

LOS CAMINOS HACIA LA AUTONOMÍA ENERGÉTICA

Por Félix Herrero*

La verdad se corrompe, tanto con la mentira como con el silencio. Marco T. Cicerón

Cuando se consideran las privatizaciones de las actividades energéticas, petroleras o mineras, y teniendo en cuenta aquello de que lo esencial no es totalmente visible a los ojos, lo que primero suele verse es una de las consecuencias de la privatización: la desaparición de las empresas públicas que estaban a cargo de esas actividades. Hasta hace poco tiempo, poco se hablaba en la Argentina acerca de la propiedad de los yacimientos, de la renta petrolera, del hecho de haber convertido el petróleo en un bien comercial, y de la propiedad provincial. Por razones lógicas, lo primero que se veía era que YPF y Gas del Estado habían dejado de ser empresas públicas argentinas para convertirse en empresas de capitales internacionales, aunque Repsol siga usando la sigla de la que, durante la campaña privatizadora, se decía era la única petrolera del mundo que daba pérdidas. Lo que prevalecía era el tema de las empresas gestoras, incluso en las críticas a este modelo. Los demás temas que mencionamos se mantuvieron silenciados.

Se trata, entonces, de hacer un análisis más integral, para lo que hay que considerar la naturaleza política y económica del bien petróleo, la propiedad jurídica de los yacimientos, la renta petrolera y la naturaleza jurídica y económica de la empresa o firma petrolera privatizada. En el derecho se hace referencia a estos aspectos como la naturaleza de las cosas, la propiedad y apropiabilidad de los recursos naturales, el usufructo de los bienes, y el sujeto de la gestión y posesión.

El cambio de la naturaleza jurídica del petróleo: de “bien estratégico” a “bien comercial”

El paso de bien estratégico a bien de naturaleza comercial fue una decisión muy importante, que marcó el camino de la privatización en Argentina. El hecho de que el petróleo argentino dejara de ser un bien estratégico y esencial, para convertirse en un *"commodity"* cualquiera no se declaró ni anunció por ley a todo el mundo. La modificación realizada para que dejara de ser bien estratégico, aunque así lo sigue siendo en casi todos los países del mundo, se estableció en los procesos privatizadores, no sólo en la Argentina de Menem, sino también en la Bolivia de Sánchez de Lozada y en la Rusia de Gorbachev y Yeltsin¹. En la Argentina se hizo a través de los tres decretos desreguladores² dictados previamente a las privatizaciones (en octubre, noviembre y diciembre de 1989), que prepararon la entrega del subsuelo, de la renta y de las empresas.

La privatización de la propiedad del subsuelo

Esta privatización se realizó en Argentina mediante abusos legales de diversos tipos³: se convirtieron los contratos de servicios en concesiones, sin capitalizar los yacimientos; no se llamó a licitaciones, y se vendió sin inventarios oficiales aprobados; se provincializó⁴ a cambio de prebendas a grupos gremiales empresarios (que constituyeron sociedades de servicios con algunos de los trabajadores despedidos, pero que a mediano plazo resultaron un fracaso) y a gobernadores que recién hoy descubren, como en Neuquén, que las multinacionales del petróleo no cumplen con la ley ni los contratos... Las formas de saqueo y depredación que el privatismo de los años '90 practicó en el mundo, sobre todo en Asia, Africa y América Latina, son parecidas.

* Licenciado en economía y Abogado de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Vicepresidente del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (MORENO), de Argentina.

En este sentido, la globalización no inauguró métodos distintos a los conocidos desde hace varios siglos⁵. La apropiación de nuestro subsuelo llegó a tal grado que la empresa Repsol declaró como propio, y no en concesión, el yacimiento de Loma de la Lata, imitando lo que hizo en Bolivia, hecho que fue descubierto y denunciado por el ex ministro boliviano de hidrocarburos **Andrés Soliz Rada**. Con la privatización del subsuelo, y con el ejercicio del poder de inversión del concedente (o decisión de invertir) que se arrogaron las privatizadas, estas empresas actúan como si fueran propietarias de los recursos naturales, sin aceptar los deberes que les corresponden como empresas concesionarias. Este poder de inversión tiene una influencia tal que, como veremos adelante, determina o refuerza la matriz energética del país.

La pérdida de la renta petrolera

Es tan grande la cuantía de la actual renta petrolera, con el crudo llegando al precio récord que se había registrado en 1980, a valores constantes, que el hecho de que el país se vea privado de este recurso económico, como consecuencia de la privatización petrolera, deja al descubierto el escándalo y el fracaso de ese proceso en Argentina. Hoy en día Bolivia, Ecuador, Venezuela y Rusia, así como también otros Estados, han recuperado la renta estatal en porcentajes superiores al 80 por ciento; Bolivia tiene altos niveles de superávit fiscal y de inversión social, como no había conocido anteriormente. Y hoy los Fondos Soberanos de Riqueza (o de inversión) de los países con petróleo que cuentan con empresas petroleras públicas (un ejemplo típico es Noruega) superan los capitales de las financieras multinacionales privadas.

El avance en el debate argentino sobre el petróleo, al que han contribuido muchas asociaciones independientes que tienen como objetivo la recuperación de la energía, se debe a la importancia que se le ha dado a la investigación de la renta petrolera⁶.

La venta de la empresa petrolera nacional

El proceso de privatización de la empresa es el más visible, y ha tenido consecuencias indelebles. Aunque la privatizada continúa usando la sigla YPF (que en otros tiempos significaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales) en su **razón social** (Repsol YPF SA se denomina la empresa matriz e YPF SA su filial local, a pesar de que no son fiscales ni públicas), se simula la **nacionalidad**, ya que se afirma que es una empresa hispanoargentina, aun cuando no tiene ningún socio argentino. Como ratificación de este abuso, las acciones que compra el grupo Eskenazi lo hace a través de la nueva empresa Petersen Energía SA, constituida bajo la ley española y con domicilio legal en Madrid. La empresa española Repsol, con importantes accionistas estadounidenses, siguió utilizando las **marcas y colores** de la vieja YPF (a pesar de que durante la campaña de privatización se afirmaba que YPF estaba desprestigiada en todo el mundo). Es difícil ocultar la nacionalidad real de una empresa cuya privatización fue muy cruenta, con consecuencias sociales y humanas que aún se siguen sufriendo, como el abandono de los pueblos petroleros y la situación injusta a que han sido condenados sus ex trabajadores.

Para los que quieren ver a Enarsa (Energía Argentina SA) como un sustituto de YPF, es bueno recordarles que YPF, la primera empresa pública de petróleo del mundo, logró el autoabastecimiento energético argentino y fue modelo de muchas de las empresas estatales de América Latina. A la manera de Sonangol, la empresa petrolera de Angola, Enarsa ha sido concebida para gestionar el otorgamiento de concesiones. En ese sentido, el Nuevo Proyecto Energético Latinoamericano (NPEL) afirma que *"Apenas iniciado el año 2006 el gobierno de Néstor Kirchner dio el paso más importante de su política energética. A través de los convenios "exploratorios" firmados el pasado 11 de enero, Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa) se transformó en una herramienta deseada por el gobierno para poder entregar a manos extranjeras los recursos hidrocarburíferos existentes en la plataforma marítima argentina"*⁷

Los caminos de la recuperación

Cuando la gente se pregunta cómo puede recuperarse lo perdido con la aventura que destruyó el sector energético argentino (disminución de las reservas, gran cantidad de exportaciones, faltantes de combustibles, ausencia de inversiones, apagones continuos), es bueno tomar en consideración las numerosas respuestas que se encuentran en el mundo.

Venezuela y Bolivia tomaron la vía de la nacionalización de los **yacimientos**. Cuando el 1 de mayo de 2006 el gobierno boliviano anunció la nacionalización, ocupó los yacimientos y refinerías con el ejército y el símbolo de la bandera nacional.

Rusia utilizó otro camino: la reversión de las concesiones por incumplimientos varios, lo que hizo que las **empresas** privatizadas volvieran al Estado. Las concesiones se revirtieron en los tribunales por razones ecológicas, porque las compañías no respetaron las normas ambientales, e impositivas, ya que las concesionarias evadían los impuestos; y también por razones contractuales, porque las concesionarias privadas y extranjeras no cumplieron con las inversiones comprometidas. Sin contar ya con el subsuelo, que obtuvieron mediante la compra de las empresas estatales (en algunos casos se considera que lo hicieron al 10% del valor real), no pudieron subsistir y entonces fueron reestatizadas, mientras algunos de sus dueños, integrantes de la llamada *mafia petrolera*, siguen presos en Siberia o exiliados en Londres.

El modelo de **Ecuador** se basa en la recuperación de la **renta petrolera**. Comenzó a aplicarlo hace dos años, con un grado importante de nacionalización de la renta, al establecerse una participación en partes iguales (50/50) entre el Estado y las petroleras sobre el total del petróleo extraído en el país. Y desde noviembre de 2007, a la ganancia excedente por encima del valor de 35 dólares por barril, se le aplica un impuesto del 99%.

Acerca de las retenciones a las exportaciones aplicadas en Argentina

Otro impuesto que puede ser utilizado para captar la renta (y no sólo para asegurar la oferta interna o satisfacer las necesidades fiscales) consiste en las retenciones⁸, aunque éstas solamente alcanzan a las exportaciones. En el Cuadro 1 puede verse la evolución lenta pero positiva que han tenido las retenciones argentinas a partir de marzo de 2002, cuando fueron establecidas con el objeto de morigerar las consecuencias de la crisis del modelo neoliberal. Argentina está exportando ahora sólo el 7% del crudo extraído y el 28% de las naftas refinadas, según el comportamiento de los 7 primeros meses de 2007. La caída de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural que se vienen produciendo en los últimos años, como muestra el Cuadro 2, aminora el efecto de las retenciones a las exportaciones⁹. Las retenciones fueron establecidas por la Ley 25.561, sancionada el 6 de enero de 2002, pocos días después de la movilización popular del 19 y 20 de diciembre. Con el 55% real, establecido para el petróleo crudo desde noviembre de 2007, el incremento de las retenciones ha sido muy importante. Lo mismo ocurre con las naftas (súper y común): cuando su precio de exportación supere los 711 dólares el metro cúbico (352 d/m³ para la nafta destinada a la petroquímica), habrá un aumento importante de las retenciones. Si no supera los 711 la retención real es del 31%, que es el piso de la retención (mientras antes era el 4,7% real) y si supera ese valor la retención va aumentando con el precio internacional. En la nafta petroquímica, como el precio actual es superior al de corte de 352 d/m³ se paga entre 45% y 47% real.

Si estos valores establecidos en 2007 se hubieran aplicado en los últimos años, el ingreso fiscal generado hubiera evitado que grupos financieros privados compren acciones de YPF SA,

reprivatizando la empresa. Dichas adquisiciones las podría haber realizado directamente el Estado argentino.

Como es manifiesto, se trata de una medida parcial, porque no se aplica al total de la extracción; no obstante, algunos sectores se entusiasmaron viendo el aumento de las retenciones como la vía para llegar a una recuperación más integral de la renta petrolera.

El camino que debería adoptar Argentina para iniciar la recuperación de su autonomía energética

Quizás el camino más fácil y más lógico para la recuperación energética en el caso argentino consista en reemplazar el criterio de caracterización del petróleo como bien comercial, mediante un decreto que anule los tres decretos desreguladores de 1989, y vuelva a convertir al petróleo, como lo es en todos los países del mundo, en un bien esencial y estratégico. Esto podría provocar un cambio en la política de exportaciones, en la remesa de utilidades, en la comercialización interna, y haría que se abandonaran los precios internacionales del crudo como referentes para la economía interna, evitando el descontrol de las reservas, de su extracción y de las inversiones; y provocaría también un cambio en la naturaleza de servicio privado que se ha impuesto de hecho al servicio público de la energía.

Son muchas las evidencias de los resultados negativos del modelo privatizador, pero hay uno que se suele olvidar y silenciar, a pesar de la trascendencia que tiene: consiste en haber consolidado en la Argentina una matriz energética muy vulnerable, ya que el consumo de energía depende en más del 83% del petróleo y el gas. Dada la situación de agotamiento prematuro de sus reservas, el país se encuentra ante la necesidad de importar hidrocarburos a precios internacionales. Argentina, aunque posee todas las fuentes energéticas, no las explota adecuadamente y, con la pérdida de la decisión de invertir del Estado, se consolida una matriz dependiente hegemónicamente del petróleo y del gas natural. Este resultado es completamente distinto al modelo adoptado por las naciones que van preparando sus estructuras energéticas a los tiempos que vendrán, como se observa en el Cuadro 3.

Los países que logran ir dejando o limitando las matrices vulnerables con mayor mayor dependencia del crudo y del gas natural son los más desarrollados, mientras que en los más subdesarrollados energéticamente se mantiene o profundiza la dependencia de los hidrocarburos. Francia, Brasil, Canadá y Estados Unidos desarrollan fuertemente energías alternativas al petróleo: Francia la nuclear, Brasil y Canadá la hidroelectricidad, Estados Unidos el carbón. Las campañas contra estas energías parecen estar dirigidas a intensificar la producción de los llamados biocombustibles. En Argentina no se fomenta el desarrollo del hidrógeno (a pesar de la loable iniciativa llevada a cabo por el Estado municipal en Pico Truncado), ni la generación eólica (como lo hacen las cooperativas de Comodoro Rivadavia). Tampoco avanza en hidroelectricidad y energía nuclear, como lo hacía cuando el Estado nacional generaba y obtenía la renta petrolera a través de YPF y las demás empresas públicas. Ahora, en vez de invertir en energías más limpias, que no atenten contra el ambiente ni contra la alimentación de las personas, se fomenta un negocio que es para los sectores concentrados de la economía y no para beneficio de toda la población: es el *agrobusiness*,¹⁰ destinado ha encarecer más aún los alimentos en aras de favorecer el transporte individual de los sectores más ricos de las grandes urbes de los centros capitalistas del mundo.

Por estas razones se debe exhortar a la recuperación del petróleo y el gas argentinos, para que *“la renta no siga yéndose por el mar”* (como decía **Enrique Mosconi**), para que las transnacionales dejen de sentir que el subsuelo argentino les pertenece, y para que las empresas gestoras no tengan como único objetivo la ganancia. Por todo esto, se hace necesario recuperar urgentemente la naturaleza estratégica de la energía y la decisión de invertir, hoy en

manos de quienes desprecian la inversión social y sus beneficios sociales. En síntesis, puede afirmarse que el camino principal para la autonomía energética consiste en medidas que hacen al poder político. Como lo expresó el presidente de Bolivia, Evo Morales: "*primero se debió nacionalizar el Estado, que estaba descuartizado y privatizado*" para luego nacionalizar los hidrocarburos (discurso presidencial del 1 de mayo de 2006).

¹ La reciente obra de Walter Graziano acerca de la globalización analiza las privatizaciones de los hidrocarburos rusos: Graziano W. (2007), *No vieron Matrix*, Planeta, Buenos Aires.

² Son los decretos 1055, 1212 y 1589, todos de 1989.

³ Véase el recursos de amparo y acción de inconstitucionalidad que presentó el MORENO, en *La Causa del MORENO*, Buenos Aires, 2007.

⁴ Para un completo estudio histórico y jurídico sobre la provincialización de los hidrocarburos en Argentina, véase el reciente trabajo de Enrique Hidalgo (2007), *Hidrocarburos: algunas referencias históricas sobre Competencia de la Nación y las Provincias*, Buenos Aires, (<http://enriquehidalgo.wordpress.com/2007/09/17/hidrocarburos>).

⁵ Un estudio que sistematiza las formas de entrega y despojo de los recursos naturales en el mundo, tanto en los países desarrollados como en los colonizados, es el de Michel Volle (2007), *Prédation et prédateurs*, París.

⁶ Para un análisis de la renta petrolera argentina, véase Diego Mansilla (2007), *Hidrocarburos y Política Energética. De la importancia estratégica al valor económico*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2da. edición.

⁷ NPEL (2007), *Saqueo Petrolero*, Ediciones del IPS, Buenos Aires, pág. 68.

⁸ En Argentina, con la reciente Resolución 394 del Ministerio de Economía (16 de noviembre de 2007), las retenciones al petróleo suben del 31% al 55% real. Las retenciones a las naftas a un determinado precio de exportación (352 dólares el m³ de nafta) suben del 4,7% al 31% (ver el Cuadro 1). El metro cúbico de petróleo equivale a 6,29 barriles. La diferencia entre la tasa nominal legal y la tasa real se debe a la forma de cálculo que aplica la dirección de Aduanas.

⁹ El apoyo y la oposición a las retenciones define las posiciones frente a las empresas. Algunos gobernadores y el sindicalismo petrolero privado apoyan a las compañías petroleras al oponerse a las retenciones y a sus aumentos, en vez de exigir que este impuesto, aplicado solo a las exportaciones, no incida en las regalías que reciben las provincias y que el despido de trabajadores no se convierta en un chantaje de las compañías para la anulación del impuesto. Analistas independientes y, por primera vez, un amplio sector de las estaciones de servicio (denominados vulgarmente en Argentina "estacioneros") han solicitado en enero de 2008 un aumento sustancial de las tasas de retención de los combustibles líquidos, para evitar su escasez.

¹⁰ Silvia Ribeiro, investigadora del grupo ETC, afirma correctamente que "*En su vida relativamente corta como mercancía internacional, los combustibles agroindustriales ya se han convertido en una importante causa de nuevos atropellos a los derechos humanos y al derecho a la tierra de los indígenas y campesinos. También ha dado lugar a alianzas corporativas inéditas... compañías petroleras y automovilísticas, las que controlan el comercio mundial de cereales, y las que monopolizan las semillas, otros rubros transnacionales y algunas empresas nuevas junto a algunas universidades*" (*La Jornada*, México, 6 de enero de 2008).