



Instituto de
Relaciones
Internacionales



medioambienteydesarrollo@iri.edu.ar

Estudios

La nacionalización de YPF y las condiciones para una política energética autónoma en la Argentina

María del Pilar Bueno y José Fernández Alonso

Abstract

En el presente artículo proponemos una mirada relativa a la decisión por parte del gobierno argentino de nacionalizar las acciones pertenecientes a la empresa de capitales españoles, Repsol, sobre la principal empresa de hidrocarburos nacional, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). El caso es estudiado a partir de la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig. Comprendemos que la construcción de una política energética autónoma en el Siglo XXI estaría compuesta por tres elementos, a saber: el control sobre los denominados recursos naturales, así como diversificación y descarbonización de la matriz energética. En tal sentido, la nacionalización constituye una práctica autónoma limitada, por cuanto basa su anclaje en uno de tres elementos señalados. Asimismo, el enroque dado por el acuerdo firmado con la empresa Chevron con una reputación internacional desdeñable como producto de sus acciones en términos de daño ambiental, demuestra que la utilización del discurso ambiental fue una herramienta de primera hora que fue funcional al primer intento por expropiar las acciones de Repsol, morigerando el costo de la indemnización. En la medida que esta postura incrementó el aislamiento argentino en términos de acceso a inversiones, así como profundizaba la crisis energética, por cuanto no contaba con el capital necesario para explotar el Yacimiento de Vaca Muerta, el discurso ambiental fue dejado de lado, conjuntamente con el cierre de dos acuerdos dudosos: con Chevron y con Repsol.

Una política energética autónoma del siglo XXI

Juan Carlos Puig elaboró una cuidadosa matriz de pensamiento anclada, por una parte, en una particular percepción de lo que denomina el régimen internacional, y por otro, sus presupuestos vinculados a la Política Exterior Argentina. Teniendo en cuenta lo que designa

los criterios supremos de reparto¹ de la teoría globalista, sugiere la autonomización intra-bloques, refiriéndose a los máximos márgenes autonómicos que un país periférico puede alcanzar dada su pertenencia al bloque occidental, encabezado por los Estados Unidos.

Ahora bien, para Puig la autonomía es la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real (Puig, 1975; 1984). De este modo, la autonomía puigean cuenta con una dinámica política y otra económica (Bueno, 2014). La autonomía es económica en el sentido que el Estado requiere controlar el comercio exterior, la inversión extranjera y el crédito y cambios para el desarrollo económico (Puig, 1984: 41). Asimismo, la autonomía presenta una impronta política ya que el propio modelo de inserción es visto a través de esta óptica. Tanto los modelos y tendencias profundas de la Política Exterior Argentina que considera dependentistas como los que asume autonómicos, presentan un importante cariz político. En tal sentido se encuentran, para el caso dependentista: el lazo especial con Gran Bretaña o con Estados Unidos y la política recesiva en materia territorial. En términos autonómicos aborda: la tercera posición del peronismo; la revalorización de los recursos naturales y la integración latinoamericana, entre otras.

Tanto las prácticas autonomistas (Miranda, 2003) como dependentistas, son analizadas en las distintas fases históricas estudiadas por Puig². En estas fases, afloran algunas de las etapas identificadas en el transcurso de la dependencia a la autonomía (dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista). Asimismo, Puig especifica una serie de tendencias profundas de la Política Exterior Argentina, que han sido revisitadas por Gustavo Ferrari (1980) bajo la denominación de constantes y por otros autores con otras denominaciones diversas³. Entre dichas tendencias, se encuentra la política ligada a cuestiones territoriales y de los recursos naturales. Si bien, se evidencia una mayor vinculación a la cuestión territorial en términos de control de las fronteras y conflictos limítrofes con países vecinos, en algunos casos connota el control estatal y el dominio del Estado sobre ciertos recursos estratégicos, especialmente -aunque no exclusivamente- los hidrocarburos.

A lo largo de la primera fase, se aplica especialmente a los conflictos limítrofes, lo cual lo lleva a plantear la disputa con Chile, la cuestión Malvinas, la Patagonia y el Alto Perú. No obstante, ya en la segunda, comienza a avizorarse una lógica de soberanía territorial y sobre los recursos naturales. Durante el radicalismo, previo al golpe de Estado perpetrado por José Félix Uriburu, Puig considera que existe una mayor valorización espacial y de los recursos, lo cual explica a través de la explotación petrolífera, impulsando el monopolio estatal, los ferrocarriles del Estado y la mayor integración del territorio. Esta misma lógica no considera se

¹ Los criterios supremos de reparto la teoría globalista son: la posesión de un potencial de destrucción masiva; la impermeabilidad inter-bloques; la autonomización intra-bloques; la permeabilidad extrabloques y la prohibición del uso de la fuerza para pequeños y medianos Estados (Puig, 1984: 54).

² Puig analiza una serie de fases de la historia argentina: dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña (hasta 1914); dependencia nacional con referencia a un espejismo (1914-1945); tercera posición: autonomía heterodoxa con referencia a Estados Unidos (1945-1955); dependencia nacional con referencia a Estados Unidos con resabios autonomistas (1955-1973); proyecto autonomista heterodoxo (1973-1976) y persistencia de un modelo heterodoxo en un contexto político-económico disfuncional y dependentista (1976..). (Puig, 1984:93).

³ Bueno (2010, 2014) las denomina variables persistentes de la PEA.

haya aplicado a la cuestión Malvinas. La tercera fase, primer y segundo peronismo, es caracterizada como de férrea defensa del patrimonio nacional, englobando tras dicho concepto al territorio y sus recursos. Los ejemplos dados son: la Plataforma Continental y el mar epicontinental, la Antártida, la cuestión Malvinas y la revalorización de los recursos naturales, en el sentido de la investigación atómica (Puig, 1984:140).

El período que dio inició con la Revolución Libertadora, seguido por el frondicismo, la Revolución Argentina y otros gobiernos radicales en el poder, es un espacio mixto en lo que a este tema respecta. Lo más relevante es el reconocimiento de Puig al gobierno de Arturo Illia por la anulación de los contratos para la extracción de petróleo que Arturo Frondizi celebró con empresas extranjeras, así como la Resolución 2065 de Asamblea General ligada a la cuestión Malvinas. Estos avances se vieron vigorosamente opacados durante la Revolución Argentina.

El tercer peronismo, del cual Puig fue integrante privilegiado, sostuvo a su entender una política autonomista en materia de soberanía territorial y de los recursos, manifiesta en los proyectos hidroeléctricos y fluviales, la resolución 3160 de Asamblea General que reiteraba la preocupación Argentina frente a la Cuestión Malvinas y el reclamo por el cumplimiento de la Resolución 2065.

Finalmente, durante el Proceso de Reorganización Nacional, iniciado en 1976, el autor mostró ciertas dudas hacia la consideración de autonómicas de ciertas políticas, como por ejemplo la ligada a la cuestión Malvinas. En tal sentido afirmó: "si la presunta defensa del territorio se efectúa en forma irracional, incoherente, contradictoria e inconsulta, así se pone también de manifiesto la debilidad geopolítica en materia espacial. Con mayor motivo, si el móvil más importante de la recuperación fue interno y, peor aún, persona, como algunos analistas lo han señalado" (Puig, 1984:160).

En consecuencia, comprendemos que Juan Carlos Puig percibió a la gestión estatal de los recursos naturales -especialmente los denominados estratégicos como los hidrocarburos, entre otros- como una práctica autonomista.

Puesto que nos planteamos aquí el interrogante acerca de si la nacionalización de la empresa YPF ha constituido una práctica de tipo autonomista para la Argentina, consideramos necesario realizar un breve desarrollo acerca de la política energética reciente y si esta puede o no, ser leída en términos autonomistas.

La matriz energética argentina presenta ciertas características consolidadas. Por un lado, el uso del petróleo, el gas natural, el carbón mineral, la hidráulica, la nuclear y la biomasa, como fuentes primarias. Asimismo, es posible constatar que en los últimas cuatro décadas, si bien se ha reducido a la mitad la oferta de petróleo, ha sido suplida por el gas natural, que se ha multiplicado. Estas dos fuentes, constituían en 1970 el 90% de la oferta energética nacional, y en 2009, siguen involucrando el 87%. El 10-13% restante ha estado compuesto por el carbón vegetal que ha reducido su incidencia a la mitad en el mismo período, la hidroenergía que se ha incrementado de 0.5 a 4.7%, la nuclear (de 0 a 2.7%) y la biomasa que se redujo de 7.7 a 4.4% (Bravo, 2012).

La incidencia de las denominadas fuentes renovables fue y es insignificante en la matriz energética nacional. La sanción de la Ley de Biocombustibles durante la gestión de Néstor Kirchner, ley 26.093 de abril de 2006, que establece la obligatoriedad de la mezcla de combustibles fósiles con al menos 5% de biocombustibles, ha tenido un impacto reducido a nulo

en el problema de fondo que analizamos. Esto es: una matriz concentrada en combustibles fósiles, una política energética que intenta sortear -en parte- las consecuencias de la privatización de los años noventa y una visión de la autonomía energética que tiene casi exclusivo anclaje en el control estatal de los recursos hidrocarbúricos.

Los biocombustibles no sólo detentan un rol secundario en la producción energética nacional, sino que además, sigue en debate su procedencia. Esto es, el rol de los ingenios azucareros y su producción de alcohol etílico a partir de la caña de azúcar, así como otros orígenes como el aceite de soja, el biodiesel derivado de sustancias celulósicas, azúcares y algas, entre otros. Bravo (2012) menciona algunos de los diversos interrogantes/inconvenientes que aún hoy se presentan: la producción concentrada en pocas empresas; la competencia de productos en términos de precios -azúcar con el alcohol y aceite con biodiesel-; las cuestiones impositivas; la sojización como efecto no deseado y el daño ambiental derivado y el incremento de los precios de los alimentos como externalidad negativa, entre otros.

La generación de energía hidroeléctrica tampoco se ve exceptuada de afirmaciones previas, puesto que su impacto en la matriz es reducido y se trata de proyectos ampliamente cuestionados por las comunidades por sus efectos, tales como: las inundaciones de terreno; los desplazamientos de personas y animales; las migraciones de especies y sus consecuencias en las cadenas alimentarias; la eliminación de espacios con alto valor paisajístico y la falta de mantenimiento en proyectos de infraestructura de estas dimensiones que activan el principio precautorio⁴.

En este mismo orden de acontecimientos -ligados al principio precautorio- se encuentra la energía nuclear. Tan cuestionada como aclamada como posible respuesta a la generación de una canasta de energías provenientes de fuentes renovables; la energía nuclear encontró en la década kirchnerista una reactivación. El presidente Néstor Kirchner presentó en 2006 el Plan Nacional Nuclear centrado en: la apertura de la central Atucha II paralizada por más de una década; la extensión de la vida útil de Embalse a 25 años; la planificación de una nueva central; la declaración de interés nacional la construcción del reactor Carem; la búsqueda de reactivar la producción de uranio y otros aspectos conexos.

Gran parte de los proyectos dimensionados no fueron aún puestos en marcha y en el caso de Atucha II, recién logró emprender actividades en 2014. En este mismo sentido, y si bien la Argentina presenta reservas comprobadas de uranio para el funcionamiento de las centrales actuales, la paralización de la actividad en el pasado y la ralentización de su reactivación en la última década, ha llevado a la importación del producto. Tal como afirma Bravo (2012): "Uno de los problemas para explorar y explotar los yacimientos de uranio son los graves pasivos ambientales que se dejaron en las minas abandonadas, que aún no han sido remediados y que han generado una resistencia comprensible de los pobladores de las áreas de influencia. Es que para extraer el uranio se utiliza ácido sulfúrico que potencia el Drenaje Áci-

⁴ Este principio es proclamado en el artículo 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo afirmando: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Asimismo, ha sido incorporado a la legislación argentina a través del artículo 4 de la Ley General de Ambiente 25.675 de 2002.

do Minero. Por otra parte, el reciente "accidente" nuclear de Japón ha incrementado, fundamentalmente los temores frente a esta fuente de energía. Nadie quiere tener una Central nuclear cerca. Si bien el accidente de Japón fue consecuencia de un sismo y de un maremoto, parece que tampoco hubo en la empresa privada operadora los recaudos necesarios, incluso respecto de la calidad de las instalaciones construidas".

Los aspectos mencionados por el autor, junto con aquellos suscritos por los ex Secretarios de Energía en el documento titulado: "La política energética como política de Estado. Consensos para una nueva política energética"⁵, llevan a replantear los procesos seguidos durante la última década en cuanto a la generación de energía, pero especialmente respecto a temas tan delicados como la energía nuclear.

A esto puede adicionarse el debate ya instalado sobre el "descubrimiento" de los yacimientos no convencionales de "Vaca Muerta" y el fracking como actividad con graves impactos ambientales y dudosas condiciones para, al menos, transformar el escenario de la crisis energética nacional. "Vaca Muerta" no solo no es una panacea puesto que no supe las necesidades actuales en términos de ciclo de producción, importación y exportación energética, sino que además, implica inversiones que el Estado argentino no puede costear. Esto ha llevado a un pacto secreto y presumiblemente espurio con la empresa de capitales norteamericanos, Chevron. No es desdeñable mencionar que dicha empresa fue condenada por la Justicia ecuatoriana al pago de 19.000 millones de dólares como resarcimiento para los 30.000 integrantes de comunidades indígenas afectadas por la contaminación de aproximadamente 500.000 hectáreas de la Amazonia ecuatoriana a partir del vertido de 60.000 millones de litros de agua tóxica en afluentes del Río Amazonas. Este caso tiene doble relevancia en nuestra contribución, por un lado como antecedente de la empresa que se presume tendrá un rol central en la explotación de "Vaca Muerta"; y por otro, porque la Justicia ecuatoriana intentó ejecutar los bienes de Chevron en Argentina para cubrir la deuda de la empresa con el pueblo ecuatoriano, luego de que la misma liquidara su patrimonio en el país. Las demandas para el embargo de activos se realizaron primero en Brasil y Canadá, y luego en Argentina y Colombia. En el caso de estos últimos dos Estados, firmaron con Ecuador un acuerdo para la tramitación de embargos y medidas cautelares con nivel de supranacionalidad⁶.

Es de señalar, que si bien en 2012 la Justicia Argentina accedió a embargar los activos de Chevron en Argentina tanto en primera como en segunda instancia, al llegar el caso a la Corte Suprema de Justicia, se dió marcha atrás. El fallo para el levantamiento del embargo fue signado por los jueces: Ricardo Lorenzetti, Raúl Zaffaroni, Enrique Petracchi, Juan Carlos Maqueda, Carmen Argibay y Helena Highton de Nolasco, siendo que sólo Carlos Fayt mantuvo la importancia de mantener el embargo. El principal argumento sostenido por los jueces de la Corte fue que la empresa Chevron Argentina es una persona jurídica distinta de Chevron

⁵ Disponible en <http://iae.org.ar/exsecs/Ex%20Secretarios%20de%20Energia%20-%20La%20Politica%20Energetica%20como%20politica%20de%20Estado%20.pdf>

⁶ Ampliar en el sitio de Presidencia de la Nación de Ecuador, disponible en <http://www.presidencia.gob.ec/chevron-causo-en-ecuador-un-desastre-natural-superior-al-de-british-petroleum-y-exxon-valdez/>

Corp. Este fallo se vio precedido por el dictamen a favor de levantar el embargo de la Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó⁷.

No es una suposición que existe una relación directa entre la firma del acuerdo entre YPF y Chevron, sino que fueron los dichos de los propios representantes de la empresa los que establecieron la vinculación de cuestiones. A esto puede agregarse la generación del "Régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos", presentado al tiempo de la suscripción, así como la nueva ley nacional de hidrocarburos. En el primer caso, crea un régimen promocional que facilita la comercialización en el mercado externo, la exportación de divisas y fundamentalmente crea la figura de la "explotación no convencional de hidrocarburos".

Todos estos aspectos se encuentran enmarcados en debates internacionales acerca de las explotaciones no convencionales, especialmente en Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, así como las dinámicas propias del cambio climático como tema relevante de la agenda internacional. Resulta cada vez más evidente, a partir de fenómenos como el Informe Stern, y una gran variedad de instrumentos europeos, entre otros; que el futuro oscila hacia economías de baja generación de carbono (Bueno, 2013, 2014). Es por esto, que apostar a la profundización de las matrices intensivas en hidrocarburos es un error estratégico y una interpretación errónea de los hechos que arroja el contexto internacional.

Más allá de que cada uno de estos puntos requeriría un desarrollo cualitativamente mayor y detallado, nos interesa plantear que dada la concentración de la matriz energética argentina en fuentes no renovables, especialmente petróleo y gas, y que los intentos por la diversificación tienen alcance reducido a nulo y además, son ambientalmente muy cuestionados; la autonomía energética está puesta en dudas.

En consecuencia, sostenemos que la autonomía energética en el siglo XXI⁸, estaría compuesta por tres elementos: el control sobre los recursos naturales; la diversificación y la descarbonización de la matriz energética.

A continuación, proponemos el estudio del caso de YPF en el proceso de reciente nacionalización, como forma de dar respuesta al interrogante planteado.

La nacionalización del paquete accionario de YPF controlado por Repsol

El 16 de abril de 2012 en el marco de un discurso emitido por cadena nacional, la presidenta Fernández de Kirchner anunció una de las medidas más radicales de su gestión: el envió al Congreso Nacional de un proyecto de ley para expropiar el 51 por ciento del paquete accionario de YPF controlado por entonces por la petrolera española Repsol⁹. El proyecto, denominado como de "Soberanía hidrocarbúfera de la República Argentina", proponía decla-

⁷ Ampliar en <http://www.telam.com.ar/notas/201306/20056-un-fallo-de-la-corte-suprema-permitira-a-chevron-e-ypf-avanzar-en-vaca-muerta.html> y en <http://www.lanacion.com.ar/1586124-gils-carbo-pidio-suspender-el-embargo-contra-chevron>

⁸ Hacemos alusión al siglo XXI puesto que la teoría de la autonomía construida por Juan Carlos Puig se enmarca en un contexto en el cual el control sobre los recursos naturales era suficiente condición para plantear la autonomía. Los condicionantes domésticos y externos actuales demuestran que esta suposición requiere actualización.

⁹ Ampliar en <http://www.lanacion.com.ar/1465449-expectativa-por-un-anuncio-de-cristina-kirchner>

rar de "interés público nacional" la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, declarando como "objetivo prioritario" del país el autoabastecimiento en la materia (Proyecto de Ley "Soberanía hidrocarburíferas de la República Argentina, Artículo 1).

Atravesada por un tono decididamente nacionalista en el que la soberanía aparecía asociada a la propiedad y explotación de recursos naturales estratégicos¹⁰, la presentación del proyecto procuró marcar distancia con experiencias estatizantes del pasado. Al respecto, la presidente planteó que la iniciativa no respondía a un modelo de estatización sino a una lógica de "recuperación de la soberanía y del control de un instrumento fundamental, porque seguimos conservando la forma de sociedad anónima, seguimos funcionando de acuerdo a la ley de sociedad privada" (Fernández de Kirchner, 2012). Se trataba, en resumidas cuentas, de recuperar uno de los "resortes que todo Estado Nacional debe tener sobre instrumentos básicos que atraviesan fundamentalmente a todos los sectores de la producción" (Fernández de Kirchner, 2012).

En consideración de tal recuperación soberana, el esquema accionario de YPF –la compañía más importante del país, por cierto- cambiaría radicalmente tras la aprobación del proyecto de ley. En este sentido, Repsol –poseedora del 57,43 por ciento de las acciones hasta entonces-, relegaría su lugar como principal accionista de la firma en favor del Estado Nacional y las provincias con recursos y producción petrolera, actores que se harían –conforme lo anunciado- con el 51 por ciento de las acciones tras la aprobación del proyecto de ley¹¹. Con poco más del 6 por ciento, la petrolera española perdía de este modo el control efectivo de la compañía. El resto del paquete accionario quedaría, de momento, indemne: el Grupo Peteresen con el 25,46 por ciento y el resto de accionistas institucionales y minoritarios –Caixa Bank, Sacyr Vallehermoso, Pemex, BVVA, BNA Paribas, entre otros- con el 17,11 por ciento.

Diversas fueron las elucubraciones forjadas por referentes políticos, académicos y periodísticos en aquel contexto para explicar la decisión gubernamental en torno a la nacionalización de YPF. En primer término, se señalaba el creciente peso de las importaciones energéticas en la balanza de pagos en un contexto de restricción externa. Estas evaluaciones, consideradas por la propia presidenta al momento de la presentación del proyecto, marcaban que el saldo comercial reportado desde la salida del régimen de convertibilidad se venía acortando paulatinamente en función de la demanda cada vez más importante de energéticos importados. De hecho, el año 2011 el rubro de "combustibles" había terminado con un déficit en el

10 A modo de ejemplo, considérense los fragmentos siguientes de su circunloquio: "(...) yo quiero hablarle a todo el pueblo argentino de esto que significa lo que el primer título de la ley habla, y que es precisamente la recuperación de la soberanía hidrocarburífera de la República Argentina. Realmente somos el único país de Latinoamérica -y yo diría casi del mundo- que no maneja sus recursos naturales"; (...) "No estamos inventando absolutamente nada y charlando, hace poco, con importantes ejecutivos de compañía petroleras de otros lugares, me contaban que ya hace un tiempo empresas líderes del mundo no tenían servicios petroleros y han comenzado a estudiar nuevos modelos de negocios. ¿Por qué? Porque han advertido que cada vez más la totalidad de los países en el mundo están absolutamente renuentes a dejar en manos de privados y a desprenderse por parte del Estado de un recurso que siempre fue estratégico pero que es de carácter vital. Y por eso la decisión que hemos adoptado hoy".

11 Tal reparto de las acciones expropiadas a Repsol se correspondía de lleno con el texto de la Constitución Nacional reformada en 1994, el cual dispone el dominio originario de los recursos a las provincias. Conforme la letra del proyecto, el conjunto de las acciones expropiadas se dividirían entre la Nación y las provincias con reservas y producción de petróleo, en un 51 y 49 por ciento respectivamente. Así pues, el Estado Nacional se quedaría con el 26,01 por ciento del total de las acciones de la compañía, mientras que las provincias productoras con un 24,9 por ciento.

comercio exterior de 9.397 millones de dólares. Habida cuenta de las limitaciones de la administración para acceder a financiamiento internacional pese a la aceptación mayoritaria de la oferta de reestructuración de su deuda soberana en sus dos tramos (2005 y 2010), esta brecha energética obligaba a ceder reservas internacionales, las cuales habían dejado de incrementarse e incluso venían reportando una incipiente retracción.

En segundo término, se vinculó la resolución de la nacionalización con el hallazgo en los meses previos de grandes reservas gas y petróleo no convencional en la localidad de la provincia de Neuquén de "Vaca Muerta". Dichas reservas, cuyas primeras estimaciones vaticinaban la transformación inextricable del perfil energético del país, constituían un cúmulo de recursos cuya explotación redundaría en beneficios imponderables. Ante este panorama, la oportunidad de excluir agentes de la empresa aparecía no sólo única sino también perentoria. Al respecto, se agregaba el análisis respecto a que los posibles costos en términos de reputación e indemnización serían menores a los beneficios potenciales de una explotación.

Por último, no fueron tampoco ajenas a las hipótesis sobre las razones que condujeron a la nacionalización, las versiones periodísticas extranjeras y nacionales repetidas durante los meses previos sobre unas tratativas secretas de Repsol para vender su participación en YPF a Sinopec, grupo petrolero chino quien ya era socio de la compañía española en algunos emprendimientos en América Latina¹². Tales versiones sobre la venta de la participación de Repsol en YPF al segundo mayor grupo cotizado en China, -sólo por debajo de Petrochina- se extendieron incluso más allá del anuncio de la nacionalización¹³. No fueron ajenas a estas posibilidades, también los trascendidos sobre negociaciones paralelas de Repsol sobre el particular con el tercero de los grandes colosos del petróleo chino: China National Offshore Company (CNOOC)¹⁴. En este marco, se advertía que la administración de Fernández de Kirchner había precipitado su decisión ante la inminencia del traspaso del control de la compañía a otras firmas con mayor capacidad de presión.

Lejos en intenciones y posibilidades de analizar concienzudamente la valía explicativa de las motivaciones gubernamentales que condujeron a la nacionalización de YPF -objeto que escapa a los propósitos originales de esta producción académica-, lo cierto es que la decisión mentada se inscribió como el tercer ensayo y/o respuesta de las administraciones kirchneristas para cubrir lo que Levy Yeyati y Novaro (2013) denominan "el doble problema energético", esto es, una producción de gas estancada y una decreciente de petróleo.

La primera de dichas respuestas -recalcan los precitados académicos- había estado conformada por la creación de Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa, conforme su acrónimo) mediante la Ley 25.943 promulgada en noviembre de 2004. Proyectada bajo los auspicios del entonces presidente Néstor Carlos Kirchner, esta compañía tenía el propósito de reposicionar al Estado como actor estratégico en un sector clave de la economía nacional -el energético-, el cual había sido privatizado casi en su totalidad durante los lustros previos. En consideración de tal propósito reordenador del rol estatal, se dotó a la empresa de una am-

12 Ampliar en <http://www.expansion.com/2010/10/01/empresas/energia/1285915217.html>

13 Ampliar en <http://www.expansion.com/2012/04/17/empresas/energia/1334657396.html>

14 Ampliar en <http://www.expansion.com/2012/04/16/empresas/energia/1334590764.html>

plitud de atribuciones y/o campos de operación¹⁵. De acuerdo con lo consignado en la ley que la conformara, Enarsa tendría por objeto "llevar a cabo por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros, el estudio, exploración y explotación de los Yacimientos de Hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica" (Ley 25.943, artículo 1).

Si bien el área primaria de operación estaba dado sobre los recursos en el lecho marítimo¹⁶, Enarsa podría "operar en cualquier segmento de la cadena de valor de los bienes energéticos en forma integrada o independiente a través de unidades de negocios específicas" (Ley 25.943, artículo 3). De la misma manera, podría "intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios" (Ley 25.943, artículo 5). A pesar del impulso discursivo que se le dio a la iniciativa durante los meses que siguieron a la creación de Enarsa, lo cierto es que la compañía no logró cumplir con los objetivos formulados en momentos de su instauración en buena medida por la insuficiencia de los recursos económicos necesarios para una puesta en marcha cabal y comprensiva de la firma.

Siguiendo el análisis de Levy Yeyati y Novaro, advertimos que el segundo ensayo de las administraciones kirchneristas para sortear el problema energético fue la incitación a Repsol para incorporar a un socio argentino en el esquema accionario de YPF. Esta estrategia de "argentización" de la mencionada implicó la incorporación del ya mencionado Grupo Petersen liderado por el empresario Enrique Esquenazi¹⁷. Este grupo se incorporó a YPF con la compra del 14,9% al accionista mayoritario por 2.235 millones de dólares. En verdad, la transacción se signó por su atipicidad. Tal como expone Guadani (2013:4), la operación fue financiada casi en su totalidad por la propia Repsol y un grupo de bancos. La primera proveyó un crédito al mencionado grupo por 1.017 millones de dólares mientras que el consorcio de bancos dio un préstamo de 1.018 millones de dólares. Para la devolución de tales créditos, se acordó el pago casi íntegro de las ganancias de Repsol-YPF. En este marco, es de subrayar que tras años de haber repartido un monto reducido por dividendos, tras la incorporación del "socio argentino" se comenzó a retribuir sumas inauditas tanto en términos históricos para la compañía como en términos relativos con otras petroleras con operatoria en el país.

La participación del Grupo Petersen terminó de ampliarse años más tarde, con la compra de un 10% adicional del paquete accionario de YPF. A semejanza de lo ocurrido en la primera operación, la ampliación de la participación del socio argentino se financió también con un préstamo bancario sindicado y la propia Repsol. Nuevamente, los resultados de este segundo ensayo no se correspondieron con las previsiones originales de los decisores gubernamentales. La producción de gas y petróleo continuaron reportando caídas sin cesar, todo lo cual alentó las presiones en la cuenta corriente por la demanda creciente de combustibles.

15 Ampliar en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/56719-18835-2005-09-19.html>.

16 Al respecto, Enarsa S.A. poseía la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de explotación sobre la totalidad de las áreas marítimas nacionales que no se encontraban sujetas a tales permisos o concesiones a la fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley.

17 Ampliar en <http://www.lanacion.com.ar/1464423-cinco-hitos-de-la-historia-reciente-de-ypf>.

Desvirtuadas las respuestas anteriores para afrontar el mencionado "problema energético", el gobierno argentino identificó en la nacionalización de la mayoría accionaria de YPF la única –y última- salida. Conforme el análisis de no pocos analistas, esta tercera respuesta del gobierno traslucía un cambio radical en la estrategia de desarrollo al pasarse de un "capitalismo de amigos" –tal cual lo evidenciado en la incorporación del Grupo Petersen al paquete accionario de YPF- a un "capitalismo de Estado" (Berensztein, 2012; Rozenwurcel, 2013; Levy Yeyati y Novaro, 2013).

En la exposición de los representantes del Poder Ejecutivo Nacional ante el Congreso Nacional sobre proyecto de nacionalización, el Ministro de Infraestructura, Julio De Vido y el entonces Viceministro de Economía y Finanzas, Axel Kicillof –designados como interventores flamantes de la compañía- profundizaron aquella asociación entre soberanía y recursos naturales subyacente en el discurso presidencial del anuncio. En efecto, al considerar los montos y alcances de la indemnización reclamada por Repsol –alrededor de 10.400 millones de dólares-, Kicillof señaló que el Tribunal de Tasaciones –organismo nacional encargado de la fijación de dicha suma- debía considerar el pasivo ambiental que dejaba la petrolera española. Según sus palabras: "Los números van a ser revisados por los pasivos ambientales, tratándose de una empresa privada hay información que no se conoce"¹⁸. Términos semejantes fueron planteados por el ministro De Vido: "Repsol va a tener que pagar por el daño ambiental. Estamos haciendo un relevamiento con los gobernadores"¹⁹.

El llamado a los mandatarios provinciales para que denunciaran la magnitud de tal pasivo ambiental tuvo rápida respuesta. Tal como formulan Svampa y Viale (2014), "Desbordantes de entusiasmo, los gobernadores de las provincias petroleras desempolvaron los informes ambientales y comenzaron a hacer los cálculos, prestos a competir en declaraciones impactantes: en Santa Cruz, Daniel Peralta estimó la existencia de un pasivo ambiental del orden de los u\$s 3.000 millones. El gobernador de Chubut, Martín Buzzi, consideró que "será muy importante e incluso puede superar al del resto de las provincias". Sólo en Comodoro Rivadavia, consignaba el intendente Néstor Di Pierro, Repsol mantiene "una deuda de casi \$ 200 millones y además hay un pasivo ambiental por el paso del oleoducto de casi 3.000 pozos". En ese entonces, el ministro de Energía y Ambiente de Neuquén estimó que, si bien el pasivo aún no estaba monetarizado, las proyecciones indicaban que éste alcanzaría los u\$s 1.500 millones.

Conforme los análisis de los funcionarios nacionales encargados de la iniciativa trascendidos en medios cercanos al gobierno, el cálculo por los daños ambientales incurridos por la petrolera española se encontraba cercano a los 6.000 millones de dólares, cifra que sumada al pasivo financiero de la empresa –9.000 millones de dólares, aproximadamente- superaba ampliamente a las pretensiones iniciales de Repsol²⁰.

La estrategia de sospedar el pasivo ambiental al momento de evaluar el monto a resarcir en concepto de indemnización marcaba la necesidad de reparar los daños generados a los recursos naturales soberanos. No se trataba sólo de recuperar una firma clave para la estructura y dinámica de la economía nacional –cuya fundación y trayectoria apelaba a las percep-

18 http://www.clarin.com/politica/Gobierno-rechaza-pagar-Repsol-YPF_0_684531569.html

19 Ampliar en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192153-2012-04-18.html>

20 Ampliar en <http://tiempo.infonews.com/2012/05/24/argentina-76467-el-pasivo-que-dejo-repsol-ya-es-superior-al-valor-que-exige-por-ypf.php>

ciones y/sentimientos de lo "nacional" y "soberano"-, sino de reparar los daños al medioambiente.

Sin embargo, esta vinculación entre soberanía y ambiente propulsada con toda fuerza durante los tiempos inmediatos posteriores a la decisión de la nacionalización fue mermándose con el correr del tiempo. Nuevamente, en coincidencia con Svampa y Viale (2013), advertimos que "El concepto de "pasivo ambiental" tuvo una entrada sorpresiva y fulgurante pero igualmente fugaz. Evidentemente el oficialismo encontró que no era conveniente seguir insistiendo en el tema debido a la existencia –real y potencial– de tantos reclamos de carácter socioambiental. A esto se sumó que el argumento pronto dejó de ser funcional en la puja con Repsol. Los tiempos fueron moderando el tono de los reproches ante la urgencia de negociar con otros operadores petroleros, como Chevron, para explotar Vaca Muerta".

Ciertamente, la persistencia de reclamos de comunidades afectadas por la operatoria de la petrolera –otroza acalladas, marginadas pero ahora difundidas por medios de comunicación de alcance nacional opositores al gobierno- y de movimientos y referentes políticos y académicos contra el fracking condujo una merma, cuando no "reversión" del elemento ambiental en el discurso de la soberanía nacional. Lo propio puede indicarse en relación con la imperiosidad del gobierno y de la nueva administración de YPF por cerrar pronto el capítulo de la disputa con Repsol para así avanzar en la concreción de alianzas con otras firmas que pudieran invertir los recursos necesarios para dinamizar la exploración y explotación del mencionado yacimiento de Vaca Muerta. Dicho en otros términos, tales declamaciones sobre los pasivos ambientales y la defensa consecuente de recursos naturales fueron incrementalmente resignadas por la continuidad –y hasta multiplicación- de conflictos ambientales y los condicionamientos financieros del país.

En este sentido, se inscriben las declaraciones de funcionarios nacionales y de los responsables de YPF en torno a la conveniencia de la asociación con Chevron, petrolera con historial en conflictos ambientales. Términos semejantes pueden comentarse a propósito del dictamen de la Procuradora de la Nación y de la resolución de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación de rechazar la ejecución de la demanda contra Chevron, mencionada con anterioridad.

La revisión de aquella vinculación entre soberanía y recursos naturales resulta aún más evidente en la letra del acuerdo entre YPF y Repsol, donde se acordó una indemnización de 5.000 millones de dólares y en la que no se consideraron los mentados pasivos ambientales formulados en los tiempos primarios. Más aún, merced al acuerdo "Argentina como Repsol renunciaron a "promover cualquier reclamo extrajudicial, administrativo, judicial y/o arbitral en el futuro en cualquier fuero o jurisdicción nacional, extranjera o internacional"²¹.

Reflexiones finales

A lo largo de esta contribución, hemos pretendido analizar la decisión por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de nacionalizar las acciones pertenecientes a la empresa de capitales españoles, Repsol, sobre YPF. Para ello, nos valimos de conceptos tradicio-

21 Ampliar en <http://blogs.lanacion.com.ar/ecologico/cambio-climatico-2/ypf-repsol-un-acuerdo-poco-sustentable/>

nales como el de autonomía, herramienta esencial y vigente para la reflexión en materia de política exterior. En tal sentido, nos preguntamos si la decisión perpetrada por el gobierno nacional había tenido un contenido autonómico. A tal interrogante respondimos que se trató de una práctica autonómica limitada por tanto sólo pudo satisfacer uno de los tres aspectos que consideramos esenciales a la hora de definir una política energética autonómica en el Siglo XXI. Esto es: el control sobre los denominados recursos naturales, tanto como la diversificación y descarbonización de la matriz energética.

La decisión estuvo, a su vez, teñida por un conjunto de aspectos nebulosos ligados a los temas ambientales que nos ocupan. En primer lugar, el discurso ambiental de tipo utilitarista que fue empleado cuando la ocasión lo ameritó, tanto para consumo interno como externo, es decir, para acusar a Repsol y lograr la aprobación de la ley nacional que materializaba la nacionalización. Cuando éste dejó de ser funcional a los objetivos gubernamentales, se dejó de lado para aceptar no sólo una indemnización, sino rechazar cualquier posibilidad futura de acusar a la empresa por el daño ambiental perpetrado. En segundo lugar, todo lo relativo al nuevo acuerdo con la empresa Chevron. En tales circunstancias ingresan el levantamiento del embargo requerido por la Justicia de Ecuador; la firma de un acuerdo que aún no ha salido a la luz y la generación de un nuevo paquete legislativo y la modificación de normas preexistentes que facilitan un negocio del cual aún no se conocen detalles. Finalmente y netamente ligado a lo anterior, el inicio de una producción no convencional a través de fracking que, como en otras ocasiones, ha sido inconsulto. Los mecanismos de participación ciudadana parecen ser activados sólo cuando los conflictos ambientales ya tienen dimensiones públicas que llevan a los gobiernos a pagar un mayor costo político por la desatención, como sucedió en el caso de la lucha del pueblo de Gualaguaychú.

Bibliografía

- BERENSZTEIN, Sergio (2012), "Del capitalismo de amigos al capitalismo de Estado", en Foco Económico, consultado 5 de agosto de 2014, disponible en <http://focoeconomico.org/2012/04/08/del-capitalismo-de-amigos-al-capitalismo-de-estado-aprendiendo-del-asedio-que-esta-sufriendo-y-pf/>
- BRAVO, Víctor (2012), "La matriz energética argentina y la política energética", en Bariloche Digital, consultado en agosto de 2014, disponible en http://www.barilochesemanal.com.ar/noticias/la-matriz-energetica-argentina-y-la-politica-energetica-_67
- BUENO, María del Pilar (2014), "La respuesta de la economía verde a la crisis ecológica global" en Fernández Alonso, José, "Economía Internacional: Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo", Programa Alfa-EuropeAid, Proyecto Latin, Guayaquil, pp. 327-348.
- BUENO, María del Pilar (2014), "Autonomía, tendencias profundas y variables persistentes de la Política Exterior Argentina (2003-2012)", en Brazilian Journal of International Relations, Universidade Estadual Paulista, Vol. 3, N°2.
- BUENO, María del Pilar (2013), "Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur", en Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales, PPGEEI/UFRGS, vol. 2, N°4, julio-diciembre, pp. 207-230.

CÁRDENAS, Gerónimo (2011), Matriz energética argentina. Situación actual y posibilidades de diversificación", en Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, pp. 32-36, disponible en <http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2011/Agosto/Revista%20BCR%20Agosto%20final%20-%20SIN%20PAUTAS.pdf>

Ex Secretarios de Energía (2014), "La política energética como política de Estado. Consensos para una nueva política energética", Instituto Argentino de Energía, disponible en <http://iae.org.ar/exsecs/Ex%20Secretarios%20de%20Energia%20-%20La%20Politica%20Energetica%20como%20politica%20de%20Estado%20.pdf>

FERRARI, Gustavo (1981), Esquema de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Eudeba.

GUADANI, Alieto (2013), "A un año de la estatización de YPF", Informe Especial, Econometría, Buenos Aires.

LEVY YEYATI, Eduardo y NOVARO, Marcos (2013) Vamos por todo. Las 10 decisiones más polémicas del modelo, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

MIRANDA, Roberto (2003), Argentina: autonomía en tiempos de crisis. Revista Relaciones Internacionales, N°24.

MIRANDA, Roberto (2013), Anacronismo y actualidad autonomista. El problema del poder internacional de la Argentina. Revista Relaciones Internacionales, N°45, pp. 1-26.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2012), Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF, Buenos Aires, 16 de abril, disponible en <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-y-pf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>, consultado 4 de agosto de 2014.

PUIG, Juan Carlos (1975), La política exterior y sus tendencias profundas. Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Año 1, n°1, enero-abril.

PUIG, Juan Carlos (1984), América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Buenos Aires: GEL, Tomo I.

ROZENWURCEL, Guillermo (2012), "Otra variante de capitalismo", en La Nación, 21 de febrero de 2012, Buenos Aires.