



¡EXPRÓPIESE!

POR GRACIELA CAPISANO

El 16 de abril pasado la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner dio un paso más de enorme trascendencia para la historia del país: el anuncio del envío al Congreso de la Nación de un proyecto de ley que declaraba de interés público el autoabastecimiento de combustible y sujeto a expropiación el 51% de las acciones en manos de Repsol YPF. Desde inicios del 2012 la relación con Repsol YPF venía en franco deterioro. Las denuncias por falta de inversiones e incumplimiento de la Ley de hidrocarburos se sucedieron durante los primeros meses, en los que se desarrollaron innumerables reuniones entre altos funcionarios nacionales y representantes de la empresa. Además, las provincias integrantes de la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos) intimaron a Repsol YPF a aumentar la producción y dado que sus demandas no fueron satisfechas seis de ellas revirtieron sus concesiones, con lo que la empresa perdió el control del 19% de la producción nacional. Tal era la situación que, en ocasión del discurso de apertura de se-

siones del Congreso Nacional, se esperaba que la Presidenta anunciara algún tipo de medida –incluida la posibilidad de una expropiación– en relación a Repsol YPF. Sin embargo, aún no era el momento. Lo cierto es que, fiel a su estilo, el kirchnerismo mantuvo un total hermetismo hasta el día del anuncio. Unos días antes el presidente de Repsol YPF, Antonio Brufau, viajó al país para mantener una entrevista con el titular del Ministerio de Planificación, Julio De Vido, en lo que fue un último intento por defender los intereses de la empresa y llegar a un arreglo con el gobierno argentino. Sin embargo, para ese entonces la decisión de expropiar ya era un hecho. Tampoco las amenazas del Canciller español José Manuel García-Margallo sirvieron para revertir una situación que, en todo caso, no generó el Estado argentino, sino que por el contrario fue provocada por el péximo desempeño de la empresa española. De modo que el anuncio sorprendió, pero no tanto. En realidad era completamente previsible que el gobierno nacional tomase alguna medida tendiente a recuperar el control

de la empresa. En ese sentido, la expropiación era una alternativa real. Pero las estrategias posibles eran variadas y esto fue lo que se constituyó en un elemento novedoso. En palabras de la Presidenta, el modelo elegido para el futuro de YPF no es de estatización sino de recuperación de la soberanía y control de los hidrocarburos. Es decir, se procede a la expropiación del 51% de las acciones en manos de Repsol YPF para garantizar el control mayoritario de la empresa por parte del Estado Nacional y los Estados Provinciales (la Nación tendrá el 26,01% del total y las provincias productoras, el 24,99%) pero se mantiene el funcionamiento de la misma bajo la forma de Sociedad Anónima (y no como empresa estatal) con la finalidad de facilitar la asociación con capitales privados nacionales o extranjeros, así como la concreción de alianzas estratégicas con empresas estatales de otros países. La empresa continuará entonces bajo el marco de la Ley de sociedades comerciales y se indica expresamente que su gestión deberá seguir criterios de profesionalidad, de este modo el proyecto se adelantaba

a los clásicos prejuicios liberales contra la administración estatal. Tras el anuncio, el proyecto de ley ingresó al Senado (que es cámara iniciadora ya que hay comprometidos intereses de las provincias) para su tratamiento en comisiones. Desde un primer momento se supo que el gobierno obtendría la mayoría necesaria para la sanción de la ley. Sin embargo, por tratarse de un asunto estratégico para el Estado argentino y dada su trascendencia histórica, una simple mayoría no hubiera estado a la altura de las circunstancias. Es por eso que desde el oficialismo se apuntó a la búsqueda de un consenso con otras fuerzas políticas. Además, dada la presión ejercida por la empresa, así como por el gobierno español y sus socios europeos, un amplio consenso nacional era necesario para legitimar la medida. Cabe resaltar el cambio de actitud de partidos políticos que hasta hace unos meses atrás intentaban bloquear toda iniciativa por parte del gobierno, e incluso obligaron a la presidenta a gobernar sin la aprobación del presupuesto, pero que en esta oportunidad lograron supe-

rar la mezquindad política y la visión cortoplacista y comprender y asumir su rol fundamental en la recuperación de la soberanía estatal sobre los recursos energéticos. La UCR votó de manera coherente y respetuosa con su historia. No era concebible que el partido de Hipólito Yrigoyen, se opusiera a la recuperación de un patrimonio que está ligado enteramente a su propia historia. Lo mismo puede decirse de la fuerza liderada por Pino Solanas, quien fue un férreo defensor de la empresa estatal durante los '90, oponiéndose casi en soledad a su privatización. Otras fuerzas progresistas como el FAP también intentaron mantener la coherencia con sus principios, si bien en este último caso no lograron unificar su postura en la Cámara Alta (la senadora Norma Morandini decidió abstenerse).

Tras el dictamen favorable en las comisiones de Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales y Minería, Energía y Combustibles, el proyecto fue tratado en el recinto del Senado y logró su aprobación con una rotunda mayoría de 63 votos (hubo sólo 3 votos en contra y 4 abstenciones). Finalmente, el 4 de mayo el Estado argentino recuperó YPF tras la sanción en la Cámara de Diputados de la Ley de Soberanía Hidrocarbúfera. Nuevamente la mayoría conseguida superó a los dos tercios, con 208 votos favorables, 32 en contra y 5 abstenciones, fue contundente. La configuración de partidos a favor y en contra fue prácticamente la misma que en el Senado, con la diferencia de que en la Cámara Baja el FAP se mostró unido mientras el radicalismo sufrió algunas rebeliones y se sumaron las posiciones, a favor o en contra, de fuerzas políticas que no están representadas en la Cámara Alta (es el caso del PRO, por ejemplo).

En un emotivo discurso de cierre, el jefe del bloque oficialista Agustín Rossi sostuvo que la ley significaba un cambio de paradigma ya que el petróleo ya no es commodity sino un insumo básico para el crecimiento del país y que tras la declaración de interés nacional todas las petroleras tendrán

que cumplir con ese objetivo. Precisamente, el Título I de la Soberanía Hidrocarbúfera de la República Argentina en su primer artículo declara de interés público el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones. De esta forma queda claro que la

El jefe del bloque oficialista, Agustín Rossi, sostuvo que la ley significaba un cambio de paradigma ya que el petróleo ya no es commodity sino un insumo básico para el crecimiento del país y que tras la declaración de interés nacional todas las petroleras tendrán que cumplir con ese objetivo.

norma será aplicable a todas las empresas involucradas en la actividad y establece un límite a la desregulación de los '90 a favor del mercado, ya que por encima del interés privado se encuentra un fin social superior. Pero además, ese mismo artículo, al establecer el interés público, implica el fin de la libre disponibilidad del crudo y el gas extraídos, y por eso el diputado Rossi sostiene que éstos dejan de ser commodities. A partir de la sanción de esta ley el petróleo y el gas vuelven a ser considerados recursos estratégicos que deben propender al desarrollo equitativo de la nación. El Título II de la ley establece la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos integrado por los Ministerios de Economía, Planificación, Trabajo e Industria junto a representantes designados por todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, en el artículo 9 se prevé un Pacto de Sindicación entre la Nación y las provincias de la OFEPHI con el cual se asegura la defensa de un mismo interés por parte de todos los actores

ya que los obliga a actuar y votar en la misma forma dentro de la empresa. El Título III se refiere a la expropiación del 51% de las acciones de Repsol YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. por motivo de utilidad pública y en el artículo 10 establece que se encuentra prohibida la transferencia futura de ellas sin autorización del Honorable Congreso de la Nación votada por las dos terceras partes de sus miembros. Finalmente, la ley también fija que el Tribunal de Tasaciones de la Nación será el encargado de fijar el precio de los bienes sujetos a expropiación y contem-

pla la intervención de la empresa bajo el título de la Continuidad Operativa. Todo este proceso de recuperación del control soberano sobre recursos estratégicos se desarrolló en paralelo con las amenazas y presiones del gobierno español que se erigió en defensor de la empresa. El Canciller García Margallo ya había advertido que su país tomaría medidas en caso de que el Estado argentino afectara los intereses de Repsol y ante el hecho consumado de la expropiación elevó el tono de las advertencias en sintonía con los titulares de la empresa que anunciaron que apelarían al CIADI (el Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial). Todo el arco político español —salvo honrosas excepciones de minorías de izquierda— cerró filas en torno a la defensa de la multinacional y concentraron sus esfuerzos en la búsqueda de apoyos internacionales en la Unión Europea, los Estados Unidos, el G20 y algunos países latinoamericanos. El gobierno de España y el titu-

lar de la empresa consideraron la expropiación como un acto de hostilidad, una ruptura del principio de seguridad jurídica y un desconocimiento del TBI (Tratado Bilateral de Inversiones argentino-español de 1992). Sin embargo dicho tratado contempla explícitamente la posibilidad de una expropiación cuando se declara el interés público sobre una empresa y se establece una indemnización adecuada, todo lo cual prevé la ley sancionada por el Congreso. Pero los españoles sostienen que en este caso se trataría de una medida discriminatoria, ya que el Estado argentino decide expropiar sólo las acciones de Repsol dejando intactas las correspondientes a otras empresas, como por ejemplo el Grupo Petersen. Ahora bien, de los fundamentos de la ley se desprende claramente que la intención de expropiar las acciones de Repsol YPF se basó en su responsabilidad por la política de vaciamiento dada su posición dominante dentro de la empresa (con un 57,5% de las acciones). Por otro lado se debe tener en cuenta que el 25% de las acciones del Grupo Petersen se encuentran por un lado caucionadas a favor de los bancos acreedores con los que se endeudó para ingresar en YPF y por otro, puestas en garantía por la deuda que asumió con Repsol. Pero además, se debe tener presente que dada la nueva legislación vigente, el Grupo Petersen ya no podrá contar con el reparto de utilidades con las cuales había planeado saldar sus obligaciones, de modo que lejos de beneficiar a la empresa de Eskenazi, lo más probable es que ésta finalmente pierda sus acciones, que incluso podrían terminar en manos de Repsol (dada la deuda que mantiene con ella). Lo cierto es que la expropiación se ajusta perfectamente a la legislación nacional e internacional. Por empezar, la propia Constitución Nacional establece en su artículo 17 la posibilidad de expropiar por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente indemnizada. El Código Civil describe en los mismos términos la viabilidad de la expropiación y la ley 21.459 de expropiación pres-

cribe que la utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común. Por otra parte, el Derecho Internacional favorece la posición argentina. La Resolución 1803 de la Asamblea General de la ONU con motivo de la expropiación de concesiones de la American Oil Company por Kuwait en 1977 establece que la nacionalización, la expropiación o la requisición (de empresas) deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. Además dicha resolución afirma el derecho permanente de los pueblos sobre sus riquezas y recursos naturales. En general, la legislación internacional reconoce que el principio de inviolabilidad de los contratos no prevalece sobre el derecho soberano de expropiar de un Estado. Ahora bien, la empresa de todas formas puede apelar a un tribunal, aunque no podrá dirigirse al CIADI sin antes pasar por la justicia nacional ya que de acuerdo con lo que establece el TBI en su artículo 10 si una controversia no pudiera ser dirimida dentro del plazo de seis meses, será sometida a los tribunales competentes de la parte en cuyo territorio se realizó la inversión. La controversia podrá ser sometida a un tribu-

nal arbitral internacional cuando no exista una decisión sobre el fondo después de transcurridos 18 meses contados a partir de la iniciación del proceso. Pero además algunos juristas sostienen que en este caso tampoco podría someterse la cuestión al arbitraje de un tribunal internacional ya que en la reserva

La Comisión Europea reconoce el derecho soberano de la Argentina a adoptar políticas de defensa de sus recursos naturales y el diferendo es un asunto bilateral no entre bloques.

efectuado por la Argentina al artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica se sostiene que no quedarán sujetas a revisión de un tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del gobierno, ni aquello que los tribunales nacionales determinen como causas de utilidad pública e interés social, ni lo que entiendan por indemnización justa. Con pocas opciones para actuar, el gobierno español apeló a las represalias comerciales. La Vice Presidenta de ese país, Soraya Sáenz de Santamaría, anunció a fines de abril que aplicarían cuotas a la compra

de biodiesel argentino y priorizarían su suministro a través de países de la UE. De hecho, a través de este sistema se procede a una discriminación comercial ya que las empresas que importen el biocombustible de la Argentina serán penalizadas, mientras que aquellas que lo hagan dentro de la UE obten-

drán beneficios. De todas formas el gobierno argentino adelantó que esta medida tendrá nulos efectos en nuestra economía ya que el país está preparado para absorber la totalidad del biodiesel que se exportaba a España. Sumado a las represalias comerciales el gobierno español logró que la UE se hiciera eco de sus reclamos y el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que instó al Consejo y a la Comisión Europea a adoptar medidas en contra de la Argentina, como por ejemplo la suspensión parcial de las preferencias arancelarias

unilaterales (que afectaría alrededor de un 4% de las exportaciones al bloque). Cabe resaltar, que el mismo órgano emitió una resolución de minoría en la que se reconoce el derecho soberano de la Argentina a adoptar políticas de defensa de sus recursos naturales. Sin embargo, la actuación de la UE se limitó a una serie de declaraciones públicas y un cruce de notas entre el canciller argentino Héctor Timerman y el Comisario de Comercio comunitario Karel de Gucht. Cuando la diplomacia española solicitó que Argentina fuera desplazada de las negociaciones con el Mercosur la respuesta de las autoridades de la UE fue que el diferendo es un asunto bilateral, mientras que las negociaciones se realizan entre los bloques. La diplomacia española también fracasó en su intento de obtener el respaldo del G20 y el FMI. A pesar de que funcionarios del organismo así como autoridades de México —que actualmente ejerce la presidencia del G20— se habían pronunciado en contra de la medida, al momento de celebrarse la asamblea del FMI, así como la reunión de ministros del G20 se descartó la posibilidad de una declaración sobre el tema. El jefe del Departamento Occidental del FMI sostuvo que se trata de una decisión soberana de Argentina, mientras que el secretario de finanzas de México aclaró que el G20 no se involucra en asuntos bilaterales.





De modo que el gobierno de Rajoy debió contentarse con algunas fuertes declaraciones de la UE, el respaldo del presidente mexicano (desautorizado luego por la Cámara de Diputados de su país) y un tibio apoyo de los Estados Unidos, que de hecho elevaron el tono luego del reclamo español. Por su parte el Banco Mundial sólo exigió que Argentina compense de manera adecuada a Repsol por la expropiación. Esto último es en lo que finalmente decidió concentrarse la diplomacia española que, virando la estrategia hacia la búsqueda del diálogo, en las últimas semanas ha sostenido que no cuestiona el derecho soberano de nuestro país, sino que solicita que se pague el precio que pretende la compañía. El titular de Repsol cotizó el valor de su participación en YPF en 10.500 millones de dólares -suma que el gobierno nacional ya anticipó que no pagará- y aseguró que recurrirá al CIADI para exigir una indemnización. En tanto, en el gobierno nacional se estima que los pasivos financieros y ambientales de la firma sumarían unos 15.000 millones de dólares, si bien aún se aguarda el dictamen del Tribunal Nacio-

nal de Tasación. Del lado argentino, la decisión de expropiar ha contado con el apoyo de la región que, en general, se ha mostrado respetuosa de la decisión soberana. El Parlatino aprobó una resolución de respaldo en la que además rechaza la posición adoptada por el gobierno español y la UE. Asimismo, el G77 expresó su reconocimiento por la recuperación de la soberanía

El Parlatino aprobó una resolución de respaldo en la que además rechaza la posición adoptada por el gobierno español y la UE. Asimismo, el G77 expresó su reconocimiento por la recuperación de la soberanía de los recursos naturales.

de los recursos naturales. Además, la diplomacia argentina decidió reclamar ante la UE la restricción a la compra de biocombustibles por parte de España y advirtió que podría denunciar la discriminación comercial ante la OMC. El mismo día en que se anunció el proyecto de ley, la Presidenta

dio a conocer el DNU (Decreto de Necesidad y Urgencia) por el cual se estableció la intervención de la empresa, la cual se concretó de inmediato. El Ministro de Planificación Julio De Vido fue nombrado interventor en nombre del Estado Nacional, secundado por el Vice Ministro de Economía Axel Kicilof. La Comisión Nacional de Valores ya ha convocado a una asamblea de accionistas que se reu-

nirá el 4 de junio y podrá decidir el reemplazo de la totalidad de directores y síndicos, finalizando así con la intervención y volviendo a operar como Sociedad Anónima pero ahora con control estatal. Por su parte, la Presidenta ya ha nombrado a quien será el nuevo gerente general de la compañía. Se trata

del ingeniero en petróleo Miguel Galluccio, quien posee una vasta experiencia en el área. Los resultados de la intervención de la empresa así como las primeras actividades del flamante CEO son promisorios. Por empezar ya se logró un aumento de la producción. Pero además se han desarrollado contactos con compañías extranjeras interesadas en realizar inversiones y se ha elaborado una estrategia que procura sumar al sector industrial para posicionar al país como proveedor de insumos y servicios especializados y de alta calidad. Contra los pronósticos de conservadores y ortodoxos, la propia historia de nuestra YPF demuestra que el Estado no sólo es capaz de una gestión exitosa, sino que es el único que puede garantizar la protección de nuestros recursos y su utilización en pos del desarrollo nacional. La Ley enviada por la Presidenta y sancionada por el Congreso nos ha procurado un instrumento fundamental para modificar la historia económica del país. De todos nosotros depende utilizarla sabiamente.