



YPF en la era nacional y popular

Nueva ley de Soberanía Hidrocarburífera y nacionalización parcial de YPF: un buen puntapié para iniciar el debate.

**Por Diego di Risio y Diego Pérez Roig
(Observatorio Petrolero Sur)**



La aprobación de la ley de Soberanía Hidrocarburífera, a principios de mayo, marca un avance frente al núcleo duro de políticas neoliberales que rigieron el sector durante dos décadas. La tan esperada medida de avance efectivo del Estado sobre el petróleo y el gas es una realidad. La recuperación del control y la gestión global del petróleo y el gas por parte del Estado nacional es un objetivo político-histórico de numerosas organizaciones, de las cuales nosotros somos parte.

Sin embargo, las reformas implementadas – al menos en términos normativos– deberían constituirse en un nuevo piso sobre el cual avanzar y no en un punto de llegada. Resta ver cuál será el alcance efectivo de las medidas sobre determinados aspectos jurídicos que rigen el sector –la “libre disponibilidad” de lo extraído de la que gozan las operadoras privadas, por ejemplo–. En el debate público prevalece el punto de vista económico, en desmedro de los abordajes ambientales y sociales: se busca alcanzar el autoabastecimiento energético y el equilibrio de la balanza comercial, con un expli-

cito interés sobre los cuestionados yacimientos no convencionales. La formación Vaca Muerta —que se ubica principalmente en territorio de la provincia de Neuquén— es la que más expectativas despierta, aunque también existen otras cuencas en el país. El escenario futuro podría ser de profundo deterioro ambiental y social para gran parte del país, como lo demuestra la experiencia internacional. La falta de un enfoque integral a la hora de abordar la energía es un signo preocupante. ¿Es posible un escenario de transición en esta coyuntura?

Que el árbol no nos tape el bosque

¿Cuál es realmente el alcance de la ley de Soberanía Hidrocarburífera? ¿En qué sentido se puede plantear como punto de inflexión? ¿Hay voluntad política para deshacer el camino transitado desde el golpe cívico-militar de 1976? El marco jurídico argentino, referido a recursos naturales en general, e hidrocarburos en particular, mantiene una fuerte impronta neoliberal. Todavía no hubo un pronunciamiento sobre la vigencia de los decretos 1.055/89, 1.212/89 y 1.589/89, sancionados en los albores del menemismo. Esta sucesión de medidas desmanteló regulaciones que habían regido durante décadas la explotación de petróleo y de gas. A partir de ese momento, las operadoras obtuvieron la “libre disponibilidad” de lo extraído, cuyos efectos directos fueron la liberación de precios, la eliminación de trabas y cupos para el comercio exterior (importaciones y exportaciones), y la generación de un mercado libre para comerciar entre operadoras. La depredación emprendida por las operadoras, especialmente orientada a la extracción hacia el mercado externo, redundó en importantes caídas de las reservas. Las reservas de petróleo se redujeron de 14 años, en 1988, a 7, en 2009. El gas natural en el mismo período disminuyó de 35 a 7 años.

Tendremos que estar atentos a cómo repercuten, si es que lo hacen, la declaración del sector como de “interés público” y la fijación del autoabastecimiento como objetivo prioritario. La participación de YPF en el mercado está

muy reducida —en 2011 significó el 23,3% del gas¹, el 33,85% del crudo y el 55% de la refinación (Secretaría de Energía de la Nación). De ahora en más las políticas no deben reducirse sólo a esta empresa, sino que es necesario avanzar sobre las transformaciones profundas del sector. Que las operadoras privadas vuelvan a ser contratistas de YPF, debiendo entregarle a precio fijo lo extraído, y que la refinación y la comercialización se realice en función de las necesidades del mercado interno, serían excelentes noticias para los consumidores y diversos sectores productivos.

Otro aspecto que reclama urgente atención es a quién corresponde el dominio de los yacimientos. La ley 24.145, de 1992, inició un proceso de transferencia del dominio público de la Nación a las provincias, que obtuvo rango constitucional en 1994, y una total consolidación durante el gobierno de Néstor Kirchner, decreto 546/03 y la “ley corta” 26.197/06. Esta “balcanización” de la gestión del recurso ha redundado en un importante aumento de la capacidad de negociación y chantaje de las operadoras privadas, especialmente teniendo en cuenta la dependencia de las provincias “petroleras” con respecto a los ingresos por regalías (Pérez Roig, 2011). Si bien esta peculiaridad del caso argentino se refleja en la composición del directorio de la nueva YPF —únicamente las provincias productoras cuentan con representación—, la participación mayoritaria del Estado nacional y la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos, donde quedan representados organismos del Poder Ejecutivo nacional y las provincias en su totalidad, son datos alentadores para el diseño y la implementación de una política hidrocarburífera federal, racional y sustentable.

El marco jurídico neoliberal y la provincialización de recursos naturales confluyen para dar forma a una debilidad estructural: la captación

1 Incluso dentro de esta explotación es superado por Total, con el 30%. No es un dato menor considerando la creciente participación del gas —para 2009 con el 50%— dentro de la oferta primaria de energía.

de la renta petrolera, punto en el que Argentina muestra un claro atraso con respecto a otros países latinoamericanos. En este sentido, un aumento de las regalías provinciales -que actualmente varían entre el 12% y el 20%-, así como la implementación de otros tipos de impuestos y gravámenes², serían vías para incrementar la captación de la renta, en tanto y en cuanto no se avance en un modelo de gestión cien por ciento público y estatal, con participación de trabajadores y comunidades afectadas por la extracción del recurso.

Una creciente apropiación social de la renta, debería canalizarse a partir de políticas que beneficien directamente a los sectores populares -como ocurre en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador-, y que, a su vez, tiendan a una transformación de la matriz energética nacional. ¿No debería ser este punto un elemento central en la recuperación de YPF? Se abren aquí dos desafíos: invertir en la investigación, desarrollo e implementación de energías alternativas, y encausar dicha transformación también en un plano político, propiciando la generación, el control democrático y descentralizado de la energía.

Estos puntos sitúan a los hidrocarburos dentro de la órbita de los recursos estratégicos. Al considerar ciertas aristas ambientales y sociales de la cuestión energética, ésta adquiere su faceta más rica y revolucionaria, en tanto derecho básico en cualquier sociedad democrática y soberana. Así, debemos tener en cuenta no sólo quién tiene potestades de control, sino también cómo producimos energía -con qué tecnología, bajo qué instancias políticas- y para qué usos -qué modelo de país queremos para nuestra generación y las venideras, a instancias de qué y de quién-.

Lamentablemente, dichas expectativas chocan con el currículum vitae del kirchnerismo, y su

² Damos por descontado que lo más racional en este contexto sería prohibir las exportaciones de hidrocarburos, por lo que perdería vigencia el régimen de retenciones aplicado desde 2002 y reformado en 2007.

política en torno a otras actividades extractivas como la megaminería y el agronegocio. En general, en los últimos nueve años se ha tendido a estimular las inversiones de capitales concentrados con destino a la exportación, a costa de la criminalización de la protesta, el deterioro ambiental y la concentración de la riqueza. Más allá del espíritu de la ley, y de algunos aspectos de su articulado, deben tenerse en cuenta otros factores a la hora de evaluar la posible evolución. Por un lado, la invariabilidad del status jurídico de la empresa, que continuará siendo una sociedad anónima con inversión de capitales nacionales y extranjeros, refuerza la idea de que su comportamiento no podrá apartarse de la lógica de sus pares privados. En palabras del fundamento de la ley, el problema no ha sido del "modelo" sino la mala gestión de una empresa. Asimismo, la declaración del autoabastecimiento como objetivo prioritario (art. 1) es contradictoria con la idea de generar saldos exportables (art. 3 del inciso h). ¿Acaso un país con yacimientos maduros y declinantes como Argentina puede apuntar a este último fin? ¿Cuánto debería avanzarse con la expansión de la frontera hidrocarburífera para sustentar este giro en el panorama nacional?

La insustentabilidad como eje

La persistente caída de la extracción de hidrocarburos es sintomática, no sólo de una política predatoria impulsada por las operadoras privadas, sino también de la inevitable declinación de las cuencas tradicionales. El Gobierno Nacional se propone superar esta dificultad, con un fuerte apoyo de capitales nacionales y extranjeros, a partir de grandes inversiones en yacimientos no convencionales.

Según la consultora Advanced Resources International Inc., contratada por la agencia oficial de energía estadounidense, Argentina es la tercera reserva mundial de gas de yacimientos no convencionales. La veracidad del estudio es cuestionada en el país por algunos consultores (Perfil, 15/5/2012), y otros antecedentes a nivel mundial arrojan dudas acerca de dicha certi-

ficación de reservas. Los organismos oficiales de Polonia redujeron entre 7 y 15 veces lo estimado por dicha consultora, luego de que este país fuera presentado a la opinión pública como el “paraíso de los yacimientos no convencionales” de Europa (Presseurop, 22/3/2012). En Inglaterra las reservas potenciales ni siquiera ameritan que se realice la explotación (The Independent, 20/5/2012); o incluso en EEUU, cuando las reservas declaradas por las empresas empezaron a ser cuestionadas por estar “infladas” (The New York Times, 25/6/2011), se pusieron en duda los métodos e incluso se denunció el lobby empresario (The New York Times, 27/6/2011) y, finalmente, el U.S. Geological Survey redujo en un 80% las estimaciones previas sobre una de las cuencas de mayor potencial (The New York Times, 24/8/2011). Todo apunta a que estamos frente a la creación de un nuevo ciclo de especulación financiera.

En Argentina, la designación de Miguel Gallucio al frente de YPF confirma la apuesta en yacimientos no convencionales. El CEO afirmó que la recuperación de la empresa se dará sobre tres pilares: el rejuvenecimiento de los yacimientos marginales, el desarrollo del petróleo no convencional y la exportación de servicios (Página/12, 8/5/2012). Asimismo, la empresa de la que proviene, Schlumberger, es conocida por su experiencia en el desarrollo de yacimientos no convencionales. El ministro de Energía de Neuquén, Guillermo Coco, junto al gobernador Jorge Sapag, vaticinaron que con inversiones de US\$ 13.500 millones en los próximos años, Argentina podría salir de la crisis energética que atraviesa (La Mañana Neuquén, 2/3/2012). Las primeras reuniones mantenidas por funcionarios oficiales, luego de la intervención en YPF, fueron con empresas norteamericanas que cuentan con los recursos técnicos y financieros para llevar adelante el desarrollo de estos yacimientos: Exxon, Chevron y ConocoPhillips (Página/12, 8/5/2012).

En el debate público se encuentran ausentes los antecedentes de impactos ambientales y sociales generados por el desarrollo de este tipo de explotaciones en EE.UU. Para fines del

año pasado, un estudio de la Environmental Protection Agency (EPA) vinculó agua contaminada –con glicoles, benceno y metano– en un pueblo del estado de Wyoming con los químicos empleados en la fractura hidráulica (The New York Times, 8/12/2011). Este hecho se suma a una larga lista de denuncias: industrialización masiva de áreas rurales, afectación de economías regionales, uso indiscriminado del agua, pérdida de soberanía alimentaria por parte de agricultores, contaminación de tierra y agua, y el indudable impacto sobre la salud de los habitantes. Tampoco se han mencionado las prohibiciones que pesan sobre estas técnicas de extracción en Francia y Bulgaria, o las moratorias que impusieron algunos estados de EE.UU., Sudáfrica, Australia y el Reino Unido de Gran Bretaña, entre otros países (OPSur, 2012).

¿De qué manera han aparecido el ambiente y la salud de los pobladores en el marco del conflicto con Repsol? Por lo pronto, como una variable más de negociación a la hora de valorar YPF. Las auditorías ambientales impulsadas por Daniel Peralta, gobernador de la provincia de Santa Cruz, arrojaron un pasivo de US\$ 3.500 millones en contra de la vieja Repsol-YPF (Diario BAE, 14/5/2012). No podemos más que manifestarnos a favor de dichas penalizaciones, pero no debemos detenernos en una mera cuantificación mercantil de la naturaleza, sino que es necesario poner en tela de juicio al sector en su conjunto. En el marco de la crisis ecológica global, que tiene entre sus principales causas la quema de hidrocarburos, nos preguntamos: ¿se harán los mismos estudios con el resto de las operadoras y provincias? ¿Por qué sistemáticamente se ha negado el impacto ambiental denunciado por los pobladores locales? ¿De qué forma se trabajará en la nueva YPF?

Tampoco hay certezas de que un aumento de la participación estatal en el sector adecue la industria a los derechos de los pobladores locales. Vasta información documenta las recurrentes violaciones de derechos humanos por empresas privadas, especialmente sobre cam-

pesinos y pobladores indígenas. En este sentido, nos preocupa que en los fundamentos de la ley se erija como ejemplo a seguir al modelo mexicano –según el cual la extracción de hidrocarburos tiene prioridad por sobre cualquier otra forma de ocupación y uso de la tierra-. ¿Hasta dónde estarán dispuestos a avanzar el Estado nacional y los provinciales con la frontera hidrocarburífera? ¿En qué medida se garantizará un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras si continúan profundizando la matriz hidrocarburífera?

La llegada de Argentina a su pico de petróleo podría ser tomado como una oportunidad, como un alerta sobre el camino que sigue nuestra civilización. Podríamos tomar verdaderas medidas históricas si tuviéramos en cuenta la multiplicidad de aristas y consecuencias que se ponen en juego con la cuestión energética. El paradigma del “Buen Vivir” nos da la pauta de que otros proyectos son posibles y de que podemos recorrer otros caminos colectivos. Esta es nuestra apuesta, y el desafío que afrontamos de ahora en más.

Bibliografía

Basualdo, E. (2010): Estudios de Historia económica argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
Di Risio, D. et al. (2012): Zonas de Sacrificio. Buenos Aires: América Libre.
Pérez Roig, D. (2011): Argentina no convencional. Fractura Expuesta: yacimientos no convencionales en Argentina (2012). Buenos Aires: OPSur.
OPSur (2012): Fractura Expuesta: yacimientos no convencionales en Argentina (2012). Buenos Aires: OPSur.
Ruiz Marrero, C. (2011): El nuevo progresismo latinoamericano y el extractivismo del siglo XXI.

Agencias oficiales

Secretaría de Energía de la Nación
Advanced Resources International Inc. (2011): World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States.

Medios de prensa

Diario BAE (Lucía Salinas), 14/5/2012: El pasivo ambiental que dejó Repsol en Santa Cruz ascendería a los u\$s3.500 millones.
La Mañana Neuquén, 2/3/2012: Sapag propuso financiación nacional para su plan “Neuquén Más Energía”.
Página/12, 8/5/2012: Planes para poner en marcha a la nueva YPF.
Perfil (Emiliano G. Arnáez), 15/5/2012: Desmienten que Argentina sea la tercera reserva mundial de shale-gas.
Presseurop, 22/3/2012: ¿El final de El Dorado del gas de esquisto?
The Independent (Matt Chorley), 20/5/2012: Government backtracks on fracking.
The New York Times (Ian Urbina), 25/6/2011: Insiders Sound an Alarm Amid a Natural Gas Rush
The New York Times (Ian Urbina), 27/6/2011: S.E.C. Shift Leads to Worries of Overestimation of Reserves
The New York Times (Ian Urbina), 24/8/2011: Geologists Sharply Cut Estimate of Shale Gas
The New York Times (Kirk Johnson), 24/8/2011: E.P.A. Links Tainted Water in Wyoming to Hydraulic Fracturing for Natural Gas