet for de samme sakene. COB på sin side benyttet anledningen til å insistere på at myndighetene måtte

realisere Oktoberagendaen, og at det var nødvendig å gjennomføre en virkelig nasjonalisering av hydrokarbonsektoren.⁸⁸

De bolivianske myndighetene har markert at de ikke er enige med verken CODEPANAL sin tolkning av nasjonalisering eller COBs krav om å gå lengre med nasjonaliseringen. Myndighetene har derimot så langt lyktes i å balansere kravene fra både energiselskapene og de sosiale bevegelsene. Men som Sainz påpekte, dette er en uhyre skjør balanse (intervju mai 2006, La Paz). På nåværende tidspunkt kan det imidlertid konkluderes med at det er myndighetenes forståelse av nasjonalisering som er reflektert i de nye kontraktene med de store energiselskapene. Makten til å definere Bolivias hydrokarbonpolitikk ligger ikke på nåværende tidspunkt verken hos de utenlandske energiselskapene eller hos de sosiale bevegelsene, men hos myndighetene.

Kapittel 6: Avslutning

Denne oppgaven har handlet om Bolivias olje – og gasspolitikk og kampen om å definere hvordan denne hydrokarbonpolitikken skal være, slik at naturgassen i neste omgang kan komme bolivianere flest til gode. I de foregående kapitlene har jeg studert hvordan ulike

⁸⁸1 de Mayo: Evo Morales marchó con la COB <http://bolivia.indymedia.org/es/2007/05/44886.shtml>
Nedlastet 5.5.2007

aktører i den bolivianske hydrokarbonsektoren har tillagt nasjonaliseringen mening, og diskutert deres forståelse av nasjonaliseringen i lys av begreper og tilnærminger til petroleumsressursforvaltning som ble presentert i kapittel 2. Politiske prioriteringer har i løpet av det siste tiåret skiftet fokus fra å vektlegge det å skape et godt investeringsklima ved å tilrettelegge for utenlandske energiselskaper og følge de internasjonale finansinstitusjonenes anbefalinger, til å fokusere på Bolivias selvbestemmelsesrett, med *nasjonal kontroll* over petroleumssektoren som en hovednerve i den overordnede hydrokarbonpolitikken.

Siden midten av 1990-tallet har naturressursbasen vokst, og i 2006 stod verdiskapningen i gassektoren for 15% av Bolivias BNP (IMF 2007:5). Prisen på naturgassen som eksporteres til Argentina (koster nå 4,20 US\$ per million BTU i følge IMF 2007:5) og Brasil (koster nå 5 US\$ per million BTU)⁸⁹ har også økt den siste tiden. Dette, sammen med Hydrokarbonloven av 2005 (nytt skatteregime) og Nasjonaliseringsdekretet av 1.mai 2006 (*renasjonalisering* av YPFB, aksjemajoritet i Chaco, Andina og Transredes), har dessuten ført til at inntektene fra sektoren til den bolivianske staten har økt dramatisk. Naturgassen står nå for 27% av statens inntekter (IMF 2007:4). De bolivianske myndighetene har på denne måten mobilisert institusjonelle (særlig endringer i det juridiske rammeverket), finansielle og teknologiske ressurser (særlig gjennom DUI og samarbeidsprosjekter) og fått mer utav naturressursbasen og petroleumsmarkedet nå enn det de fikk på midten av 1990-tallet da det nyliberale forvaltningsregimet ble introdusert.

Den nyliberale tilnærmingen til petroleumsressursforvaltning la vekt på å tiltrekke seg DUI og å skape et godt investeringsklima. Selskapene fikk svært gunstige betingelser, og foretok betydelige investeringer. I 1999 utgjorde DUI 12% av Bolivias BNP (IMF 2006:12). Sektoren blomstret, og Bolivias påviste petroleumsressurser økte som følge av nyinvesteringene (IMF 2006). Men de nåværende bolivianske myndighetene og de sosiale bevegelsene har overfor IFIs argumentert for at privatiseringene kun har gjort de utenlandske oljeselskapene rikere, mens bolivianerne ble snytt for sin egen rikdom, en

⁸⁹ Bolpress. Descubren contrato petrolero privado que suministraba gas a bajos precios a Brasil. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007021609> Sist oppdatert 16.2.2007.

rikdom som i utgangspunktet tilhørte, og derfor burde tilfalle, alle bolivianere. Nasjonalisering vokste fram som en alternativ posisjon i forvaltningsdiskursen, og posisjonen ble institusjonalisert gjennom Gasskrigen, Referendumet av 2004, Hydrokarbonloven av 2005 – og til slutt gjennom Nasjonaliseringsdekretet av 2006.

Nasjonaliseringen av sektoren brøt med de nyliberale anbefalingene på flere punkter, og her kan det nevnes noen: For det første konsentrerte de bolivianske myndighetene eierskapet på statlige hender igjen. For det andre brøt nasjonaliseringen med tankegangen knyttet til et godt investeringsklima, da nasjonaliseringen nok en gang introduserte ustabilitet i naturgassektoren, slik at de utenlandske energiselskapene opplevde sin private eiendomsrett truet. For det tredje fikk det renasjonaliserte selskapet YPFB en framtreddende rolle i hydrokarbonsektoren, stikk i strid med argumentene som blant annet ble framsatt i *World Development Report* fra 1987 knyttet til at statseide selskaper gjør det generelt dårligere enn private selskaper (Knutsen & Nguyen 2004:125). Samtidig har ikke de bolivianske myndighetene reversert fullstendig prosessene som ble igangsatt på midten av 1990-tallet. Petroleumssektoren har ikke blitt lukket for private selskapers deltakelse, og det har gjennom hele nasjonaliseringsprosessen blitt gjort klart av de bolivianske myndighetene at de utenlandske energiselskapenes tilstedeværelse i Bolivia både er nødvendig og ønskelig. Bolivia besitter ikke selv den nødvendige teknologien og kapitalen til å videreutvikle sektoren på egenhånd, og dette er noe myndighetene har tatt hensyn til i utformingen av hydrokarbonpolitikken. Nasjonal kontroll har dermed ikke vært ensbetydende med fullstendig nasjonalt eierskap over petroleumsressursene i praksis. Og selv om de utenlandske selskapene med de nye kontraktene helt klart har fått dårligere betingelser enn det de hadde under det forrige forvaltningsregimet, har betingelsene vært akseptable nok til at de har valgt å bli.

De bolivianske myndighetene har videre gjort det klart at forvaltningen av Bolivias hydrokarboner ikke bare handler om å skape økonomisk vekst og økt velferd for den bolivianske befolkningen, men at forvaltningsdiskursen også er en viktig del av Bolivias utenrikspolitikk. Petroleumsressursforvaltningen handler dermed også om å redefinere Bolivias posisjon særlig i forhold til de internasjonale finansinstitusjonene og Bolivias

naboland. Bolivia har markert seg gjennom reforhandlingene av gasspriser i forhold til nabolandene Argentina og Brasil, som så langt har vist forståelse for Bolivias ønsker om nasjonal kontroll med sine strategisk viktige ressurser. Bolivias geografiske beliggenhet har her vært svært viktig, med den umiddelbare nærheten til både Brasil og Argentina, som begge har stort behov for den bolivianske naturgassen.

Bolivia er heller ikke det første landet i regionen som har nasjonalisert petroleumssektoren. Venezuela og Bolivia har utviklet nære relasjoner, og Venezuela kan på denne måten være en viktig alliert for Bolivia fordi Venezuela selv har teknologi, *know-how* og kapital å bidra med til den bolivianske hydrokarbonsektoren.⁹⁰ I 2006 lanserte Chavez dessuten plan om en alternativ finansinstitusjon for Latin Amerika, som skal være demokratisk styrt og som er ment som et alternativ til IMF og Verdensbanken. På denne måten kan også det regionale samarbeidet styrkes, som igjen kan bidra til å gi Bolivia er politisk handlingsrom og uavhengighet overfor IFIs.⁹¹ Samtidig er det en viss uro i Bolivia knyttet til hvordan et nært samarbeid med Venezuela vil utarte seg. Ikke alle i Bolivia ønsker at Bolivia skal bli et nytt Venezuela. Representanten fra YPF som jeg intervjuet var redd for at Bolivia skulle utvikle en avhengighet av Venezuela og dermed bli dratt i det som for ham var en for radikal retning (intervju mai 2006, La Paz).

Et brudd med en nyliberal tilnærming til petroleumsforvaltning var også viktig for å kunne fokusere på fordelingen av godene som hydrokarbonene kan føre til innad i det bolivianske samfunnet. Naturgassen er på denne måten også forankret i en innenrikspolitisk fordelingsdiskurs. I følge Harvey (2005) er et av nyliberalismens kjernetrekk at den fører til at rikdom konsentreres på få hender. I følge denne tankegangen vil en nyliberal tilnærming til petroleumsressursforvaltning bidra til økt konsentrasjon av rikdom og økt marginalisering av de allerede svakeste i samfunnet. I Bolivia ble sektoren opplevd nettopp slik, noe blant annet Isabel Ortega gav uttrykk for i

⁹⁰ Utenriksdepartementet. Oversiktsrapport Bolivia, juli 2006.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/Oversiktsrapport-Bolivia-juli-2006.html?id=439696> 24.5.2007.

⁹¹ Le Monde Diplomatique. Verdensbanken kastes ut av Latin Amerika.
<http://www.lmd.no/index.php?article=2381> Sist oppdatert 3.7.2007.

intervjuet jeg hadde med henne i mai 2006. Det har vært nødvendig med en fordeling, eller en refordeling, av godene i Bolivia. Refordeling av jorden har på denne måten vært en grensende debatt til nasjonaliseringen av naturgassen. I Bolivia har 50 000 familier fram til nå kontrollert 90% av Bolivias dyrkbare jord.⁹² 28. November 2006 ratifiserte Senatet i Bolivia en ny jordreform, som tar sikte på å omfordele jorden.⁹³ I likhet med naturgassen handler jordreformene om at fattige bolivianere skal få større del i Bolivias naturressursrikdom.

Mens de sosiale bevegelsene fikk gjennomslag for kravet fra Gasskrigen i 2003 om å nasjonalisere hydrokarbonsektoren, kan man i etterkant av nasjonaliseringen imidlertid spørre seg om hvor radikale endringene som har fulgt nasjonaliseringen av sektoren har vært. Essensen i myndighetens forståelse av nasjonalisering har vært *nasjonal kontroll* og en ønske om å sitte i førersetet i utviklingen av hydrokarbonsektoren. Myndighetene, i likhet med de sosiale bevegelsene, har ønsket at rikdommen skal komme hele den bolivianske befolkningen tilgode i form av jobber, utdanning, helse og bedre veier. Dette har også et flertall av den Bolivianske befolkningen gitt uttrykk for gjennom Referendumet av 2004. I den norske petroleumsressursforvaltningen har utgangspunktet fra første stund vært at olje- og gassressursene tilhører alle i det norske samfunnet, og at hydrokarbonene skal forvaltes til det beste for nålevende og kommende generasjoner. Det var dessuten tidlig et ønske fra norske styresmakter om å ha nasjonal styring og kontroll, samt å bygge opp statlige institusjoner og et norsk oljemiljø, slik at industrien hadde et nasjonalt segment. Både Norge og Bolivia har dermed hatt et ønske om nasjonal styring av utviklingen av sektoren, mens kontekstene petroleumsforvaltningen har blitt utformet i, ha vært svært forskjellige. De bolivianske myndighetene har måttet balansere presset fra både de sosiale bevegelsene og de store energiselskapene. Ved å lykkes i denne balanseringen, har de bolivianske myndighetene på denne måten vist at de har maktet å imøtese noen av kravene fra de sosiale bevegelsene, uten å skremme bort de utenlandske

⁹² Latinamerikagruppen. Jordreform. http://www.latin-amerikagruppene.no/Landindeksen/Land/Bolivia/LAG_og_Bolivia/Jordreform/index.html Nedlastet 27.8.2007.

⁹³ Bolpress. Reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007030616> Sist oppdatert 6.3.2007.

oljeselskapene. Nasjonaliseringen av petroleumssektoren i Bolivia kan dermed på mange måter betegnes som vellykket, i alle fall så langt, sett fra myndighetenes ståsted.

Norge hadde i utgangspunktet høyere virksomhetskapasitet enn det Bolivia har, særlig på grunn av *shipping* industrien. Bolivia står her overfor en rekke utfordringer. Bolivia vil også i fremtiden være avhengig av private investeringer i petroleumssektoren, ikke minst for å utvikle den nødvendige infrastrukturen for å kunne eksportere naturgassen til markedene i Argentina og Brasil, samt andre potensielle markeder som for eksempel å utvikle et hjemmemarked for naturgassen. Bolivia har så langt ikke lyktes med å skape stabilitet i forvaltningsregimet, noe som har økt risikoen for selskaper som har ønsket å investere i sektoren og dermed skapt usikkerhet til hvorvidt utenlandske selskapene fortsatt er villige til å foreta investeringer i Bolivia. Mexico har vært et skrekkeeksempel på det motsatte. Den meksikanske staten kastet ut de utenlandske selskapene, og de meksikanske myndighetene fulgte ikke opp med tilstrekkelige investeringer i eksplorerende virksomhet. Pengene fra sektoren har i stedet gått rett i statskassen, noe som vil by på problemer når Mexicos største oljebrønn går tom (Øystein Noreng til Morgenbladet 29. juni 2007). Selskapene har imidlertid valgt å bli i Bolivia også etter nasjonaliseringen av sektoren, og allerede på nåværende tidspunkt er det nye prosjekter på gang, ikke minst gassledningen som bygges til Argentina.

Bolivia står også overfor utfordringer hva gjelder teknologi. Som særlig Sainz og representanten fra YPFB påpekte under intervjuene i mai 2006, mangler Bolivia både den nødvendige teknologien og den nødvendige kunnskapen for å kunne utvikle sektoren på egenhånd. Bolivia er på denne måten avhengig av assistanse utenfra også på dette punktet. Industrialiseringsnivå og den teknologiske utviklingen spiller avgjørende roller i forhold til hvordan petroleumssektoren interagerer med resten av økonomien og hvorvidt det gir muligheter for økonomisk vekst i de allerede eksisterende bedriftene i et gitt land. IMF (2007) har ment at Bolivias hydrokarbonsektor er en enklavesektor, og at det eksisterer få koblinger til andre sektorer i den bolivianske økonomien. Bolivia har dermed store utfordringer knyttet til å skape forover – og bakover koblinger, samt å dra nytte av andres og egen teknologi og bygge opp andre økonomiske sektorer i samfunnet.

For å få til dette, må den menneskelige kompetansen heves.

Flere av mine informanter identifiserte YPFBs rolle som svært problematisk. I følge en kontekstuell tilnærming til petroleumsressursforvaltning er det svært viktig å ha en klar funksjonsdeling mellom de ulike institusjonene i olje – og gasssektoren. Som en konsekvens av nasjonaliseringen av sektoren har YPFB fått en svært fremtredende rolle i den bolivianske hydrokarbonsektoren, og YPFBs mange roller ble av flere av mine informanter sett på konfliktfylt, og da særlig det at selskaper skal være en kommersiell aktør på lik linje med de andre selskapene, samtidig som det eier majoriteten av aksjene i Andina og Chaco – og dessuten har regulerende funksjoner i sektoren.

Det er også betenkelig at så mye av pengestrømmene skal passere gjennom YPFBs system, særlig på grunn av de mange korrupsjonsanklagene som har vært knyttet til selskapet. I april 2007 så YPFBs president seg nødt til å etterforske minst 30 tilfeller hvor mennesker uten den nødvendige tekniske kompetansen hadde fått jobber i YPFB på grunn av deres forbindelser til MAS. Tidligere direktør av YPFB, Juan Carlos, hadde i forkant sagt at minst 120 mennesker hadde fått jobb på denne måten under Jorge Alvarad sitt presidentskap i selskapet, som er et eksempel på rentesøkende aktiviteter.⁹⁴ Dette går også inn i hjerteroten til en nyliberal tilnærming, hvor det argumenteres for at statseide selskaper har den ulempen at beslutninger som burde vært økonomiske, eller i det minste kun knyttet til det aktuelle selskapets beste, blir politiske i stedet. Forbindelsene mellom MAS og YPFB blir i så måte tolket som lite ønskelige. Korrupsjonskulturen, som i følge Sachs og Warner (1997) gjerne følger naturressursrikdom, synes å være et vedvarende problem for Bolivia, og vil være svært ødeleggende for sektoren hvis myndighetene og de andre aktørene i sektoren ikke lykkes i å endre dette. Her kan det også legges til at selv om Bolivia ved EITIs London-konferanse sommeren 2005 uttrykte at Bolivia ønsket å implementere åpenhet og EITI-prinsippene i hydrokarbonsektoren, er de nåværende bolivianske myndigheters posisjon overfor EITI-initiativet fremdeles udefinert.⁹⁵

⁹⁴ Socialistworld.net. Bolivia:High-Ranking MAS Officials Guilty of Corruption. <http://socialistworld.net/eng/2007/04/03bolivia.html> Sist oppdatert 2.4.2007.

⁹⁵ EITI. Bolivia. http://www.eititransparency.org/section/countries/_bolivia Sist oppdatert 7.6.2007.

Korrupsjon og rentesøking er på denne måten kanskje den største utfordringen de bolivianske myndighetene står overfor i petroleumssektoren.

Bolivia har dessuten en stor utfordring i å følge opp forpliktelsene fra referendumet av 2004 om å skape jobbmuligheter innenfor hydrokarbonsektoren. IMF (2007:6) har tallfestet den nåværende sysselsettingen i sektoren kun utgjør 0,04% av den totale sysselsettingen i Bolivia. Gjennom referendumet av 2004 har myndighetene forpliktet seg til å drive en politikk som fremmer sysselsetting innenfor sektoren. Heving av menneskelig kompetanse vil her være en nøkkelfaktor, og kan ha svært positive konsekvenser for sektoren.

Bolivias erfaringer kan også være nyttige for andre utviklingsland som befinner seg i situasjoner hvor både myndigheter og befolkningen opplever at naturrikdommen kun kommer store energiselskaper til gode. Bolivia har vist at det er mulig å ta opp kampen med *Big Oil*, finne det nødvendige politiske handlingsrommet – og komme godt ut av det. Den bolivianske staten har gjennom nasjonaliseringen klart å ta tilbake store deler av hydrokarbonrikdommen, og har med dette lagt grunnlaget for å omdanne naturgassen til det den bolivianske staten gjennom referendumet av 2004 har forpliktet seg til, nemlig bedre utdanning, helse og veier til det bolivianske folket. .

Bolivia har med sin spesielle form for nasjonalisering vist at det er mulig å finne en middelvei som åpner for samarbeid med transnasjonale oljeselskaper, uten å miste den nasjonale kontrollen med petroleumssektoren. Hvert land må finne sin måte å forvalte petroleumsressursene på, og selv om myndighetene fremdeles har mange problemer å løse knyttet til hydrokarbonsektoren, er utviklingen av sektoren som de har begitt seg ut på, en retning som defineres først og fremst med de nasjonale behovene i tankene. Gjennom de siste årenes utvikling har store deler av befolkningen vist at de ønsker at hydrokarbonrikdommen vender tilbake til folket og blir brukt til det beste for landet, som også er de setningene Nasjonaliseringsdekretet av 2006 åpner med.

Referanseliste:

Al-Kasim, F. 2006. *Managing Petroleum Resources. The Norwegian Model in a Broad Perspective*. Alden Press, Oxford.

Amundsen, I. 2000. *Corruption. Definitions and Concepts*. Chr. Michelsen Institute, Bergen.

- Barja, G. et al. 2005. Capitalization and Privatisation in Bolivia. An Approximation to an Evaluation. Nellis, J. & N. Birdsall (eds). *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Development Countries*. 123-177. The Center of Global Development, Washington.
- Berulfsen, B. & D. Gundersen. 2000. *Fremmedord blå ordbok*. Kunnskapsforlaget, Oslo.
- Bhagwati, J. 2004. *In Defence of Globalization*. Oxford University Press, New York.
- Bilder, G. 2005. Bolivia: The Newest Hydrocarbons Law. *International Energy Law and Taxation Review, Issue 8*. 193-195.
- Borgen, J. Korrupsjon - En internasjonal forbannelse. *Hvor hender det?* NUPI, Oslo.
- Bravo-Ortega, C & J. de Gregorio. 2007. The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, 71-99. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Burkell, P. & M. Hart-Landsberg. 1998. East Asia and the Crisis of Development Theory. *Journal of Contemporary Asia Publishers, Vol. 28, No. 4*. 435-456.
- Coolidge og Rose-Ackerman. 1996. High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps1780.pdf>. Nedlastet: 10.4.2007.
- Cuddington et al. 2007. Prebisch-Singer Redux. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, 103-140. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Della Porta, D. & M. Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Dicken, P. 2003. *Global Shift*. Sage Publications, London.
- Eriksen, T.H. 1998. *Små steder – store spørsmål*. Universitetsforlaget, Oslo.
- ForUM for utvikling og miljø. 2006. *Privatisation of water: Do Public-Private Partnership Deliver to the Poor?* ForUM, Oslo.
- Foucault, M. 1969. *The Archaeology of Knowledge*. Routledge, New York.
- Gallagher, K.P. & L. Zarsky. 2006. Has FDI been beneficial to the economy of developing countries? *Post-autistic economics review, Vol. 37, No. 2*. 10-32.
- Geertz, C. 1973. Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. 3-30. Basic Books, New York.
- Gereffi, G. 1996. The Elusive Last Lap in the Quest for Developed-Country Status. Mittelman, J.

- (ed.). *Globalization: Critical Reflections*. 53-81. Lynne Rienner Publications, London.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Hirschman, A.O. 1958. Unbalanced Growth: An Espousal. Mountjoy, A.B. (ed.). *Developing the Underdeveloped Countries*. Macmillan, London.
- IMF. 2006. *Bolivia: 2006 Article IV Consultation - Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Bolivia*. Country Report No. 06/270. IMF, Washington.
- IMF. 2007. *Bolivia: Selected Issues*. Country Report No. 07/249. IMF, Washington.
- International Crisis Group. 2007. *Bolivia's Reform: The Danger of New Conflicts*. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4778&l=1>. Sist oppdatert: 8.1.2007.
- Jørgensen, M. W. & L. Phillips. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag, Fredriksberg.
- Kay, C. 1993. For Renewal of Development Theory. *Journal of Contemporary Asia Publishers*, Vol. 28, No. 4. 435-456.
- Klein, H.S. 2003. *A Concise History of Bolivia*. Cambridge University Press, New York.
- Knutsen, H.M. 1998. Globalization and the International Division of Labour: Two Concepts – One Debate?. *Norsk geografisk tidsskrift*, Vol. 52, No. 3. 151-163.
- Knutsen, H. M. & C. M. Nguyen. 2004. Preferential treatment in a transition economy: the case of state-owned enterprises in the textile industry in Vietnam. *Norsk geografisk tidsskrift*, Vol. 58, No. 3. 125-135.
- Kohl, B. 2006. Challenges to Neoliberal Hegemony in Bolivia. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, Vol. 38, No. 2. 304-326.
- Kohl, B. & L. Farthing. 2006. *Neoliberal Hegemony & Popular Resistance. Impasse in Bolivia*. Zed Books, London.
- Kruger, A. O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3. 291-303.
- Kvale, S. 2001. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.
- Lederman, D. & W.F.Maloney. 2007. Neither Curse nor Destiny: Introduction to Natural Resources and Development. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, 1-12. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Lukes, S. 2005. *Power. A Radical View. Second Edition*. Palgrave Macmillian, New York
- Maloney, W. F. 2007. Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*,

- 141-182. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Manzano, O. & R. Rigobón. 2007. Resource Curse or Debt Overhang. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, 41-70. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Mellinger, A.D. et al. 2000. Climate, Costal Proximity and Development. Gordon, L, Feldman, M.P. & M.S. Gertler (eds). *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford.
- Neumann, I. 2001. *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Bergen.
- Peet, R. 1998. *Modern Geographical Thought*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Peet, R. & E. Hartwick. 1999. *Theories of Development*. The Guilford Press, London.
- Perry, G. E. et al. 2006. *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. The World Bank, Washington.
- Petras, J. & H. Veltmeyer. 2005. *Social Movements and State Power. Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*. Pluto Press, London.
- Portes, A. 1997. Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts. Timmons Roberts, J. & A. Hite (eds). *From Modernization to Globalization: Perspectives on Development and Social Change*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Prebish, R. 1976. A Critique of Peripheral Capitalism. *Cepal Review*, No. 1. 9-20
- Prebish, R. 1994. The Latin American Periphery in the Global System of Capitalism. Kanth, R. (ed.). *Paradigms in Economic Development. Classic Perspectives, Critiques, and Reflections*. M.E. Sharpe, New York.
- Ribando, C.M. 2007. Bolivia: Political and Economic Developments and Relations with the United States. Congressional Research Service, Washington.
- Ross. K.L. 2002. Rent-Seeking, Public Choice and The Prisoner's Dilemma. <http://www.friesian.com/rent.htm>. Nedlastet: 18.2.2007.
- Rosser, A. 2006. The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. *IDS Working Paper 268*.
- Rostow, W.W. 1960. The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Timmons Roberts, J. & A. Hite (eds). *From Modernisation to Globalization: Perspectives on Development and Social Change*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Sachs, J.D. & A. M. Warner. 1995. Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper No. 5398*.
- Sainz, V. H. 2005. La Nacionalización de los Hidrocarburos: Una Necesidad Nacional. Peláes, R.

- G. *Renacionalización. Travesía hacia la Era Boliviana de los hidrocarburos*. RGP & Asoc., Santa Cruz.
- Sandmo, A. 2006. *Samfunnsøkonomi – en idéhistorie*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Scott, J.C. 1990. *Domination and the Art of Resistance*. Yale University Press, London.
- Smith, A. 1991. *The Wealth of Nations*. Everyman's Library, New York.
- Smith, M. 1998. *Social Science in Question*. Sage Publications Ltd, London.
- Stiglitz, J.E. 2006. *Making Globalization Work*. W.W. Norton & Company Ltd, New York.
- Thagaard, T. 2003. *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Bergen.
- UNDP. 2005. *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*. New York.
- Vickers, J. 1995. Concepts of Competition. *Oxford Economic Papers, Vol. 47, No. 1*. 1-23.
- Viner, J. 1953. *International trade and economic development: lectures delivered at the National University of Brazil*. Clarendon Press, Oxford.
- Warren, B. 1980. Dependency Theory as Nationalist Mythology. Sender, J. (ed.). *Imperialism. Pioneer of Capitalism*. 157-185. Verso Books, London.
- World Bank. 2004a. *World Development Report for 2005. A Better Investment Climate For Everyone*. Washington.
- World Bank 2004b. *Bolivia - Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*. Washington.
- World Bank. 2005. *Bolivia - Country Economic Memorandum: "Policies to Improve Growth and Employment"*. Washington.
- Wright, G. & J. Czelusta. 2007. Resource-Based Growth Past and Present. Lederman, D. & W.F.Maloney (eds). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, 183-211. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.

Vedlegg 1: Eksempel på intervjuguide 1: Isabel Ortega

Ramme rundt intervjuet:

Isabel Ortega er urfolkskvinne (ayamara) og vararepresentant for MAS i det bolivianske senatet. Hun er feminist, og har tidligere vært leder for en av de viktigste urfolks-kvinnegruppene i

Bolivia. En av hennes fremste saker er aa bedre urfolkskvinnens posisjon i det bolivianske samfunnet, saerlig paa landsbygda. Jeg kjenner til henne gjennom SAIHs kontakter med henne. SAIH har slik jeg forstaar det stoettet flere prosjekter i tilknytning til den kvinneorganisasjonen hun tidligere var leder for. Ortega har tidligere uttalt seg til norske aviser (bla Stavanger Aftenblad) om nasjonaliseringen av olje – og gass. Hun har da bedt om mer stoette fra Norge (“baade oekonomisk og solidarisk”) til aa bygge opp kompetanse om forvaltning av ressursene, samt bruk av teknologi og mer tekniske ferdigheter. Hun har ogsaa satt naturressursene i sammenheng med 500 aar med kolonialisme, og hun er svaert kritisk til de nyliberalistiske modellene. Jeg har med meg tolk til intervjuet, for aa backe opp spansk min. Jeg er saerlig interessert i aa finne ut mer om urbefolkningsperspektivet samt utdypning av MASs politikk.

Introduction

My name is Hege Soerreime and I am a Norwegian student. Lise Ulvdal in SAIH recommended contacting you, and I was also curious about you since I have read about you in the newspapers in Norway. I believe you were in Stavanger (my home city) on the 8th of March? I am very glad to get this interview with you. I am writing my Master's thesis about the hydrocarbon sector in Bolivia. The questions I am trying to figure out are the following:

- 1) What is the hydrocarbon sector policy of Bolivia?
- 2) Which groups try to influence the process of forming this policy, what kind of power do they have and how do they legitimize their demands? (Social movements, World Bank, the Bolivian government, oil companies and so on).

Any information given will be anonymized, and you are of course free to end the interview at any point of time. I will finish my thesis in the end of November, and will send you a short version of my findings after that.

Could you please tell me a bit about your work and about what functions and power this indigenous parliament has?

How would you characterize the position of women in Bolivia, and in particular indigenous women? Can you give me any examples?

When Evo Morales won the elections in December, it was described as a democratic revolution (by for example El Diplo). Why is it, in your opinion, so important to have a president with indigenous background? Do you think that anything has changed since Morales became president, and if you do, can you give me any examples?

As a foreigner, it occurs to me that Bolivians have a very special relationship with the country's nature resources. Why, in your opinion, have the nature resources, and in particular the hydrocarbon sector, become so politicized?

What are the main differences (in your opinion) between the policies of the petroleum sector in 1996-2003 (capitalization) compared to now? Which actors were involved in the formation of the policy back in 1996, and who did, in your opinion, get through their will?

Could you please describe to me the events in 2003 (the gas war), what happened, and in your opinion: Why did it happen?

When traveling around in Bolivia one can read signs as “Morales equal nationalization” or “nationalization a hora”. Why is it, in your opinion, so important to nationalize the petroleum sector? Can you give me any examples?

What is, in your opinion, new in the decreto of 1. of May?

Which groups have, in your opinion, a say in the process of forming the new hydrocarbon sector in Bolivia? Can you give me any examples? Are there groups that do not agree with the nationalization processes? Can you give me any examples?

Do you think it is possible to go through with the nationalization process of this sector within a) the time frame? More generally? What do you see as obstacles?

What kind of consequences do you think the nationalization will have on a) short term b) mediate term and c) in the long run?

Debriefing og tusen takk.

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide 2: Victor H. Sainz

Valg av intervjupersoner

Et sted må man begynne, og jeg begynte med NORAD og PETRAD for å finne ut av hva som rørte seg i norsk bistandssammenheng angående hydrokarbonsektoren i Bolivia. Begge steder ble jeg anbefalt å ta kontakt med Victor H. Sainz, som da har vært i Stavanger som deltaker på ”8-ukerskurset.” Dette er et kurs i regi av PETRAD som blant annet tar for seg hvordan forvalte olje – og gassressurser på en bærekraftig måte. Sainz er også den representanten fra bolivianske myndigheter som la inn en Aid Request Proposal (ARP) på vegne av MAS i oktober i fjor, som var en forløper for en offisiell søknad om deltakelse på ”Olje for utvikling.” Søknaden er fremdeles til behandling. På bakgrunn av dette tok jeg kontakt med Victor H. Sainz, og vi har nå hatt en god dialog på mail i en måneds tid. Han er svært positiv til å la seg intervju, og har vært behjelpelig på alle mulige måter. Sainz er Prefectura i Cochabamba, og representerer gjennom dette de bolivianske myndighetene. Han er nærmere 60 år, har høyere utdanning og har bodd i USA i omtrent 20 år og snakker dermed flytende engelsk. Utgangspunktet for dette intervjuet er litt spesielt, siden jeg allerede vet relativt mye om hva han mener om hydrokarbonsektoren, både gjennom den APren som han har skrevet og som jeg har lest, men også gjennom mailkontakten vi har hatt. Sainz har også relativt gode kunnskaper om Norge og særlig om vår måte å forvalte oljeressurser på (Statoils rolle, kontraktsforhold, skatteregime, oljefondet).

Presentere meg selv og prosjektet kort (dette har jeg allerede gjort grundigere over mail), si hva jeg skal bruke informasjonen til, spørre igjen om det er greit om jeg bruker båndopptaker (informert samtykke).

Innledende spørsmål

How would you describe the hydrocarbonsector in Bolivia? What is, in your opinion, well-functioning?

What are, in your opinion, the main constraints on the bolivian nature gas (NG) sector?

Rammeverket for hydrokarbonsektoren

What is your view on:

- a) the overall energy legislation in Bolivia?
- b) the regulatory framework (utdype hva jeg sikter til her)
- c) the outcomes of today’s hydrocarbon policy in Bolivia?

In the background paper to the ARP you addressed to NORAD, you wrote that ”The Bolivian government does not have a Hydrocarbon resource Assessment Management Appraisal or an Energy Program.” Why are these plans important? What difference would it make to have these plans, and what should, in your opinion, be the content of these plans?

Laws regarding the NG in Bolivia have changed several times the last few years. What is, in your opinion, new about the law implemented in mid-2005? How important do you consider the outcome of the referendum for the new law?

Rollen transnasjonale selskaper spiller, privat kapital, spørsmålet om privatisering av gassindustrien i Bolivia (”the country is in the grip of oiltransnationals”)

What role does the national oilcompany (YPBF) play in the NG sector in Bolivia?

What role does private capital play in the NG sector? What are the main differences between private, national capital and foreign direct investments? What role do private capital play in the NG sector in Bolivia? What role do you think private capital (a: national and b: FDI) should play in the bolivian NG sector? How important are the oil transnationals in the bolivian NG sector?

What role do TNCs play in the bolivian NG sector?

What is your opinion, as a member of the government and MAS, about privatisation of the NG sector? What is meant by ” an oil and gas nationalisation proposal,” and whose voices will be heard in the process?

What is your opinion about TNCs that are operating in Bolivia today? What is good/ bad?
(Gjerne også spørre om forskjeller og likheter mellom de ulike TNSs måte å operere på? Har gjennom PETRAD fått inntrykk av at BP er en versting)

What kind of influence do you think that the TNCs have in the NG politics in Bolivia? What role do you think they should have? (” the country is in the grip of oil transnationals that have imposed a series of new laws that favor their economic interests”) What kind of power do the TNCs have, in your opinion, on the NG sector in Bolivia and why do they possess this power?

What role(s) would you like to see TNCs play in the bolivian NG sector? What need to be improved? What do you consider to be ”fair” to expect from them? (Jmfør Baghwati)

Rollen Verdensbanken (og eventuelt IMF) spiller

In your opinion: What kind of influence do the World Bank have on the energy policy in Bolivia? And in the NG sector?

In your opinion, does the bank have any positive impact on the petroleum sector in Bolivia, and if you do: in which areas?

In which areas do the bolivian government differ with the bank on matters concerning the NG sector?

In which ways do you think the bank can contribute in a positive manner to the NG sector in Bolivia?

What role would you like to see the bank have in the NG sector in Bolivia?

Rollen krav fra MAS og befolkningen spiller

Can you tell me a bit about MAS and about the position of MAS regarding the petroleum sector in Bolivia?

Can you tell me a bit about how MAS is organized, and how well-informed you consider ordinary people to be on the matter of the NG sector in Bolivia?

Evo Morales was elected as president of Bolivia in december last year, and one of his promises was to nationalise the NG sector. Why do MAS want to nationalise the NG sector?

Rollen andre interessegrupper spiller

Spørre Sainz om hvilke andre interessegrupper han mener er viktige i Bolivias hydrokarbonsektor.

Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide 3: Intervju med Gastón Bilder, Chaco

Temaer som jeg vil ta opp:

Syn på nasjonaliseringen per 1.mai 2006
Syn på hydrokarbonloven av juni 2005
Syn på Bolivias hydrokarbonpolitikk, alle endringene de siste årene
Karakteristika av hvordan det er å drive business i Bolivia

Introduction

I am writing my master thesis about the hydrocarbonsector in Bolivia. I started on this work long before the nationalisation (1.st of May), so things have absolutely developed since I started. And so things have also changed since you wrote the article "Bolivia: The Newest Hydrocarbon Law."

Privatisation decreet

What has, in your view, changed in the hydro- carbon sector in Bolivia since you wrote this article? (meaning since june last year). What is new in the nationalisation decreet of 1st of May compared to the policy we already know from the newest hydrocarbon Law?
How would you describet the reactions from the buisness on the nationalisation decreet?
What kind of concequences have these changes, in your opinion, had on the petroleum sector in Bolivia? Was this expected?

Privatization and Chaco

Chaco is one of three companies that have been nationalised. What kind of concequences do you think this will have for Chaco in specific?
Which parts of the contract will be renegotiated, and can you tell me anything about the negotiation processes that is going on now?
What kind of compensation, if any, is offered?

The newest hydrocarbon law

Why have, in your opinion, the hydrocarbon sector in Bolivia become so politicized?

Several actors in the sector (for example bolivian and norwegian governmental actors) have described the old contracts as "a robbery of the country." How would you describe the old contracts?

And how would you describe the capitalization processes starting from 1996? And wich actors in the sector would you say have influence over the formation of the old contarcts (oilcompanies, World Bank Sancez de Lozada and so on)?

How would you describe the events in 2003?

In your article you describe the Hydrocarbon Law as nationalistic. Why is that?

Why are you opposed to the mandatory conversions to the new contracts?

In your article you have written that: *It is the understanding of the companies that currently operate in Bolivia that prospective investors (both foreign and domestic), will possibly and most probably be discouraged from carrying out activities in Bolivia unless the State submits to the rule of law and either refrains from trying to introduce unilateral amendments to contracts or adequately compensates investors for the damage.*

Why are you opposed to unilateral amendments? And what would you concider to be adequate compensation?

Tax

I would like to ask a few questions regarding tax issues.

How would you describe the taxsystem introduced with the new hydrocarbon law? What is different compared to the old system? Why were the changes made?

The taxlevel in Norway is almost 80% all in all. Do you think it is possibel to do profitable business in Bolivia with this kind of taxlevel? Why/ why not?

Export/ domestic market

The prices on bolivian gass have been lower in both Argentina and in Brazil than in Bolivia, and this fact have made a lot of people in Bolivia angry. In your article you argue that if the rules of the new hydrocarbonlaw are applied, sales to the direct market will have to be made at a loss. Why is that? And do you think there is another way to arganize the sector on this matter as the prices in the domestic amrket will be lower at the same time as the companies are making money?

What do you think about the arrangement that all exportation will have to go through YPFB? What is god/ bad about this?

The role of YPFB

YPFB is going to operate as a commercial enterprise, but at the same time it has this kind of regulatory role. Do you conider this to be a a role conflict? Why/ why not and how? Can you give me any examples?

How would you describe the role of YPFB the last couple of years?

What is meant by ” compensation of services” and has this type of contractual relationships been introduced? If it has, can you give me any examples?

You described (in your article) the processes no going as *creeping expropriation or a veiled nationalisation.*”Why?

Social responsibility

Bolivia is a very poor country, and at the same time a very politicized country, in the meaning that the people tha tare poor also are aware of the fact that there are a lot of money in the petroleum sector. What kind of social respansability do you think the companies have?

Bolivia have a huge indigenous population. What kind of special measures do you think should be made regarding this fact? (Also to avoid situation as we have seen in Nigeria).

Audits

What are your opinion on the audits that are about to be held?

Ask if he is aware of the norwegian involvement in the sector. If he is: ask him of his opinion. And ask him if he knows about any else that I can talk to, say thank you so much and bye bye.

Vedlegg 4: Liste over forkortelser

BNP: Bruttonasjonalprodukt

BTU: *British Thermal Units*

COB: *Central Obrera Boliviana*

CODEPANAL: *el comité de defensa del patrimonio nacional, de la soberanía y dignidad*

DUI: Direkte utenlands investeringen

EITI: *Extractive Industries Transparency Initiative*

EOI: Eksportorienterte industrialiseringsstrategier

HDI: *Human Development Index*

IDA: *International Development Association*

IFI: Internasjonale finansinstitusjoner

IMF: *International Monetary Fund*

ISI: Importsubstitusjons industrialiseringsstrategier

La Coordinadora del Agua y Gas: Folkeaksjonen for vann og gass

MAS: *Movimiento al Socialismo*

MIP: *Movimiento Indígena Pachacuti*

NESH: Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora

NGO: *Non-Governmental Organizations*

PETRAD: Internasjonalt program for petroleumsforvaltning og ledelse

SCFD: *Standard Cubic Feet/Day*

SIDA: *Styrelsen for internasjonelt utvecklingssamarbete*

TI: *Transparency International*

TNS: Transnasjonale selskaper

UNDP: *United Nations Development Programme*

WWF: *World Wildlife Foundation*

YPFB: Bolivias statseide olje – og gasselskap, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*